

Empfehlung des Rates für Forschung und Technologieentwicklung zur Gewährung von Gemeinkosten bei geförderten Forschungsprojekten

Allgemeines

Der Rat für Forschung und Technologieentwicklung hat in der Ratssitzung vom 9. Juni 2011 die Einsetzung einer Arbeitsgruppe zum Thema Gemeinkosten mit Teilnehmern aus den im Rat vertretenen Bundesministerien und den Agenturen beschlossen. Aufgabe dieser Arbeitsgruppe ist das Aufzeigen eines gemeinsam erhobenen Ist Zustandes.

Status Quo

Zunächst ist eine begriffliche Abgrenzung erforderlich, da im allgemeinen Sprachgebrauch oftmals Overhead und Gemeinkosten im Zusammenhang mit geförderten Forschungsprojekten gleichbedeutend verwendet werden. Es wurde vereinbart, dass die gegenständliche Ratsempfehlung die Gemeinkosten behandelt und daher auch konsistent dieser Begriff verwendet werden sollen.

Die Gemeinkosten stellen unbestritten einen wichtigen Bestandteil der Forschungsfinanzierung dar, weil sie direkt im Bereich der Forschungsvorhaben wirken. Die Finanzierung von Forschungsvorhaben soll auf Grund von wettbewerblichen und beihilferechtlichen Rahmenbedingungen zu Vollkosten möglich sein. Gemeinkosten bilden notwendige Strukturen ab und spiegeln individuelle Ausprägungen von Forschungseinrichtungen wider. Allerdings stellen derzeit Gemeinkosten keinen Ausgleich zu nicht vollständig ausfinanzierten Forschungseinrichtungen dar und würden in einer idealen Finanzierungsstruktur von tertiären Einrichtungen und außeruniversitären Forschungsinstitutionen durch die resultierende Überfinanzierung obsolet sein.

Aus Sicht der Förderwerber sind einige größere Gruppen erkennbar, deren Situation folgendermaßen zusammengefasst werden kann:

Tertiäre Einrichtungen (insbesondere Universitäten und Fachhochschulen) erhalten nach aktuellen Förderrichtlinien Pauschalbeträge, die in der Regel bei 20% der direkten Projektkosten (FWF) bzw. Personalkosten (FFG) liegen. Eine nähere Betrachtung und Unterscheidung erfolgt später im Text.

Außeruniversitäre Forschungseinrichtungen sind teilweise in der Lage, die Gemeinkosten als Vollkostenmodell abzurechnen und müssen dafür die tatsächlich angefallenen Kosten in einem Nachweis belegen.

Ähnlich wie die außeruniversitäre Forschungseinrichtungen werden Förderwerber aus dem Bereich Gewerbe und Industrie behandelt, die einerseits häufig Forschungsförderung in Anspruch nehmen und andererseits in der Lage sind Vollkosten zu belegen.

Letztlich werden alle anderen Förderwerber, die nicht Vollkosten nachweisen bzw. den Prüfaufwand hierzu nicht durchlaufen, ähnlich wie die tertiären Einrichtungen mit Pauschalsätzen (in der Regel ebenfalls 20% der direkten Projektkosten bzw. Personalkosten) abgerechnet.

Beispielsweise gibt es bei den Forschungsförderungsagenturen FWF, FFG und AWS zum Zeitpunkt der gegenständlichen Ratsempfehlungen unterschiedliche Vorgehensweisen.

Aus der Sicht des FWF stellt die Abgeltung von Gemeinkosten eine der wichtigsten und strukturell wirkungsvollsten forschungspolitischen Maßnahmen im Zusammenhang mit FWF finanzierten Projekten dar.

Für Projekte, die in den Programmkategorien „Einzelprojekte“ und „PEEK“ ab 2011 bewilligt werden, werden die Forschungseinrichtungen künftig Gemeinkostenzahlungen erhalten. Die 2011 in Kraft getretene Regelung sieht vor, dass 20% zu den direkten Projektkosten an die Forschungseinrichtungen ausgeschüttet werden. Voraussetzung ist, dass es sich bei der Forschungseinrichtung des betreffenden Projektes um eine juristische Person handelt. Für Projekte, die bereits vor 2011 bewilligt wurden, sind keine Gemeinkostenzahlungen vorgesehen.

Der FWF begrüßt die pauschalierte Abgeltung indirekter Projektkosten ab 2011 sehr, weist allerdings darauf hin, dass dies ein erster Schritt ist, da eine Beschränkung der Zahlungen auf einen Teil des FWF-Programmangebots problematisch ist. Eine Ausweitung auf alle Programme wird angestrebt. Die FFG erkennt bei tertiären Einrichtungen für Einreichungen ab 1.8.2010 ausschließlich ein Pauschalsatz von 20% an. In Programmen der FFG können außeruniversitäre Einrichtungen und Unternehmen derzeit entweder pauschal mit 20% Gemeinkosten abrechnen, oder müssen im Fall eines höheren Satzes diesen nachweisen.

Für die Förderwerber muss eine Verbesserung der Rechtssicherheit im Vordergrund stehen.

Im Bereich der AWS sind Gemeinkosten derzeit in den überwiegenden Förderinstrumenten kaum vertreten. In einer geringen Anzahl der Instrumente können Gemeinkosten geltend gemacht werden, man

orientiert sich hier an den Vorgaben und Modalitäten der FFG. Üblicherweise werden auch hier 20% als Pauschale angenommen.

Gesteigerte Gemeinkosten führen zu einer Reduzierung der gesamt erzielbaren Forschungsleistung. Eine Pauschalierung in der Größenordnung von 20% ohne weitere Nachweisführung ist daher als Obergrenze anzusehen, höhere Sätze sind aus Sicht des Finanzministeriums nur durch kontrollierbare Nachweise zulässig.

Mit Hinweis auf die Strategie der Bundesregierung wird festgehalten, dass Gemeinkosten als Instrument für zielgenaue und unbürokratische Unterstützung von Forschungsleistungen gesehen werden und als Stärkung von Forschenden in den Universitäten und Institutionen dienen.

In Teilbereichen der österreichischen Forschungslandschaft sind ungeklärte Fragen zur Gewährung von Gemeinkosten identifiziert worden. Die unterschiedliche Behandlung der anerkehbaren Jahresarbeitsleistung von MitarbeiterInnen, die sich im Stundenteiler der Personalkosten niederschlägt, wird je nach Basisfinanzierung der Institution unterschiedlich gehandhabt. Die Anzahl der zu Grunde gelegten Stunden berücksichtigt im Regelfall nicht-projektbezogene Stunden und somit Leistungen, die letztlich als Bestandteil der Gesamtfinanzierung zu sehen sind. Diese sind für die Leistungserbringung der Forschungseinrichtung notwendig und wären somit in den Gemeinkosten als abrechenbar zu betrachten.

Die Verlagerung der Maschinenkosten aus dem Bereich der Gemeinkosten in gesondert nachzuweisende, explizit abzurechnende Maschinenstunden stellt keine Verbesserung, sondern lediglich eine Verlagerung in andere Kostenkategorien dar. Jedoch bringt dies einen erheblichen Dokumentations- und Nachweisaufwand mit sich.

Einige Programmlinien wie bspw. Bridge oder Research Studios Austria haben abweichend von der gängigen Praxis des Vollkostenmodells eine generelle Pauschalierung für alle geförderten Projekte in den Förderrichtlinien vorgesehen. Andere Kooperationsprogramme, die eine Zusammenarbeit von Wirtschaft und dem tertiären Sektor zum Inhalt haben (z.B. als CD Labor), erhalten zwar zusätzlich Unterstützung in der Finanzierung von Infrastruktur, eine Finanzierung der Gemeinkosten an sich ist jedoch nicht vorgesehen.

Die tatsächliche Verwendung der ausbezahlten Gemeinkosten an die jeweiligen Forschungseinrichtungen ist in den Einrichtungen individuell zu regeln. Im Sinne des positiven Anreizes, der durch die zusätzlich eingeworbenen Mittel bei den ForscherInnen entsteht, soll ein wesentlicher Anteil auch den direkt am Forschungsvorhaben beteiligten Organisationseinheiten zukommen.

Empfehlung

Der Rat für Forschung und Technologieentwicklung empfiehlt auf Basis der in der Arbeitsgruppe festgestellten Befundlage folgende Punkte:

- Die Frage der Gesamtfinanzierung von Forschungseinrichtungen stellt eine zentrale Problematik des heimischen Innovationssystems dar. Die Gemeinkosten dienen als Ausgleich für notwendige strukturelle Leistungen, die zur Erbringung der Forschungsvorhaben durch die Forschungseinrichtung anfallen. Eine ganzheitliche Sicht auf die Finanzierung des Innovationssystems ist unabdingbar und muss auch in den strategischen Dokumenten und Strategien wie bspw. Hochschulplan entsprechend berücksichtigt werden.
- Gemeinkosten müssen grundsätzlich abrechenbar sein, wobei der Berücksichtigung der nichtproduktiven Arbeitsleistung in den Forschungseinrichtungen Rechnung getragen werden muss. Auf Grund des hohen Aufwandes in der Nachweisführung empfiehlt der Rat einen evaluierten Gemeinkostensatz auf Basis der Vollkosten für längere Zeiträume (drei bis maximal fünf Jahre) zu etablieren. Die Berechnung sollte in größeren Forschungseinrichtungen, insbesondere im Bereich der angewandten Forschung, auf Ebene der kleinsten sinnvoll unterscheidbaren Organisationseinheiten erfolgen.
- Der Rat hält es im Zusammenhang mit dem evaluierten Gemeinkostensatz für unabdingbar, für den Förderwerber Rechtssicherheit hinsichtlich der zu erwartenden Gemeinkosten bereits zu Beginn der Forschungsvorhaben zu gewährleisten.
- Der Rat sieht es als mittelfristig anzustrebendes Ziel, dass vergleichbare Instrumente der Forschungsförderung den gleichen Regelungen hinsichtlich Gemeinkosten unterliegen. Die Ausweitung der Gemeinkosten wird langfristig zur Steigerung der Gesamtbudgets führen. Der Rat empfiehlt entsprechende Finanzierungsmodelle in den Budgetplänen und Strategiepapieren zu berücksichtigen.
- Der Rat empfindet die derzeitigen Rechtsgrundlagen hinsichtlich der grundsätzlichen Gewährung von Gemeinkosten als ausreichend und empfiehlt, lediglich die notwendigen Anpassungen vorzunehmen.

Die Ratsversammlung