



Bern, 28. September 2011/Mv-Si

Totalrevision des Bundesgesetzes über die Förderung der Forschung und Innovation (Forschungs- und Innovationsförderungsgesetz FIFG) –

Stellungnahme des Schweizerischen Wissenschafts- und Technologierats zu den Entwürfen von Botschaft und Gesetz im Rahmen der Ämterkonsultation (08. - 29.09.2011)

1. Ausgangslage

Die Forschungs- und Innovationsförderung des Bundes erhält mit dem vorliegenden Entwurf des totalrevidierten Bundesgesetzes über die Förderung der Forschung und Innovation eine neue rechtliche Grundlage. Diese ersetzt das aus dem Jahr 1983 stammende Forschungsgesetz (SR 420.1), das der Schweizer Forschungspolitik bis heute gute Dienste leistet. Für die Schweiz, deren künftige Wohlfahrt ganz wesentlich von der gedeihlichen Entwicklung des BFI-Bereichs abhängt, ist das neue FIFG von zentraler Bedeutung.

Der SWTR hat den Gesetzgebungsprozess des FIFG von Beginn an kritisch begleitet und sich mehrfach zu den teil- bzw. totalrevidierten Gesetzesvorlagen zu Wort gemeldet.¹ Als Beratungsorgan des Bundes für alle Fragen der Wissenschafts-, Forschungs- und Technologiepolitik steht der SWTR in zweifacher Weise in der Verantwortung: Zum einen ist er aufgerufen, das vorliegende Regelwerk zum Teilbereich der Forschungs- und Innovationsförderung mit Blick auf das Wohl des gesamten BFI-Systems zu beurteilen; zum anderen ist er selbst im aktuellen Regelwerk das Objekt einer Legiferierung, die seinen künftigen Tätigkeitsbereich und Handlungsspielraum definiert. Es ist dem SWTR deshalb ein besonderes Anliegen, im Rahmen der Ämterkonsultation zum aktuellen Entwurf des FIFG und der zugehörigen Botschaft Stellung zu nehmen.

¹ Vgl. Vernehmlassung zur Teilrevision des Bundesgesetzes über die Forschung (Forschungsgesetz FG): Stellungnahme des Schweizerischen Wissenschafts- und Technologierats SWTR, 31.03.2008:

http://www.swtr.ch/images/stories/pdf/de/fg_stellungnahme_31_3_08.pdf

Ämterkonsultation Teilrevision Forschungsgesetz: Stellungnahme des Schweizerischen Wissenschafts- und Technologierats zur Teilrevision Forschungsgesetz, 03.11.2008:

http://www.swtr.ch/images/stories/pdf/de/stellungnahme_fg_okt_08.pdf

Grundsätze für die Gesamtrevision des Forschungs- und Innovationsförderungsgesetz (FIFG), SWTR Schrift 1/2009: http://www.swtr.ch/images/stories/pdf/de/grundstze_gesamtrevision_forschungsgesetz_endversion.pdf

Stellungnahme des Schweizerischen Wissenschafts- und Technologierats SWTR zur allgemeinen Vernehmlassung: Totalrevision des Forschungs- und Innovationsförderungsgesetzes (FIFG), 16.02.2011:

<http://www.swtr.ch/images/stories/pdf/de/stellungnahme%20swtr%20final.pdf>

2. Gesamtwürdigung

Auf der Basis seiner im Herbst 2009 publizierten Grundsätze für die Gesamtrevision des FIG² fällt die Beurteilung des vorliegenden Revisionsentwurf in vielen Aspekten positiv, in wenigen, für den SWTR aber zentralen Punkten eindeutig negativ aus. Das neue FIG muss der wachsenden Dynamik von Forschung und Innovation in der Schweiz gerecht werden und für deren Förderung und weiteren Entfaltung die besten Rahmenbedingungen schaffen. Der SWTR formuliert zu jenen Stellen, wo ihm eine Anpassung dringend angezeigt scheint, eigene konkrete Änderungsvorschläge. Dabei lässt er sich vom Grundsatz leiten, dass formaljuristische Erwägungen nicht den Ausschlag geben sollten, sondern das Gesetz so zu gestalten ist, dass das Schweizer Forschungs- und Innovationssystem sein künftiges Entwicklungspotential optimal entfalten kann.

2.1 Verbesserungen gegenüber dem Vernehmlassungs-Entwurf

Fortschritte wurden gegenüber dem Vernehmlassungsentwurf vor allem in Bezug auf die innere Kohärenz und Systematik der Gesetzesvorlage erzielt. Der SWTR begrüsst die **Klärung und Bereinigung der Begrifflichkeiten**, wie sie in Artikel 2 vorgenommen wurde. Dass in Artikel 19 über die „Förderung der Innovationsprojekte“ nun explizit von der „Umsetzung der Forschungsergebnisse für Wirtschaft und Gesellschaft“ die Rede ist, konsolidiert nicht nur die Formulierung mit der in Artikel 2 gewählten Begriffsdefinition, sondern macht deutlich, dass sich das FIG von einer rein marktorientierten Engführung der Innovation abwendet und dem vom SWTR verfochtenen Postulat eines breiten Innovationsverständnisses annähert.

Positiv zu werten ist auch die in Art. 15 neu ergänzte **Klassifizierung der „Forschungseinrichtungen von nationaler Bedeutung“** in „Forschungsinfrastrukturen“, „Forschungsinstitutionen“ und „Technologiekompetenzzentren“. Diese Regelung verleiht den Gesetzesbestimmungen über die bisherigen Art. 16-Institutionen eine grössere Einheitlichkeit und nimmt darüber hinaus eine Anregung des SWTR betreffend Gründung regionaler Innovationszentren auf.³

Die **Overhead-Problematik** ist für die weitere Entwicklung der Forschungsaktivitäten an den Hochschulen – insbesondere der forschungsstarken unter ihnen – von weitreichender Bedeutung. Die weitergehende Detailregelung dieser Problematik soll nicht auf Gesetzesebene erfolgen. Die in Art. 10 und 24 ergänzten Bestimmungen, wonach der Bundesrat die Grundsätze der Beitragsbemessung regeln wird, sind deshalb eine sachgerechte Zwischenlösung. Die Abgeltung der Overhead-Beiträge soll auf Verordnungsstufe präzisiert werden. Grundsätzlich geht der SWTR davon aus, dass allen Hochschultypen zur Abdeckung indirekter Forschungskosten entsprechende Overhead-Beiträge ausgerichtet werden.

Der SWTR begrüsst die **Bestimmungen zur KTI** in den Artikeln 23 und 24. Die KTI erhält die für ihr Funktionieren so wichtigen Kompetenzen, ein eigenes Beitragsreglement zu erlassen und auf internationaler Ebene mit ausländischen Forschungsorganisationen Kooperationen einzugehen. Damit werden zwei zentrale Anliegen des SWTR berücksichtigt, und die KTI gewinnt – trotz ihres Status als verwaltungsabhängige Behördenkommission – eine in vielen Belangen dem SNF analoge Eigenständigkeit und Flexibilität.

In Artikel 33 über die Unterstützung des Bundes für den schweizerischen Innovationspark ist mit Absatz 3 eine neue Ergänzung hinzugekommen, welche die **Möglichkeit der dezentralen Errichtung eines Innovationsparks** in der Schweiz explizit vorsieht. Diese Regelung erachtet der SWTR als vernünftig, weil sie der auch regional auftretenden Dynamik von Innovationsprozessen angemessen Rechnung trägt.

² Grundsätze für die Gesamtrevision des Forschungs- und Innovationsförderungsgesetz (FIG), SWTR Schrift 1/2009: http://www.swtr.ch/images/stories/pdf/de/grundstze_gesamtrevision_forschungsgesetz_endversion.pdf

³ Neun Empfehlungen zur Förderung der Innovation in der Schweiz, SWTR Schrift 3/2009, S. 17: http://www.swtr.ch/images/stories/pdf/de/neun%20empfehlungen_innovation.pdf

2.2 Kritik und Empfehlungen für die redaktionelle Überarbeitung

Es fällt auf, dass die **Regulierungsdichte** in der vorliegenden FIGG-Fassung gegenüber dem Vernehmlassungsentwurf nochmals zugenommen hat. Dies ist vor allem auf die neuen Bestimmungen über die „wissenschaftliche Integrität“ (Art. 12; Art. 26) und die substantiellen Ergänzungen zur Ressortforschung (Art. 16) zurückzuführen. In beiden Fällen ist der SWTR der Auffassung, dass dem Prinzip der Einfachheit und Minimierung („so wenig wie nötig“) in der aktuellen Gesetzesversion nicht gebührend Beachtung geschenkt wird. Stand früher die Forschungsförderung im Zentrum des Gesetzes, so erhalten durch diese Zusätze andere Aspekte mehr und mehr Gewicht.

In Bezug auf den Abschnitt 5 „Kompetenz des Bundesrates zum Erlass von zusätzlichen Fördervoraussetzungen“ kommt der SWTR zum Schluss, dass das FIGG nicht der richtige Ort ist, Kontroll- und Sanktionsmassnahmen in dieser Detailfülle auszuführen. Es ist denkbar, dem Grundsatz der **wissenschaftlichen Integrität** im FIGG eine legale Basis zu geben, ohne jedoch die Interventionsmöglichkeiten des Bundes in dieser Ausführlichkeit zu erwähnen. Die neuen Bestimmungen widersprechen dem Geist eines Fördergesetzes und erwecken den Eindruck, sie näherten sich von einem tiefen Misstrauen gegenüber den Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern. Zu Recht verweist der Botschaftstext auf die zahlreichen Initiativen der in- und ausländischen Akademien, die zum Umgang mit wissenschaftlichem Fehlverhalten einschlägige Richtlinien erlassen haben. Für diese wichtige Thematik liegt die Hauptverantwortung bei den Forschungs- und Forschungsförderungsinstitutionen.

Die Gesetzesbestimmungen über die Ressortforschung wurden gegenüber dem Vernehmlassungsentwurf nochmals ausgebaut, so dass die **Ressortforschung** insgesamt ein zu grosses Gewicht erhält. Der SWTR ist der Meinung, dass die Möglichkeit zu erwägen ist, die Ressortforschung vollständig in einem eigenen Gesetz zu regeln oder zumindest die komplizierten Spezialregelungen (wie Art. 16 Abs. 3) in Spezialgesetzen zu den betroffenen Bundesstellen zu verschieben.

Der SWTR ist der Überzeugung, dass die Bestimmungen über den künftigen **Wissenschafts- und Innovationsrat** in ihrer aktuellen Fassung dem wachsenden Beratungsbedarf nicht gerecht werden, der mit der Neuordnung der Schweizer Hochschul- und Forschungslandschaft entstehen wird. Die grossen Veränderungen, die durch das HFKG und das FIGG eingeführt werden, machen eine fortlaufende kritische Beobachtung des gesamten BFI-Systems nötiger denn je. Ein wissenschaftspolitisches Beratungsgremium, das ausschliesslich Aufträge der Regierung entgegennimmt und sich nur mit Fragen der Forschungs- und Innovationspolitik beschäftigt, ohne die komplexen Schnittstellen zwischen dem Hochschul- und dem Forschungs- und Innovationsbereich in seine Überlegungen aufnehmen zu können, vermag diese notwendige Aufgabe nicht zu erfüllen. Das im geltenden Forschungsgesetz vorgesehene Profil des künftigen Rates widerspricht nicht nur dem Grundsatz des Zusammenhangs von Forschung und Lehre, sondern ebenso den einschlägigen Erfahrungen, die man in anderen Ländern mit Konsultativorganen solchen Zuschnitts gemacht hat.⁴ Die formaljuristisch begründete Einschränkung der künftigen Ratstätigkeit ist nicht sachgerecht, weil sich der Bund damit die Chance auf eine unabhängige und umfassende Beratung vergibt, die in international-vergleichender Perspektive über den politischen Planungshorizont von vier Jahren hinaus die gedeihliche Entwicklung des Gesamtsystems im Blick behält.

Die im geltenden Forschungsgesetz definierte Aufgabe, im Rahmen des Planungsverfahrens Zieldokumente zu erarbeiten, ist, wie der Botschaftstext (S. 37; S. 39) deutlicher hätte feststellen können, seit über zehn Jahren nicht mehr Bestandteil der Agenda des SWTR. Seine gegenwärtige Beratungsaufgabe konzentriert sich auf das mit der Bundesverwaltung abgesprochene Arbeitsprogramm und die Abgabe von Stellungnahmen zu übergeordneten Sachthemen.

⁴ Wissenschafts- und Technologieräte in Europa: Welches Beratungsorgan für Bildung, Forschung und Technologie braucht die Schweiz? Tagungsbericht und Position des SWTR, SWTR Schrift 2/2006: http://www.swtr.ch/images/stories/pdf/de/swtr_schrift22006d.pdf

Der SWTR bedauert, dass die von ihm wiederholt geltend gemachten Argumente und Anregungen nicht in den vorliegenden Revisionsentwurf Eingang gefunden haben.

- a) Es steht für ihn ausser Frage, dass die Modernisierung des institutionellen BFI-Rahmens den doppelten Auftrag erfordert, wie er im geltendem Forschungsgesetz definiert wird. Der SWTR soll weiterhin die Möglichkeit haben, neben der Bearbeitung von Anfragen, die der Bund an ihn stellt, auch vorausschauend Themen von wissenschaftspolitischer Relevanz aufzugreifen. Diese Pflicht, aus eigener Initiative auf drängende Probleme aufmerksam zu machen, folgt aus seiner **Verantwortung für das Ganze** und generiert einen Mehrwert, der über die segmentierte Einzelbetrachtung der Teilsysteme hinausgeht.
- b) Trotz der Ausführungen des Botschaftstextes über den „überholten und komplizierten Planungsansatz des geltenden FIG“ (S. 39) besteht nach Auffassung des SWTR die Notwendigkeit, dass das Beratungsorgan des Bundesrates eine **längerfristige, über die vierjährigen Planungsperioden hinausgehende Gesamtperspektive** einnimmt und auf dieser Grundlage Leitlinien für eine vorausschauende Wissenschafts- und Innovationspolitik vorschlägt. Eine Beschränkung des Blicks auf mittelfristige Zielvorstellungen und sektorielle Evaluationen würde sich für den notwendigen Prozess einer übergeordneten und unabhängigen Überprüfung nachteilig auswirken.

3. Änderungsanträge

Aufgrund dieser Überlegungen beantragt der SWTR folgende redaktionelle Änderungen in den Entwürfen der Ämterkonsultation:

a) Im Entwurf für das FIG

Artikel 6 Überschrift:

Anpassen wie folgt:

Grundsätze und Aufgaben

Zwischen Überschrift und Absatz 2 besteht eine kleine Inkohärenz, die mit dem vorliegenden Formulierungsvorschlag behoben werden kann.

Artikel 9 Abs. 1:

Ergänzen durch:

Die Forschungsförderungsinstitutionen erfüllen Aufgaben, die zweckmässigerweise durch Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler eigenverantwortlich wahrzunehmen sind.

Der Begriff „wissenschaftliche Selbstverwaltung“ ist im akademischen Kontext besetzt durch die Mitwirkung in universitären Gremien. Deshalb ist die Verwendung dieses Ausdrucks hier irreführend.

Artikel 12 Abs. 2:

Ersatzlos streichen.

Artikel 16 Abs.1:

Ersetzen durch:

Ressortforschung stellt wissenschaftliches Wissen bereit, das die Bundesverwaltung zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt.

Artikel 16 Abs. 3:

Ersetzen durch:

Die Ressortforschung stellt grundsätzlich keine Anträge auf Förderung durch die mit Bundesmitteln arbeitenden Institutionen der Forschungsförderung. Ausnahmen regeln die Spezialgesetze.

Abschnitt 5, Art. 26:

Entfällt ersatzlos.

Artikel 54 Abs. 1

Ergänzen durch:

Der Schweizerische Wissenschafts- und Innovationsrat berät aus eigener Initiative oder im Auftrag des Bundesrates oder des EVD den Bundesrat in allen Fragen der Wissenschafts-, Forschungs- und Innovationspolitik.

b) Im Entwurf des Botschaftstextes

Kapitel 2.7 Koordination und Planung, A. Ausgangslage, S. 37:

Ergänzen wie folgt:

„Dieses, deutlich von der Idee der „Gesamtplanung“ der 80er Jahre geprägte Konzept hat in den letzten Jahrzehnten nicht nur generell an Attraktivität verloren, sondern hat sich in der Praxis betreffend der langfristig auf über 10 Jahre angelegten „Ziele“ auch nicht mehr bewährt. Entsprechend hat sich der SWTR seit 2000 nicht mehr mit dieser Aufgabe befasst. Es ist ein Gebot der Stunde, die Planungsverfahren sowohl zu vereinfachen und damit effizienter auszugestalten wie auch in der Sache zu verwesentlichen und auf das Notwendige zu beschränken.“

Kapitel 2.7 Koordination und Planung, B. Neuregelungen, S. 39-40:

- Ändern wie folgt:

„Ziele für eine schweizerische Forschungs- und Innovationspolitik (siehe Art. 20 Bst. a; Art. 21 und 22 FIGG): [...] Tatsächlich werden heute diese Instrumente zur Erarbeitung von [wesentlichen: streichen „wesentlichen“] Grundlagen für die Förderpolitik des Bundes benutzt – wie überhaupt die „strategische Ausrichtung“ der Forschungs- und Innovationsförderung des Bundes heute nicht mehr in eigenständigen „Zieldokumenten“, sondern [ausschliesslich: streichen „ausschliesslich“] in den periodisch (nach Legislatur) verfassten Förderbotschaften dargelegt wird.“

- Ersatzlos streichen:

„Die letzten, auf den Grundlagen des Wissenschafts- und Technologierates verfassten „Ziele des Bundes“ datieren aus der zweiten Hälfte der 90er Jahre. Schon dieser Befund verdeutlicht den überholten und komplizierten Planungsansatz des geltenden FIGG. Hinter diesem Revisionspunkt stehen aber auch Sachgründe. Denn die Situation im Bereich der Forschungs- und Innovationsförderung ist heute aufgrund der vielfältigen Zusammenhänge derart komplex, dass eine permanente Kommission unmöglich die erforderliche umfangreiche Fachexpertise absichern kann. Entsprechend wird im neugefassten Artikel 44 zwar der Grundsatz der periodischen Überprüfung der schweizerischen Forschungs- und Innovationspolitik des Bundes oder Teilen davon festgehalten, bezüglich der beauftragten Stellen jedoch ein flexibles, der jeweiligen Situation angepasstes Vorgehen festgelegt (Art. 44 Abs. 1).“

- Ändern wie folgt:

„Am Schweizerischen Wissenschafts- und Innovationsrat (angepasster Name) als „beratendes Organ des Bundesrates für alle Fragen der Wissenschafts- und Forschungs- und Innovationspolitik“ wird in vorliegender Totalrevision des FIGG festgehalten. Denn erstens kann er (siehe Artikel 44 Abs. 3) [fallweise: streichen „fallweise“] auch in Zukunft mit der Überprüfung der Förderpolitik des Bundes beauftragt werden. [Einfügen:] Zweitens wird er an Stelle von Zieldokumenten (Art. 54 Abs. 1) für den Zeithorizont plus zehn Jahre dem Bundesrat längerfristige Perspektiven für die Entwicklung von Wissenschaft und Innovation unterbreiten. Drittens ist er das einzige völlig unabhängige und vom Bundesrat ernannte Beratungsorgan im Schweizer BFI-System.“

6. Kapitel, Art. 54, S. 89 oben

- *Ergänzen durch:*

„Im Rahmen der Totalrevision wurden, gemäss Auftrag des Bundesrates, Rolle und Aufgaben des Schweizerischen Wissenschafts- und Technologierates überprüft. Seiner Rolle nach ist der Wissenschafts- und Innovationsrat (angepasster Name) Beratungsorgan des Bundesrates für alle Fragen der Wissenschafts-, Forschungs- und Innovationspolitik in der direkten Zuständigkeit des Bundes.“

- *Ersatzlos streichen:*

„Damit wird er in seiner Funktion formell auf die Regelungsmaterie des FIFG gemäss Artikel 64 BV eingeschränkt, d.h. er ist nicht mehr, wie bisher, beratendes Organ des Bundes für alle Fragen der Wissenschaftspolitik, einschliesslich Bildungs- und Hochschulpolitik. Die entsprechend präzisierten Aufgaben werden zudem dem vereinfachten Planungsverfahren (siehe Kap. 2.7) angepasst.“

- *Ergänzen durch:*

„Im Auftrag des zuständigen Departements nimmt der Wissenschafts- und Innovationsrat insbesondere Evaluationsaufgaben wahr, nimmt aber auch aus eigener Initiative oder im Auftrag des Bundesrats oder des EVD übergeordnet Stellung bei Abklärungen und der Überprüfung der strategischen Ausrichtung der Förderpolitik des Bundes.“