



CH-3003 Bern, SWTR

Frau Bundesrätin
Doris Leuthard
Eidg. Volkswirtschaftsdepartement
Bundeshaus Ost
3003 Bern

Bern, 31. März 2008

Vernehmlassung zur „Teilrevision des Bundesgesetzes über die Forschung (Forschungsgesetz FG)“: Stellungnahme des Schweizerischen Wissenschafts- und Technologierats SWTR

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Schreiben vom 21. Dezember 2007 haben Sie den Schweizerischen Wissenschafts- und Technologierat eingeladen, im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zur „Teilrevision des Bundesgesetzes über die Forschung (Forschungsgesetz FG)“ eine Stellungnahme einzureichen. Gerne nimmt der SWTR diese Gelegenheit wahr und gliedert seine Ausführungen in die folgenden Abschnitte:

- 1. Würdigung der Revisionsvorlage**
- 2. Position des Schweizerischen Wissenschafts- und Technologierates SWTR**

Mit freundlichen Grüssen
Schweizerischer Wissenschafts- und Technologierat SWTR

Susanne Suter
Präsidentin SWTR

1. Würdigung der Revisionsvorlage

Der Schweizerische Wissenschafts- und Technologierat SWTR konnte sich bereits zweimal zur geplanten Neupositionierung der KTI und der Innovationsförderung des Bundes im Rahmen von Konsultationen äussern (SWTR-Stellungnahmen vom 3.5.2006 und 14.3.2007). Beide Male hat er sich dafür ausgesprochen, die Rolle des Bundes in der Innovationsförderung zu klären: „Welche Innovationspolitik braucht die Schweiz, und welche Rolle kommt dem Staat dabei zu?“. In diesem Kontext sollte dann der Grundauftrag der KTI im Rahmen der innovationspolitischen Fördermöglichkeiten definiert und dafür eine optimale gesetzliche Grundlage geschaffen werden.

Die Abstützung der KTI in einem revidierten Krisenbekämpfungsgesetz wurde damals abgelehnt. Ob die gesetzliche Grundlage der KTI besser im Forschungsgesetz oder in einem neuen Innovationsförderungsgesetz geschaffen werden soll, konnte damals nicht schlüssig beantwortet werden. Wichtig war dem SWTR, dass die KTI nicht nur auf ihr aktuelles Aufgabenportfolio festgeschrieben wird. Sie sollte vielmehr – wie im europäischen Umfeld üblich – die Möglichkeit bekommen, neue Finanzierungsinstrumente einzuführen (wie z.B. die direkte finanzielle Unterstützung von Unternehmen, Seed fund, Revolving fund, Kredite und Bürgschaften) und ihre Instrumente flexibel an die verschiedenen Typen und Ziele von Projekten adaptieren zu können.

Mit der vorliegenden Revisionsvorlage kann für den SWTR das Problem der mangelnden gesetzlichen Grundlage für die Projektförderung der KTI und für die Innovationsförderung des Bundes nicht befriedigend gelöst werden. Deshalb möchte er in seinen Ausführungen auf einige kritische Punkte der Revisionsvorlage hinweisen, die zu einem grundsätzlichen Überdenken des Vorgehens führen sollten.

Materielles Anliegen der Vorlage kann mit einer Teilrevision nicht erreicht werden

Wenn der Titel und der Geltungsbereich eines Gesetzes so stark ausgedehnt wird, muss es grundsätzlich neu überdacht werden. Die vorgeschlagene Teilrevision des Forschungsgesetzes ist zwar formell eine Teilrevision, materiell handelt es sich aber um eine Totalrevision:

- **Infragestellung der Philosophie des Forschungsgesetzes:** Mit der Integration der Innovationsförderung und auch der Unternehmensförderung ins Forschungsgesetz wird die bisherige Grundidee des Forschungsgesetzes in Frage gestellt, die auf dem Grundsatz der Forschungsfreiheit beruht (Art.20 BV). Der Gesetzgeber hatte bisher im Forschungsgesetz erfolgreich festgehalten, mit welchen gesetzlichen Rahmenbedingungen die grundlagen- und anwendungsorientierte Forschung optimal gefördert werden kann. Die schwierige aber zentrale Frage, welche gesetzliche Grundlage Innovationen bestmöglich fördert, kommt in den Vernehmlassungsunterlagen nicht zum Ausdruck: Inwiefern stehen die Besonderheiten der Innovations- und Unternehmensförderung mit den Fragen der Forschungsförderung wirklich in einem inneren Zusammenhang?

- **Die Klärung des Verhältnisses zwischen Forschungsförderung und Innovationsförderung:** Zwischen der Forschungs- und der Innovationsförderung bestehen an sich zahlreiche Verbindungen. Die beiden Anliegen sind aber aus Sicht des SWTR in der Revisionsvorlage schlecht zusammengebracht worden. Es bleibt unklar, was mit der Vorlage für die Forschungsförderung und was für die Innovationsförderung gewonnen wird und wo die spezifischen Synergien erwartet werden.
- **Konkurrenz der Leit motive:** Mit der Revisionsvorlage wird neben das bisherige Leitmotiv des Forschungsgesetzes „Die Förderung der wissenschaftlichen Erkenntnisse im Bereich der grundlagenorientierten und anwendungsorientierten Forschung“ das neue Leitmotiv der „wirtschaftlichen Innovation“ gesetzt.

Die SWTR-Mitglieder haben sich in den letzten beiden Jahren intensiv mit der Verbindung von Forschungs- und Innovationspolitik auseinandergesetzt. Es wurde dabei klar, dass es ein äußerst anspruchsvoller Prozess ist, Forschung und Innovation in einen konstruktiven Zusammenhang zu bringen, ohne dass dabei die Forschungs- oder die Innovationsperspektive dominiert. Es ist zu beachten, dass mit Forschung nicht nur Grundlagenforschung und mit Innovation nicht nur wirtschaftliche Innovation gemeint sein kann.

Ohne die konzeptuelle Verbindung beider Anliegen wird es zu schwierigen Auseinandersetzungen zwischen VertreterInnen der Forschungs- und der Innovationsförderung kommen. Die damit ausgelöste Eigendynamik könnte entgegen dem Willen des Gesetzgebers die Forschungs- oder die Innovationsdynamik unnötig behindern.

Notwendiger Abgleich der Teilrevision des Forschungsgesetzes (Integration Innovation) mit der anstehenden Totalrevision (Anpassungen HFKG)

Im erläuternden Bericht wird dargestellt, dass der Bundesrat das EVD am 2. Mai 2007 beauftragt hat, eine Revision des Forschungsgesetzes vorzulegen und diese mit der Vorlage zur Hochschullandschaft (HFKG) zu koordinieren. Für den SWTR sind die Ausführungen zum Zusammenhang der vorliegenden Teilrevision mit der anstehenden Totalrevision des Forschungsgesetzes (Anpassungen an neues Hochschulgesetz HFKG) widersprüchlich:

- Einerseits wird ein Zusammenhang dieser Teilrevision mit der anstehenden Totalrevision des Forschungsgesetzes verneint (S. 4, Fussnote 7).
- Andererseits wird aber darauf hingewiesen, dass „(..)eine umfassende Neuregelung für die Planung und Steuerung der Forschungs- und Innovationsförderungs politik des Bundes im Rahmen der Totalrevision vorgesehen ist. Diese wird zeitlich und inhaltlich mit dem Erlass des (..) HFKG koordiniert erfolgen.“(S. 10, Fussnote 9).

Wollte man also die für das HFKG vorgesehene Zusammenführung von universitären Hochschulen und Fachhochschulen in gemeinsamen Organen auch für den SNF und die KTI nachvollziehen, würde das erhebliche Auswirkungen auf die Organisation der KTI und wohl auch des SNF nach sich ziehen. Es wäre in dieser Perspektive nahe liegend, den SNF und die KTI unter ein gemeinsames Dach zu

bringen. Inwiefern will also der Gesetzgeber dem Anspruch des neuen Hochschulgesetzes HFKG folgen und wie für alle Hochschulen auch für die Forschung eine gemeinsame und transparente Strategie entwickeln, die auch in einer entsprechenden Organisation der Forschungsförderung zum Ausdruck kommt? Solche Fragen können nur im Rahmen der geplanten Totalrevision des Forschungsgesetzes beantwortet werden.

Spezifische Probleme mit der Erweiterung des Aufgabenbereichs der Innovationsförderung durch den Bund

Im erläuternden Bericht wird festgehalten, dass sich die Innovationsförderung des Bundes „wegen der Erweiterung ihres Aufgabenbereiches in den letzten Jahren in einer Phase der organisatorischen und rechtlichen Neuausrichtung“(S. 4) befindet. „Die vorgeschlagene Neuerung soll dieser Entwicklung Rechnung tragen, ohne das bisherige gute Funktionieren der Innovationsförderung zu gefährden“. Die Revisionsvorlage beschreibt denn auch die Aufgaben der Innovationsförderung und die jeweiligen Zuständigkeiten (Art. 16):

- Die Förderung der anwendungsorientierten F+E wird der KTI übertragen (Art. 16b+d),
- Die übrige Innovationsförderung (Art.16c), die Erarbeitung der Grundlagen und die Evaluation der Innovationsförderung (Art.16a Abs 2) werden der Bundesverwaltung übertragen.
- Der Abschluss von Abkommen über die internationale Zusammenarbeit im Bereich der Innovation ist Sache des Bundesrates (Art. 16a Abs3).

In der bisherigen Diskussion im Anschluss an die parlamentarischen Vorstösse (Motion Noser „Angepasste Organisation für die KTI“ vom 15.12. 2004; Parlamentarische Initiative FDP „Mehr Autonomie für die Forschungsförderung“ vom 20. 3. 2006) ging es in erster Linie um eine neue gesetzliche Grundlage für die KTI, die eine dem SNF entsprechende Organisationsstruktur ermöglichen soll.

Mit den neuen Bildungsartikeln wurde 2006 die Verfassungsgrundlage des Forschungsgesetzes erweitert. Im Rahmen der neuen Verfassung wurde der Art. 64 Abs. 1 ergänzt, wonach der Bund neu nicht nur die Forschung, sondern auch die Innovation fördert. Anlass für diese Ergänzung war in erster Linie das Bedürfnis, die KTI explizit verfassungsrechtlich abzustützen und damit die Voraussetzungen für die Integration der KTI ins Forschungsgesetz zu schaffen. „Innovation“ bleibt dabei nicht auf wirtschaftliche Innovation beschränkt, sondern schliesst namentlich auch Wissenschaft als solche und die Kultur mit ein.

Mit der Revisionsvorlage sollen nun aber alle Aufgaben des Bundes zur Innovationsförderung (inklusive Konjunkturpolitik) geregelt werden. Das führt aus Sicht des SWTR zu problematischen Ergänzungen des Forschungsgesetzes, wie etwa:

- die Abstützung der Vorlage auf den Konjunkturartikel der Bundesverfassung (Art. 100 BV), obwohl die verfassungsrechtliche Grundlage in den Bildungsartikeln im Hinblick auf die Integration der KTI ins Forschungsgesetz erweitert wurde.

- Das die Bundesverwaltung als Organ der Forschungsförderung im Innovationsbereich aufgeführt wird, anstatt die Aufgabe der Forschungsförderung vollständig der KTI zu übertragen (Art. 5d)

KTI als Behördenkommission

Der SWTR stellt in Frage, dass der Vorschlag „KTI als Behördenkommission“ die angemessene Lösung darstellt. Der SWTR hat bereits in seinen früheren Stellungnahmen seine Präferenz für die Orientierung am Modell SNF als bewährter Forschungsförderungseinrichtung zum Ausdruck gebracht. Die Auftrennung des KTI-Bereiches in die KTI-Projektförderung im Rahmen einer Behördenkommission und die restliche Innovationsförderung im Rahmen der Bundesverwaltung kann nicht überzeugen. Der SWTR sieht es nach wie vor als beste Lösung, die Aktivitäten der KTI nach dem Vorbild des SNF zu organisieren, um damit den für die Forschung unabdingbaren Freiraum zu erhalten. Namentlich gegen die Organisationsform der KTI als Behördenkommission spricht:

- Die fehlende kritische Masse für die Umsetzung der auf dem Papier formulierten Unabhängigkeit.
- Wenig Möglichkeiten für die Arbeit mit neuen Finanzierungsinstrumenten und mangelnde Flexibilität zur flexiblen Weiterentwicklung der bestehenden Instrumente.
- Die erschwerte Zusammenarbeit mit dem anders verfassten SNF.

Es bedarf zudem einer Klärung was gemeint ist und bezweckt wird mit Art.16b Abs.1: „Beiträge für Projekte in der anwendungsorientierten Forschung und Entwicklung können im Rahmen der strategischen Vorgaben des Bundesrates ausgerichtet werden“.

2. Position des Schweizerischen Wissenschafts- und Technologierates SWTR

Auf der Grundlage der vorangegangenen Würdigung der Revisionsvorlage kommt der SWTR zum Schluss, dass er diese Teilrevision des Forschungsgesetzes nicht unterstützen kann und die grundsätzlichen Fragen nur im Rahmen einer Totalrevision gelöst werden können:

- Die vollständige Integration der Innovationsförderung des Bundes widerspricht dem Geist des Forschungsgesetzes. Neben der „Förderung der grundlagen- und anwendungsorientierten Forschungsförderung“ wird mit der „wirtschaftlichen Innovation“ ein neues Leitmotiv eingeführt. So wird ein von allen anerkanntes gutes Gesetz für die Forschungsförderung durch die konzeptuell unbefriedigende Integration des Leitmotivs „wirtschaftliche Innovation“ gefährdet.
- Der Zusammenhang mit der anstehenden Totalrevision des Forschungsgesetzes (Abgleich HFKG) ist nicht genügend geklärt.
- Die spezifischen Probleme mit der Erweiterung des Aufgabenbereiches der Innovationsförderung durch den Bund können nicht über die Integration ins Forschungsgesetz gelöst werden. Die Abstützung auf den Konjunkturartikel (100 BV) ist schwierig mit der sich immer stärker an Wettbewerbskriterien orientierenden Forschungsförderung zu vereinbaren. Der SWTR versteht Innovationsförderung weder als Krisenbekämpfung noch als Konjunkturpolitik, sondern als Beitrag für die nachhaltige Leistungsfähigkeit eines Landes, da sich die wissenschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung immer stärker auf die Nutzung von wissenschaftlichen Erkenntnissen stützt.
- Für den SWTR ist es wichtig, dass die Forschungsförderung das zentrale Leitmotiv des Forschungsgesetzes bleibt. Die Integration der Förderung der forschungsbasierten Innovation soll auf der Grundlage des Innovationsbegriffes geschehen, wie er der neuen Verfassung (Art. 64 Abs. 1 BV) zugrunde gelegt wurde. Neben der wissenschaftlichen Innovation als solcher werden dort neu die wirtschaftliche und gesellschaftliche Innovation einbezogen. Wenn man sich grundsätzlich auf die Integration von forschungsbasierten Innovationen ins Forschungsgesetz beschränken könnte, wäre damit auch definiert, dass nicht alle wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Innovationen forschungsbasiert ist.
Für das Forschungsgesetz sollen die Art. 20 BV (Forschungsfreiheit) und Art. 64 Abs.1 BV (Förderung von Forschung und Innovation) richtungweisend sein.
- Die Dringlichkeit für eine bessere gesetzliche Basis für die KTI ist unbestritten. Mit dem Vorschlag der Behördenkommission kann für die KTI keine wesentliche Verbesserung geschaffen werden. Der SWTR befürwortet vielmehr die Verankerung der KTI als Forschungsförderungsagentur im Forschungsgesetz, abgestützt auf Art.64 Abs.1 BV und nach dem Modell des SNF. Durch die breite Definition des Innovationsbegriffes in der Bundesverfassung könnte auch die

Forschung in den neuen Fachhochschulen Gesundheit, Soziales und Kunst (GSK) adäquat gefördert werden.

- Die vorgesehene Aufteilung der heutigen KTI-Aktivitäten in „Projektförderung“ und „andere Förderaktivitäten“ ist weder zweckmässig noch effizient. Es würde zu einer Verzettelung der Kräfte führen und zusätzliche Ressourcen (Administration und Experten) erfordern, ohne die geringste Aussicht auf mehr oder bessere Resultate.

Für den SWTR kann es eine klare Trennung zwischen Forschungs- und Innovationsförderung nicht geben, weil sie in der Praxis in mannigfaltiger Weise zusammen gehören. Leider ist es mit der vorliegenden Revisionsvorlage nicht gelungen, Forschungs- und Innovationsförderung in einen konstruktiven Zusammenhang zu bringen. Ob alle Aufgaben der Innovationsförderung des Bundes sinnvoll in einem total revidierten Forschungsgesetz integriert werden können, wird vom SWTR bezweifelt.