

Erstattung von Gemeinkosten bei Drittmittelprojekten

Für einen gerechteren Wettbewerb in der deutschen Forschungslandschaft und zwischen den Einrichtungen der Agrarforschung fordert der Vorstand der DAFA das BMEL auf, (1) die Erstattung von Gemeinkosten bei Drittmittelprojekten den Regelungen des BMBF anzupassen und (2) so dafür zu sorgen, die Stellung der Agrarforschung innerhalb von Hochschulen und Forschungsverbänden zu verbessern.

Ministerien verwenden Erkenntnisse aus programmierter Forschung zur Umsetzung gesellschaftlicher Ziele. Den nicht zum Bund gehörenden Einrichtungen, die diese Forschung ausführen, werden ein Teil der Kosten ersetzt. Wenn nicht zu erwarten ist, dass die Art der Forschung den Einrichtungen wirtschaftliche Vorteile bringt, sondern allein im gesellschaftlichen Interesse erfolgt (z.B. Grundlagenforschung), können bei Vorliegen aller Voraussetzungen die vollen direkten und indirekten Kosten der Forschung den Einrichtungen ersetzt werden. In fast allen Fällen sind diese Voraussetzungen nicht vollständig erfüllt. Es hat sich mit der Zeit ein System entwickelt, nach dem Ministerien differenziert nach Art der Einrichtung und Art der Rechnungsführung den Einrichtungen einen Teil der Kosten erstatten (z.B. FNR 2018).

Große Unterschiede bestehen darin, wie indirekte Kosten („Gemeinkosten“) berücksichtigt werden, die einer Einrichtung entstehen (z.B. durch Verwaltungsaufgaben oder Nutzung von vorhandenen Geräten, Mobiliar und Immobilien) und einem Projekt nicht direkt zugeordnet werden können. **Diese Gemeinkosten betragen im Jahr 2010 zwischen 5 % und 150 % (im Mittel 41 %) der Projektkosten** (Meurer & Schulze 2010; Astor et al. 2014).

In den vergangenen Jahrzehnten ist Drittmittelforschung bei den meisten Einrichtungsarten von einer zusätzlichen zu einer Hauptfinanzierungsquelle für Forschungsarbeiten geworden. Die Einrichtungen stehen damit untereinander im wissenschaftlichen und wirtschaftlichen Wettbewerb. **Durch die unterschiedliche Erstattung von Gemeinkosten, die gerade im Agrarbereich erheblich sein können (z.B. Ställe, landwirtschaftliche Maschinen, Labore), wird der Wettbewerb zwischen den Forschungseinrichtungen verzerrt.** Vor diesem Hintergrund stellen Meurer & Schulze (2010) fest, dass **die knappen Mittel der Ministerien volkswirtschaftlich suboptimal eingesetzt werden.**

Die Erstattung von Gemeinkosten unterscheidet sich nach den fördernden Ministerien. Im Agrarbereich fördert das BMEL die meisten Projekte, erstattet jedoch in den meisten Fällen keine Gemeinkosten. In anderen Fachbereichen stammt die Förderung eher vom BMBF, das Gemeinkosten fallbezogen zu 10 % auf die Personalkosten oder 20 % auf die Projektkosten erstattet. **Dies hat Auswirkungen auf das Ranking von Fachbereichen an Hochschulen.** Auch bei außeruniversitären Forschungseinrichtungen ist die Drittmitelquote evaluierungsrelevant. Wenn Agrarfakultäten weniger Drittmittel (einschließlich Gemeinkosten) einwerben, haben sie im inneruniversitären Vergleich einen schweren Stand. Dies wird in vielen Fällen umgangen, indem Agrar-Professuren auf durch DFG und BMBF finanzierte Grundlagenforschung (Genetik, Mikrobiologie, Physiologie) ausgerichtet werden. Des Weiteren betrachten Forschende die Abdeckung der Gesamtkosten ähnlich relevant wie thematische Vorgaben (Astor et al. 2014), was tendenziell eher zur Bearbeitung von DFG und BMBF geförderten Grundlagen-Themen führt.

Beides schwächt jedoch die systemorientierte Agrarforschung und die Praxisorientierung der Agrarfakultäten. Dies ist nicht im Interesse der Agrarforschung und der agrarwissenschaftlichen Ausbildung. Das BMEL sollte hier im eigenen Interesse wettbewerbsfähiger werden.

Freie, nicht institutionell geförderte Forschungseinrichtungen, die sich ähnlich wie Fraunhofer-Institute vorwiegend durch Drittmittelforschung finanzieren, sind durch die nur teilweise gewährte Erstattung von Gemeinkosten ebenso betroffen. Im Agrarbereich sind sie besonders benachteiligt, weil das BMEL durch BLE und FNR nach Auskunft von betroffenen Einrichtungen nur selten die Möglichkeit einer Zuwendung auf Kostenbasis anerkennt, was eine Erstattung von Gemeinkosten ermöglichen würde. Dies führt dazu, dass diese Einrichtungen sich bevorzugt um Drittmittel des BMBF bewerben. **Auch hier ist zu befürchten, dass dadurch systemorientierte Agrarforschung ausgebremst wird.**

Langfristig schwächt die Nicht-Erstattung von Gemeinkosten die Funktion der Agrarwissenschaften als Systemwissenschaften und so auch ihren Beitrag zur Transformation der Landwirtschaft. Ebenso wird in besonderem Maße die Fähigkeit weniger gut ausfinanzierten Agrarbereiche der Hochschulen reduziert, Drittmittel einzuwerben, um so eigenständige Forschung zu gesellschaftlich relevanten Fragen zu betreiben, wodurch auch Bemühungen behindert werden, im internationalen Wettbewerb zu bestehen.

Quellen

Astor, Michael; Glöckner, Ulf; Heinzelmann, Susanne; Risenberg, Daniel; Hartmann, Hans-Daniel; Beyer, Klaus-Peter et al. (2014): Wissenschaftliche Untersuchung und Analyse der Auswirkungen der Einführung von Projektpauschalen in die BMBF-Forschungsförderung auf die Hochschulen in Deutschland.

FNR [Fachagentur Nachwachsende Rohstoffe e. V.] (2018): Leitfaden für das Einreichen von Skizzen und Anträgen im Rahmen des BMEL-Förderprogramms Nachwachsende Rohstoffe. 2. Aufl.

Meurer, Petra; Schulze, Nicole (2010): Overheadkosten für Drittmittelprojekte in Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen. Hg. v. Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI). Studien zum deutschen Innovationssystem, 18-2010.

Handhabung von Overheads (Gemeinkosten) bei Projektförderung durch den Bund

- Bei Drittmittelprojekten werden die Ressourcen der Einrichtungen genutzt. Bundesministerien kompensieren diese Inanspruchnahme in unterschiedlichem Maße abhängig von der Art der Einrichtung. In der Ausgestaltung der Zuwendungen folgen die Ministerien meistens dem BMBF, können aber abweichen.
 - Die folgende Übersicht berücksichtigt nicht die Intensität der Projektförderung (Förderquote) oder die Grundfinanzierung der verschiedenen Einrichtungen. Einzelne Förderrichtlinien können abweichende Regelungen enthalten.
- **Es werden drei Arten der Zuwendung (bei Projektförderung) unterschieden**
 - Zuwendung auf Ausgabenbasis für Unis/FHs/öffentl. Forschungseinrichtungen
 - Zuwendung durch Zuweisung für Bundes- u. Landesressortforschung
 - Zuwendung auf Kostenbasis für Fraunhofer, Helmholtz und im freien Wettbewerb stehende Institutionen mit geordnetem Rechnungswesen (u.a. Unternehmen)
 - **Große Unterschiede bei Zuwendungen auf Ausgabenbasis: 0 bis 20 %**
 - Seit 2011 erstattet das BMBF die Inanspruchnahme von Infrastruktur bei Hochschulen und Universitätskliniken mit einer Projektpauschale von 20 % der gesamten Zuwendung des BMBF (nur für indirekte Projektausgaben, ohne Einzelnachweis) und 10 % Overhead auf die Personalkosten für andere Einrichtungen.
 - Die anderen Ministerien gewähren keine Projektpauschale sondern nur einen Zuschlag von 10 % auf die *Personalkosten* für Nutzung von Infrastruktur, jedoch *nicht* für staatliche Hochschulen. Der Projektträger BLE gewährt keiner Einrichtung Overhead.
 - **Ressortforschungseinrichtungen des Bundes und der Länder: 0 %**
 - Die Zuweisung für die Erfüllung von Aufträgen nach Bundeshaushaltsordnung sieht kein Overhead vor. Wenn Einrichtungen der Länder als eigenständige Forschungseinrichtung gelten, erhalten sie eine Zuwendung auf Ausgabenbasis nach oben erwähnten Regeln.
 - **Fraunhofer, Helmholtz und „Unternehmen“: individuell**
 - Gewährte Gemeinkosten betragen 5 % pauschal oder werden nach den *Leitsätzen für die Preisermittlung* auf Grund von Selbstkosten (PreisLS) für die einzelnen Einrichtungen ermittelt. Die Förderquote bei Helmholtz und Fraunhofer beträgt bis zu 100 % der Projektkosten, bei Unternehmen zwischen 50 % und 100 % der Projektkosten (abhängig von der Art der Forschung, Unternehmensgröße (KMU) u. Wirtschaftssektor).

Einrichtungsart	Art der Förderung	BMBF	BMEL BLE	BMEL FNR	andere Ministerien
Uni, FH (staatl.) (nicht-staatl.)	Zuwendung auf Ausgabenbasis	20 % G	0 %	0 % 10 % P	0 % 10 % P
öffentl. geförd. außeruniv. Einr.	Zuwendung auf Ausgabenbasis	10 % P	0 %	10 % P	10 % P
Ressortforschung Bund/Land	Zuwendung durch Zuweisung	← 0 % →			
Fraunhofer, Helmholtz „Unternehmen“	Zuwendung auf Kostenbasis bis 100 % 50-100 %	← 5 % oder individuell x % nach PreisLS →			

x: liegt im Allgemeinen etwas höher als 10 %, ermittelt nach Kostenlegung des Instituts
 P: bezogen auf die Personalkosten G: bezogen auf die gesamte Zuwendung des BMBF

Auszüge aus *Richtlinien für Zuwendungsanträge auf Ausgabenbasis (AZA/AZAP/AZV) - Für Anträge ab Laufzeitbeginn 19.04.2018 BMBF/BMEL (ohne BLE)*

[AZA4 F0842]

[...] Daneben dürfen durch **Zuwendungen staatlich institutionell geförderte oder vergleichbar grundfinanzierte Einrichtungen** (ausgenommen staatliche Hochschulen; siehe Hinweise zur Projektpauschale unter Pos. 0865 und 0866), die auf Ausgabenbasis abrechnen, zur Deckung der mit dem Zuwendungszweck zusammenhängenden Ausgaben für Infrastrukturleistungen (sog. „Overheads“) einen pauschalen Zuschlag bis zu 10% der Gesamtsumme der für das Vorhaben angesetzten **Personalausgaben** veranschlagen und abrechnen. Damit soll die vorhabenbezogene Inanspruchnahme der staatlich grundfinanzierten Infrastruktur abgegolten werden. Die Einrichtung hat aufgrund sachgerechter Ermittlung darzulegen, dass Infrastrukturausgaben den Umfang der angesetzten Pauschale nicht unterschreiten. Ausnahmsweise darf dieser pauschale Zuschlag auch von Einrichtungen veranschlagt und abgerechnet werden, die **nicht staatlich** institutionell gefördert oder vergleichbar grundfinanziert werden, wenn sie die vorgenannten Kriterien erfüllen und **zusätzlich** nachweisen, dass sie ihre **staatlich gewollte Aufgabenstellung** überwiegend mit öffentlicher Projektförderung und/oder öffentlichen Aufträgen existentiell absichern müssen.

[AZA4 F0865]

Projektpauschale (gilt nur für Hochschulen und Universitätskliniken)

Hochschulen (staatliche und nicht staatliche) und Universitätskliniken (unabhängig von der Rechtsform) können für Forschungsvorhaben ergänzend zu dem Zuschuss zu den zuwendungsfähigen Ausgaben (Zuwendung BMBF) eine Projektpauschale in Höhe von 20 % der Zuwendung (F0864) **pauschal** beantragen und abrufen. Die Projektpauschale unterstützt die Finanzierung der durch das Forschungsvorhaben verursachten indirekten Projektausgaben (z. B. für Raumnutzung, Energieverbrauch, IT-Infrastruktur, Verwaltungspersonal). Die Hochschule entscheidet in Eigenverantwortung über die Verwendung. Da es sich um eine „echte“ Pauschale handelt, ist über die Verwendung der als Projektpauschale ausgewiesenen Mittel kein Nachweis erforderlich. Für die letztendliche Festsetzung der Höhe der Projektpauschale ist die tatsächliche Höhe der Zuwendung, die sich nach der Prüfung des Verwendungsnachweises ergibt, entscheidend. Vorhaben, die der Exzellenzinitiative, dem Hochschulpakt (einschließlich der dritten Säule „Qualitätspakt Lehre“) und dem Professorinnenprogramm zuzuordnen sind, erhalten keine Projektpauschale.

Auszug aus *Richtlinien für Zuwendungsanträge auf Ausgabenbasis (AZA)*. Auszug ist identisch in den Formularen des BMU/BMWi/BMFSFJ

[AZA4 0842]

[...] Daneben dürfen durch Zuwendungen staatlich institutionell geförderte oder vergleichbar grundfinanzierte Einrichtungen (**ausgenommen staatliche Hochschulen**), die auf Ausgabenbasis abrechnen, zur Deckung der mit dem Zuwendungszweck zusammenhängenden Ausgaben für Infrastrukturleistungen (sog. „Overheads“) einen pauschalen Zuschlag bis zu 10% der Gesamtsumme der für das Vorhaben angesetzten Personalausgaben veranschlagen und abrechnen. Damit soll die vorhabenbezogene Inanspruchnahme der staatlich grundfinanzierten Infrastruktur abgegolten werden. Die Einrichtung hat aufgrund sachgerechter Ermittlung darzulegen, dass Infrastrukturausgaben den Umfang der angesetzten Pauschale nicht unterschreiten.

[Zusatz nur für BMU/BMWI, nicht BMFSFJ]

Ausnahmsweise darf dieser pauschale Zuschlag auch von Einrichtungen veranschlagt und abgerechnet werden, die **nicht staatlich** institutionell gefördert oder vergleichbar grundfinanziert werden, wenn sie die vorgenannten Kriterien erfüllen und **zusätzlich** nachweisen, dass sie ihre **staatlich gewollte Aufgabenstellung** überwiegend mit öffentlicher Projektförderung und/oder öffentlichen Aufträgen existentiell absichern müssen.

Die *Richtlinien für Zuwendungsanträge auf Ausgabenbasis* der BLE enthalten keine Bestimmung zu Overheads

Quellen: Förderportal des Bundes (Formularschrank); Gespräche mit der Förderberatung des Bundes, Ministerien und Projektträgern; Bericht des BMBF zur Projektpauschale