Merkblatt zum Besserstellungsverbot

Stand: 26.01.2026

Das Besserstellungsverbot (BV) gilt sowohl in der institutionellen Förderung als auch in der Projektförderung. Die Erläuterungen in diesem Merkblatt beschränken sich auf die Projektförderung.

Das BV ist Ausdruck des Subsidiaritätsgrundsatzes: Die Zuwendung der öffentlichen Hand soll eine nachrangige Hilfe sein, Eigenmittel des Empfängers sollen Vorrang haben. Projektbezogene Eigenmittel dürfen daher nicht durch hohe Personalausgaben verkürzt werden. Deshalb wird die Höhe der Personalausgaben durch das BV durch den Gesetzgeber begrenzt.

Rechtsgrundlagen

Das BV ist in **§ 8 Abs. 2 des jährlichen Haushaltsgesetzes** gesetzlich normiert und wurde zuletzt mit dem Haushaltsgesetz 2026 (HG 2026) wie folgt geregelt:

„[1](...) Zuwendungen zur institutionellen Förderung dürfen nur mit der Auflage bewilligt werden, dass der Zuwendungsempfänger seine Beschäftigten nicht besserstellt als vergleichbare Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer Bundes; vorbehaltlich einer abweichenden tarifvertraglichen Regelung, die den Anforderungen des Tarifvertragsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. August 1969 (BGBl. I S. 1323), das zuletzt durch Artikel 8 des Gesetzes vom 20. Mai 2020 (BGBl. I S. 1055) geändert worden ist, entspricht, dürfen deshalb keine günstigeren Arbeitsbedingungen vereinbart werden, als sie für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer des Bundes jeweils vorgesehen sind. des Bundes. [2]Entsprechendes gilt bei Zuwendungen zur Projektförderung, wenn die Gesamtausgaben des Zuwendungsempfängers überwiegend aus Zuwendungen der öffentlichen Hand bestritten werden. [3]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. [4]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. (...) [6]Die zuständige oberste Bundesbehörde wird ermächtigt, bei Vorliegen zwingender Gründe Ausnahmen von Satz 2 zuzulassen. (...)“

Das BV findet weiteren Niederschlag in der Nr. 15.1 der Verwaltungsvorschrift zu § 44 der Bundeshaushaltsordnung (VV BHO).

Im Zuwendungsrechtsverhältnis wird das BV z.B. durch die **Nebenbestimmungen zur Bewilligung** verbindlich, soweit diese Bestandteil des Zuwendungsbescheides sind. **Regelungen und Anpassungen**, z.B. übergangsweise an die geänderte Rechtslage, sind auch **mit Zuwendungs- bzw. Änderungsbescheid** möglich.

Geltungsbereich

In der Projektförderung gilt das BV immer dann, wenn der Zuwendungsempfänger (ZE) seine „*Gesamtausgaben überwiegend aus Zuwendungen der öffentlichen Hand*“ bestreitet.

Maßgeblich sind die **Gesamtausgaben des ZE** (d.h. sämtliche Ausgaben des ZE, z.B. für Personal, Sachmittel und / oder Investitionen), nicht das einzelne geförderte Projekt. Für gemeinnützig organisierte Träger (z.B. e.V., gGmbH) von Wissenschafts- und Forschungseinrichtungen indiziert die steuerrechtliche Behandlung derselben als Zweckbetrieb die Anwendung des Besserstellungsverbots.[1)]

Zuwendungen der öffentlichen Hand im Sinne des HG sind alle Fördermittel, die unmittelbar (Zuwendungen von Bund, Ländern und Kommunen) oder mittelbar (etwa aus EU-Mitteln) von der deutschen öffentlichen Hand finanziert werden.

[1)] § 68 Nr.9 i.V.m. § 64 Abgabenordnung

Ausnahmen vom Geltungsbereich

Anwendung des Tarifsystems des Bundes oder der Länder

Keine Anwendung findet das Besserstellungsverbot bei Einrichtungen, die an das Tarifsystem des Bundes oder eines Landes angeschlossen sind, d.h. sofern unmittelbar der TVöD oder ein TV-L Anwendung findet.

Nicht gefördertes Personal welches ausschließlich außerhalb geförderter Projekte tätig ist

Die Vorgabe des § 9 Abs. 2 S. 2 HG zum BV gilt nicht, soweit ein ZE Beschäftigten, die weder ganz noch teilweise unmittelbar in geförderten Projekten beschäftigt sind, das Besserstellungsverbot übersteigende Gehälter zahlt. Voraussetzung ist jedoch, dass die vollständigen Gehälter (nicht nur der übersteigende Teil) aus Mitteln bezahlt werden, die weder unmittelbar noch mittelbar von der deutschen öffentlichen Hand finanziert werden.[2)]

Vorrang von Regelungen eines Bundeslandes zum Besserstellungsverbot

Die Vorgabe des § 8 Abs. 2 S. 2 HG zum BV gilt nicht, wenn die Zuwendungen der öffentlichen Hand überwiegend von einem Bundesland geleistet werden und das Haushaltsrecht dieses Bundeslandes ein Besserstellungsverbot vorsieht.[3)]

Wissenschaftsfreiheitsgesetz

Die Vorgaben des § 9 Abs. 2 S. 1 und S. 2 HG zum BV gelten für die in § 2 Wissenschaftsfreiheitsgesetz (WissFG) genannten Einrichtungen unter besonderen Voraussetzungen, § 9 Abs. 2 S. 7 und S. 8 HG. Es handelt sich hier um große außeruniversitäre Einrichtungen, die vom Bund institutionell gefördert werden. Ausnahmen gelten lediglich für Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler und für sonstige im wissenschaftsrelevanten Bereich Beschäftigte, wenn sie im Rahmen der Planung, Vorbereitung, Durchführung, Auswertung oder Bewertung von Forschungsvorhaben einen wesentlichen Beitrag leisten. Zudem dürfen die Gehälter oder Gehaltsbestandteile nicht aus Mitteln gezahlt werden, die unmittelbar oder mittelbar von der deutschen öffentlichen Hand stammen. Bei den in § 2 WissFG genannten Einrichtungen übt der Bund durch die institutionelle Förderung und z.B. durch die Beteiligung in Aufsichtsgremien Einfluss aus und ist somit in der Lage die maßvolle Nutzung der Privilegierung zu steuern.

Inhalt des Besserstellungsverbotes

Das BV gibt vor, dass „*der ZE seine Beschäftigten nicht besserstellt als vergleichbare Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer des Bundes*."

Vergleichsmaßstab

Entscheidend sind die Personalausgaben je Beschäftigten, das Gesamtentgelt je Beschäftigten und die Personalnebenausgaben. Die Konditionen für **jeden Beschäftigten (z.B. auch für die Geschäftsführung einer Einrichtung)** dürfen nicht besser sein, als die des TVöD. Maßgeblich ist das **gezahlte Jahresentgelt für vergleichbare Jahresarbeitszeit.**

TVöD als Obergrenze

Die **maßgebliche Obergrenze bildet der Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst** (TVöD). Das BV gilt für alle Leistungen und Arbeitsbedingungen, die sich aus dem Arbeitsverhältnis ergeben, entgeltlicher und unentgeltlicher Art. Dazu gehören insbesondere: monatliches Entgelt, jährliche Sonderzahlungen (wie Weihnachts- und Urlaubsgeld), Beihilfen, betriebliche Altersversorgung, Trennungsgeld, Umzugskostenvergütung, Kantinen und Fahrtkostenzuschüsse, Arbeitszeit, Urlaub, Dienstreisen, Büroausstattung und Kinderbetreuung.)

Sonstige Tarifverträge

Die Obergrenze ist der TVöD, soweit für den Zuwendungsempfänger nicht abweichende tarifvertragliche Regelungen gelten, die den

[2)] § 9 Abs. 2 Satz 3 HG 2026
[3)] § 9 Abs: 2 Satz 4 HG 2026

Anforderungen des Tarifvertragsgesetzes entsprechen[4] oder diese vom Bund als Ausnahmeregelung gebilligt worden sind. Solche tarifvertraglichen Regelungen haben „Vorrang“ gegenüber dem BV. Ungeachtet dessen muss in diesen Fällen jedoch bereits im Rahmen der Antragsprüfung abgewogen werden, ob das erhebliche Bundesinteresse an einer Förderung trotz dieser Tarifverträge gegeben ist und eine Gewährung der Zuwendung wirtschaftlich und erforderlich sowie unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsgrundatzes geboten ist. Im Übrigen haben andere Tarifvertragliche Regelungen, die über den TVöD hinausgehen und nicht den Anforderungen des Tarifvertragsgesetzes entsprechen, nur insoweit „Vorrang“ gegenüber dem BV, als dass die wechselseitigen Pflichten der Tarifparteien untereinander nicht durch das Zuwendungsrecht eingeschränkt werden. Gleichwohl gilt auch in diesen Fällen das BV, und zwar mit der Folge, dass die Bewilligungsbehörde einem ZE, der tarifvertraglich zu einer Besserstellung verpflichtet ist, grundsätzlich nicht fördern darf. Etwas anderes gilt nur, wenn bei Vorliegen besonderer Gründe eine Ausnahme genehmigt wird (s.u.). Das BV könnte also auch nicht beispielsweise durch den Abschluss eines „Haustarifvertrages“ umgangen werden.

Einrichtungsbezogene Geltung

Wenn das BV in einer Projektförderung gilt, **darf der ZE alle seine Beschäftigten nicht besserstellen**, unabhängig davon ob diese im geförderten Projekt tätig sind oder nicht. Das BV gilt also grundsätzlich nicht nur für das Projektpersonal (nicht „projektbezogen“), sondern zunächst für die gesamte Einrichtung („einrichtungsbezogen“). Eine **Ausnahme** besteht jedoch für Beschäftigte, die überhaupt nicht in geförderten Projekten beschäftigt/eingesetzt sind und deren Stelle zusätzlich weder mittelbar noch unmittelbar durch die deutsche öffentliche Hand gefördert wird (s.o.).

Ausnahmeverträge

Genehmigungsmöglichkeit von Ausnahmen

Die jeweils zuständige oberste Bundesbehörde (hier das BMFTR) kann bei „**Vorliegen zwingender Gründe**“ Ausnahmen vom Besserstellungsverbot zulassen.[5)] Ob zwingende Gründe vorliegen, ist für jeden Einzelfall anhand der Gesamtumstände zu bewerten. Grundvoraussetzung ist jedoch, dass die Durchführung des betreffenden Projekts im besonderen Bundesinteresse liegt, dieses Interesse nicht absehbar anderweitig befriedigt werden kann und dass ohne die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung das betreffende Projekt nicht realisierbar wäre. In diesem Zusammenhang können beispielsweise Personalgewinnungs- und Personalhaltegründe eine Rolle spielen. Hierzu müsste aus einem Ausnahmeantrag unter anderem hervorgehen, dass die Gewinnung oder das Halten geeigneter Kandidatinnen und Kandidaten unter Ausschöpfung aller tariflichen Möglichkeiten nicht möglich ist. Notwendig wäre insoweit eine substantiierte Begründung, aus der z.B. die Ergebnisse eines konkreten Auswahlverfahrens oder besondere Eignungen und Notwendigkeiten der Gehaltsstruktur hervorhergehen. Ein genereller phrasenhafter Hinweis auf Personalgewinnungs- oder Personalhaltegründe ist nicht ausreichend.
Ausnahmeanträge sind bei der Bewilligungsstelle zu stellen. Eine Genehmigung ist aus rechtlichen Gründen grundsätzlich nur möglich, wenn der Ausnahmeantrag vor Unterzeichnung der Arbeitsverträge bzw. vor Bewilligung des jeweiligen Projekts gestellt wird. Es wird zu einer frühzeitigen Beratung durch die Bewilligungsstelle geraten.

Handhabung

Selbsterklärung

Durch die Selbsterklärung zur Geltung des BV bestätigt der Antragsteller / ZE inwieweit er das BV einhält.

Sofern Anhaltspunkte für einen Verstoß gegen das BV vorliegen, untersucht die Bewilligungsstelle den Sachverhalt, § 24 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG).

4 § 9 Abs. 2 Satz 1 HG 2026

5) § 8 Abs. 2 Satz 6 HG 2026

Mögliche Rechtsfolgen von Verstößen

Ein Verstoß gegen das BV kann im Rahmen der Antragstellung zur Ablehnung des Antrages führen. Bei laufenden Projektförderungen kann ein Verstoß gegen das BV zur Aufhebung der Bewilligung und zur Rückforderung der Zuwendung nach geltendem Recht, führen insbes. §§ 48 ff. VwVfG.

Angaben zur Einrichtung:

Name der Einrichtung, ggf. Organisationseinheit
Straße Hsnr., PLZ Ort

Rechtsform:

Selbsterklärung zur Geltung des Besserstellungsverbotes

- Die o.g. Einrichtung bestreitet ihre Gesamtausgaben überwiegend aus Zuwendungen der öffentlichen Hand.
  ☐ trifft nicht zu (dann Ende) | ☐ trifft zu (dann weiter)

- Die o.g. Einrichtung ist an das Tarifsystem des Bundes oder eines Landes angeschlossen, der TVöD oder ein TV-L findet unmittelbar Anwendung. Keine Beschäftigten (einschließlich Leitungspersonen) der o.g. Einrichtung beziehen ein über- oder außertarifliches Gehalt (TVöD / TV-L) oder andere über- / außertarifliche entgeltliche / unentgeltliche Leistungen.
  ☐ trifft zu (dann Ende) | ☐ trifft nicht zu (dann weiter)

- Die Beschäftigten oder einzelne Beschäftigte (einschließlich Leitungspersonen) der o.g. Einrichtung werden bessergestellt als vergleichbare Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (nicht: Beamte) des Bundes (im Tarifsystem des Bundes).
  ☐ trifft nicht zu (dann Ende) | ☐ trifft zu (dann weiter)

- Diejenigen Beschäftigten der o.g. Einrichtung, die bessergestellt werden als vergleichbare Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer des Bundes sind und werden nicht unmittelbar in öffentlich geförderten Projekten tätig (auch nicht teilweise). Ihre Gehälter werden nicht (auch nicht teilweise) aus Mitteln gezahlt, die unmittelbar oder mittelbar von der deutschen öffentlichen Hand finanziert werden.
  ☐ trifft zu - Entsprechende Nachweise sind beigefügt oder werden in Rücksprache mit der Bewilligungsstelle nachgereicht. (dann Ende)
  ☐ trifft zu – Nachweise liegen dem BMWE bereits vor; es wird auf diese Bezug genommen und zugesichert, dass der dort nachgewiesene Sachverhalt unverändert fortbesteht (dann Ende)
  ☐ trifft nicht zu (dann weiter)

- Die o.g. Einrichtung wird durch ein Bundesland überwiegend gefördert und nach Landesrecht gilt das Besserstellungsverbot.
  ☐ trifft zu (dann Ende) | ☐ trifft nicht zu (dann weiter)

- Die o.g. genannte Einrichtung ist von der Regelung des § 8 Abs. 2 S. 7 HG 2024 i.V.m. § 2 WissFG erfasst. Die haushalts- und förderrechtlichen Voraussetzungen werden eingehalten.
  ☐ trifft zu (dann Ende) | ☐ trifft nicht zu (dann weiter)

- Es bestehen Anhaltspunkte, dass das Besserstellungsverbot nicht eingehalten wird, da bei allen Fragen das Feld mit dem Klammerzusatz „dann weiter“ angekreuzt wurde.
  ☐ Es werden weitere Dokumente zur Darlegung des Vorliegens von zwingenden Gründen zur Zulassung einer Ausnahme angehängt bzw. diese werden in Rücksprache mit der Bewilligungsstelle nachgereicht.

☐ Es wird auf eine Begründung zu einem in gleicher Höhe für die selbe/n Person/en zugelassenen Ausnahme zu einem vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWE) geförderten Projekt Bezug genommen: Begründende Unterlage vom _____(Datum) gegenüber _____(Bewilligungsstelle).
☐ Es werden keine (weiteren) Dokumente vorgelegt.

gez.

Ort, Datum Unterschrift