

Bern, 4. April 2008

## **Vernehmlassung zur Teilrevision des Bundesgesetzes über die Forschung (Forschungsgesetz FG): Stellungnahme des Schweizerischen Nationalfonds (SNF)**

Die Stellungnahme des SNF gliedert sich wie folgt:

1. Grundsätzliche Bemerkungen
2. Anmerkungen und Änderungsvorschläge zu wichtigen Artikeln
3. Zusammenfassung

### **1. Grundsätzliche Bemerkungen**

#### **1.1 Einleitung**

Die vorgeschlagene Teilrevision des Forschungsgesetzes dient der Schaffung einer neuen gesetzlichen Grundlage für die Förderagentur KTI. Zwischen SNF und KTI bestehen gemeinsame Aktivitäten, bei ihren Tätigkeiten gibt es Schnittstellen. Der SNF bekennt sich in seinem Mehrjahresprogramm (MJP) 2008-2011 zur Wichtigkeit des Brückenschlags zwischen Grundlagenforschung und Innovation. Die Zusammenarbeit mit der KTI und die Weiterentwicklung der Gefässe für Wissens- und Technologietransfer (WTT) zählen zu den Zielen, die der SNF für die BFI-Periode 2008-2011 formuliert hat und die auch in seiner Leistungsvereinbarung mit dem Bund ihren Niederschlag gefunden haben.

Der SNF legt vor diesem Hintergrund das Schwergewicht seiner Stellungnahme auf Hinweise und Überlegungen zu geeigneten und effizienten Strukturen für die Forschung im Bereich des Übergangs von erkenntnisorientierter wissenschaftlicher Forschung zur Innovationsförderung. Prioritär ist dabei aus seiner Sicht, in der KTI eine starke und handlungsfähige Partnerorganisation zu finden. Ein weiteres Ziel ist, die nahtlose Finanzierung von erfolgreichen Forschungsprojekten zu garantieren. Die Aufgaben und Kompetenzen in der Forschungs- und Innovationsförderung sind deshalb so zu regeln, dass negative Kompetenzkonflikte vermieden werden bzw. in der Wertschöpfungskette keine Lücken entstehen. Nach Auffassung des SNF ist dies hinsichtlich der Definition der Aufgaben der Träger der Forschungs- und Innovationsförderung konsequent zum Ausdruck zu bringen (vgl. unten, Begriffe, Abgrenzungen).

## 1.2 Gesetzliche Verankerung der KTI

Die Schaffung einer neuen gesetzlichen Grundlage für die KTI, die dieser eine grössere Unabhängigkeit gewährt, wird vom SNF sehr begrüsst. Die vorgeschlagene Rechtsform stellt eine der Möglichkeiten dar, um dieses Ziel zu erreichen. Unabhängig von der genauen Rechtsform der künftigen KTI legt der SNF jedoch Wert darauf, dass die KTI mit jenen Kompetenzen ausgestattet wird, die eine optimale Gewährleistung der Zusammenarbeit zwischen SNF und KTI sicherstellt. Nach Auffassung des SNF setzt dies voraus, dass die heute von der KTI wahrgenommenen Aufgaben namentlich in den Bereichen Forschungsförderung, WTT sowie in der internationalen Forschungs-Zusammenarbeit auch künftig von der KTI abgedeckt werden können. Würden der KTI wichtige Kompetenzen amputiert, wie dies der Vernehmlassungsentwurf vorsieht, könnte sie nicht die vom SNF gewünschte Rolle als starke Partnerorganisation spielen. Der Vorteil der grösseren Unabhängigkeit wird im Vernehmlassungsentwurf ohne jede Not mit dem Nachteil beschnittener Kompetenzen verknüpft (vgl. dazu im Einzelnen Ausführungen unter Ziff. 1.6 und 2).

## 1.3 Revisionszeitpunkt; Koordination mit dem neuen Hochschulförderungs- und Koordinationsgesetz (HFKG)

Im Rahmen seiner Stellungnahme zum neuen HFKG hat der SNF das Anliegen deponiert, wonach das Forschungsgesetz und das HFKG aufeinander abgestimmt werden müssen. Im Hinblick auf diesen breit geltend gemachten Abstimmungsbedarf stellt sich die Frage, ob die vorliegend zur Diskussion stehende Teilrevision des FG tatsächlich vorgezogen werden soll. Den nachstehend angeführten Überlegungen zur Teilrevision des FG könnte nach Auffassung des SNF auch im Rahmen einer breiter abgestimmten Gesetzesrevision Rechnung getragen werden. Falls die Teilrevision des FG realisiert wird, müssen die Schnittstellen zwischen Forschungs- und Innovationsförderung bei der geplanten Totalrevision des FG weiterhin im Auge behalten werden.

## 1.4 Verfassungsgrundlage

Die rechtliche Neuausrichtung der KTI gibt Anlass, die verfassungsmässige Grundlage zu überprüfen. Mit der Annahme der neuen Verfassung im Jahr 2006 ist in Artikel 64 Bundesverfassung unter dem Titel Forschung explizit die Innovationsförderung verankert worden. Der SNF regt an, das Forschungsgesetz auf diese Verfassungsbestimmung abzustützen. Für ungeeignet hält er dagegen die Beibehaltung der Abstützung auf Artikel 100 BV, zur Hauptsache deshalb, weil Forschungs- und Innovationsförderungsmassnahmen infolge ihres mittel- bis längerfristigen Wirkungshorizonts als konjunkturpolitische Massnahmen ungeeignet sind.

## 1.5 Begriffe, Abrenzungen

Der SNF stellt im Hinblick auf die verwendeten Begriffsdefinitionen und -ergänzungen Klärungsbedarf fest. Er weist insbesondere darauf hin, dass die Unterscheidung der Begriffe „Grundlagenforschung“ und „Angewandte Forschung“ Schwierigkeiten bereitet und der SNF deshalb auf die Weiterführung dieser Unterscheidung verzichtet (vgl. dazu die Ausführungen und das Beispiel im MJP 2008-2011 des SNF, <http://www.snf.ch/d/ueberuns/foerderungspolitik/seiten/mehr-jahres-programme.aspx>, Ziff.4.3.1 a. E., S. 21). In Art. 2 lit. d Teilrevisionsvorschlag wird die Unterscheidung nicht nur übernommen, sondern durch den Begriff „Entwicklung“ ergänzt. Diese Ergänzung verschärft die Abgrenzungsprobleme.

Der SNF regt die Verwendung des Begriffspaares „Forschung – Entwicklung“ an. Für die Zuweisung der Aufgaben an die einzelnen Forschungsorgane nach Art. 5 FG ergibt sich in diesem Bereich, dass der SNF Aufgaben der Forschungsförderung übernimmt, während die KTI dort tätig wird, wo sich die beiden Bereiche überlagern. Bei der Differenzierung der Aufgabenbeschreibung

ist der Abgrenzung zwischen den verschiedenen Forschungsförderungsaufgaben besondere Beachtung zu schenken. Der SNF schlägt diesbezüglich vor, ihm (wie bisher) die Förderung der wissenschaftlichen Forschung ohne direktes kommerzielles Interesse zuzuweisen, der KTI die Forschungsförderung mit ganz oder teilweise unmittelbarem kommerziellem Interesse. Zur Schnittstelle im Übergangsbereich vgl. nachstehende Ausführungen in Ziffer 1.6.

Schliesslich ist auch der Innovationsbegriff nicht genügend geklärt. Im Zweckartikel (Art. 2) wird die Reichweite auf die „forschungsbasierte Innovation“ beschränkt. Dies ist im Rahmen des FG richtig und nötig, da die Innovationspolitik ja weit über Forschung und Entwicklung hinausreicht bis hin zur Steuerpolitik. In Art. 16c Abs. 1 werden dann aber Kompetenzen für die „Förderung des Unternehmertums“ verankert, die deutlich über die forschungsbasierte Innovation hinausgehen. Es stellt sich daher die Frage, ob die Kompetenzen für die Unternehmensförderung im Rahmen dieses Gesetzes geregelt werden sollen oder nicht besser anderswo, wie dies auch in der Parlamentarischen Initiative 06.408 „Mehr Autonomie für die Forschungsförderung“ verlangt wird. Eine Trennung würde sich besonders aufdrängen, falls die KTI ihre bisherigen Aufgaben im Bereich der Unternehmensförderung verlieren würde, wie dies im Entwurf vorgesehen ist.

## 1.6 Aufgaben KTI, Schnittstellen KTI - SNF

Wie ausgeführt, fördert der SNF wissenschaftliche Forschung, die nicht unmittelbar kommerziellen Zwecken dient. Die Aufgabe der heutigen KTI liegt im Bereich „Forschung und Entwicklung“ bei der Förderung von Projekten, die unmittelbar auf Material-, Prozess- und Produktinnovation ausgerichtet sind. Die KTI fördert demzufolge marktorientierte Forschung, die auf eine unmittelbare und direkte volkswirtschaftliche Wirkung zielt.

Wichtigste Förderkriterien bei der **KTI** sind der Innovationsgehalt und die Wirkungen, welche mit der späteren Nutzung der weiterentwickelten Forschungsergebnisse in Wirtschaft oder Gesellschaft erzielt werden können. Entsprechend werden bei der Klärung der Förderfähigkeit auch die Wertschöpfungskette, das Umsetzungsmodell beziehungsweise der unternehmerische Ansatz und die Nachhaltigkeit bewertet.

Beim **SNF** steht in erster Linie der wissenschaftliche Erkenntnisgewinn im Vordergrund, weshalb die Begutachtungskriterien die wissenschaftliche Qualität, der State of the Art, die Eignung des methodischen Vorgehens, die Fach- und Managementkompetenz der Gesuchstellenden zentral sind. Mit diesem Förderansatz werden praxisrelevante Fragestellungen und praxisrelevante Forschungsergebnisse nicht ausgeschlossen. Vielmehr fördert der SNF sowohl in der freien Forschung wie in spezifischen Programmen praxisorientierte Forschung. Als Beispiele seien die Ingenieurwissenschaften, die klinische Forschung sowie das Programm DORE genannt, mit welchem der SNF die Forschungstätigkeit der Fachhochschulen in den Bereichen Gesundheit, Soziales und Kunst fördert.

Diese praxisorientierten Forschungsvorhaben bilden eine wichtige Schnittstelle zwischen SNF und KTI. Die Schnittstelle liegt dort, wo der Forschungsprozess in den Innovationsprozess übergeht, d.h. wenn der (wissenschaftlich) erkenntnisgewinnende Forschungsprozess in einem Projekt abgeschlossen ist und die Umsetzungsidee im Rahmen eines daran anschliessenden Innovationsprojekts weitergeführt wird. Im optimalen Fall kann dieser Übergang sequenziell sein, oft kommt es aber zu Überschneidungen bzw. zu einer kurzen Parallelphase, bei welcher gleichzeitig erkenntnisorientiert geforscht und mit der Umsetzung begonnen wird (gute Beispiele dafür finden sich bei den Nationalen Forschungsprogrammen NFP und den Nationalen Forschungsschwerpunkten NFS). Im schlechtesten Fall entsteht jedoch eine Lücke. Dies soll durch die opti-

male Definition und Abstimmung der Aufgabenportefeuilles, des Knowhows und der Kompetenzen von SNF und KTI vermieden werden.

Vor dem Hintergrund dieser Ausgangslage und Überlegungen stellt der SNF zwei zentrale Anforderungen an die Gesetzesrevision, die nicht oder nur teilweise erfüllt sind:

- Erstens ist es nach Auffassung des SNF zwingend, dass der KTI all jene Aufgaben, die den beschriebenen Schnittstellenbereich betreffen, auch zukünftig zugewiesen werden. Dies betrifft namentlich die Förderung von Forschung und Entwicklung sowie die Aufgaben im Bereich des WTT sowie der Teilnahme an internationalen Programmen (FIFG-Entwurf Art. 16 a, Abs. 1 lit. a, d und e). Der Gesetzesentwurf sieht hingegen eine Aufteilung dieser Aufgaben auf die künftige KTI und das BBT vor. Dies würde die Zahl der Schnittstellen vervielfachen (so bilden z.B. die WTT-Prozesse gerade bei den NFP und NFS ein wichtiges Element in der Zusammenarbeit zwischen SNF und KTI). Neben den Synergie- drohen auch Qualitätsverluste, die im Widerspruch zur Zielsetzung der wirtschaftlichen und sparsamen Mittelverwendung (Art. 1 lit. c FG) stünden (so könnte beispielsweise das heute in der KTI vorhandene Expertenwissen viel weniger nutzbar gemacht werden, wenn die Beteiligung an internationalen Programmen im Innovationsbereich beurteilt werden müsste).
- Zweitens sollten sich die Kompetenzbereiche von SNF und KTI leicht überlagern, so dass jede „Kompetenzlücke“ vermieden werden kann, ohne dass aber die Klarheit über die Zuständigkeit verloren geht. Hier weisen die Neuerungen des vorliegenden Gesetzesentwurf in die richtige Richtung, schiessen aber nach Auffassung des SNF teilweise über das Ziel hinaus (s. die Bemerkungen unten zu Art. 16b Abs. 2).

## 2. Anmerkungen und Änderungsvorschläge zu wichtigen Artikeln

Aus den grundsätzlichen Erwägungen ergeben sich folgende Bemerkungen zu einzelnen Gesetzesbestimmungen:

### 2.1 Zweck und Grundsätze (Art. 1 und 2)

In Ergänzung zu den Ausführungen unter Ziff. 1 regt der SNF an, vertieft zu prüfen, ob das Forschungsgesetz die angemessene Gesetzesgrundlage für die Verankerung konjunkturpolitische Massnahmen darstellt. Der SNF würde es begrüssen, wenn die diesbezügliche gesetzliche Konzeption geändert würde (dies gilt wie erwähnt in besonderem Mass für die Förderung des Unternehmertums).

Jedenfalls ist in Art. 2 lit. f zum Ausdruck zu bringen, dass die Forschungs- und Innovationsförderungsmassnahmen einen **längerfristigen** Wirkungshorizont haben.

### 2.2 Forschungsorgane (Art. 5)

Die konzeptionellen Überlegungen zum Regelungsinhalt des FIFG sind u.a. auch in dieser Bestimmung umzusetzen. Im Titel fehlt der Begriff Innovation (der neu in den Titel des Gesetzes aufgenommen wurde). Die doppelte Auflistung der Bundesverwaltung in den Buchstaben c und d ist gesetzgebungstechnisch zu überprüfen.

Der SNF spricht sich konkret dafür aus, die KTI in Art. 5 lit. a zu verankern und ihr den Status einer „Institution der Innovationsförderung“ zu geben. Dies hat den Vorteil, dass sie wie die Institutionen der Forschungsförderung gemäss Art. 24 verpflichtet ist, ein Mehrjahresprogramm auszuarbeiten. Die Koordination zwischen all diesen Institutionen wird zweifellos erleichtert, wenn alle die gleichen Planungsinstrumente nutzen.

### **2.3 Aufgaben und Kompetenzen der KTI (Art. 16 a-16d)**

- Wie in den Ausführungen unter Ziff. 1 oben begründet wurde, hält der SNF fest, dass die KTI zwecks Vermeidung von Knowhow- und Synergieverlust (Schaffung zusätzlicher Schnittstellen) in ihrem Aufgabenportefeuille neben den Aufgaben gemäss Art. 16 a Abs. 1 lit. a namentlich auch jene unter den Buchstaben d und e aufgeführten zugewiesen erhalten müsste. Allfällige politische Vorgaben für diese Aufgaben lassen sich in einer Leistungsvereinbarung festhalten.
- Gestützt auf die grundsätzlichen Bemerkungen zu den Aufgaben und Schnittstellen von KTI und SNF begrüsst der SNF, dass die KTI gemäss Art. 16 b Abs. 2 Machbarkeitsstudien, Prototypen und Versuchsanlagen ohne Umsetzungspartner fördern kann. Zu streichen ist hingegen die Ausweitung auf „andere Projekte“. Durch sie würde die Aufgabenteilung von SNF und KTI unnötig verwischt. Gemäss Erläuterungen (S. 5) würde es sich um Projekte „im grundlagenforschungsnahen Bereich“ handeln, „sofern eine spätere wirtschaftliche Wirkung möglich erscheint und eine bedeutende wirtschaftliche Wirkung erwartet werden kann.“ Genau diese Voraussetzungen sind bei einer hohen Zahl von Projekten, die der SNF fördert, erfüllt, auch wenn sie keine Evaluationskriterien darstellen. Eine solche Kompetenz der KTI würde sich umso mehr erübrigen, wenn die vom SNF vorgeschlagene sequenzielle Projektförderung (1. Phase durch SNF, 2. Phase durch KTI) umgesetzt werden kann.
- Angesichts der erwähnten Förderungsbreite des SNF ist die KTI nicht „das“ Organ des Bundes für die Förderung der anwendungsorientierten Forschung und Entwicklung, wie dies in Art. 16 d Abs. 1 definiert wird. Dieser Absatz ist im Lichte der begrifflichen Vereinfachung zu überarbeiten.
- Schliesslich bedarf die in Art. 16 d Abs. 2 konzipierte Massnahme der thematisch orientierten Förderprogramme einer Abstimmung mit den Kompetenzen des SNF. Zur Sicherung der verlangten Koordination sind SNF und KTI im Bereich der orientierten Forschung mit gegenseitig abgestimmten Kompetenzen auszustatten. Der SNF weist darauf hin, dass nach heute geltenden Voraussetzungen der SNF die orientierte Forschung nicht in alleiniger Kompetenz betreiben kann.
- Ein weiterer Punkt betrifft die Erfolgskontrolle (aufgrund der parlamentarischen Debatte zur BFI-Botschaft 2008-2011 neu formulierter Art. 8 Abs. 3 FG). Wie aus dem Amtlichen Protokoll der Eidg. Räte zur Beratung dieser Bestimmung hervorgeht, bezieht sich diese Erfolgskontrolle auf die Zusammenarbeit zwischen SNF und KTI. Das Pendant der Verpflichtung des SNF ist bei den Bestimmungen zur KTI zu verankern.
- Generell wird angeregt, die Begriffsdefinitionen (vgl. dazu die Ausführungen unter Ziff.1) in den neu vorgeschlagenen Bestimmungen zur KTI einer Überprüfung zu unterziehen, und präzisierend anzupassen.

### 3. Zusammenfassung

Zusammenfassend hält der SNF fest, dass das grundlegende Anliegen, wonach die Neuausrichtung der Innovationsförderung adäquat gesetzlich verankert werden soll, mit der vorgeschlagenen Revision nicht erreicht werden dürfte. Insbesondere bedauert der SNF den drohenden Synergie- und Knowhowverlust, sofern die KTI künftig nur noch über das vorgeschlagene eingeschränkte Aufgaben- und Kompetenzportefeuille verfügen würde. Nach Auffassung des SNF wäre es ein schwer wiegender Rückschritt, wenn der in der vorliegenden Stellungnahme erläuterte Schnittstellenbereich nicht mehr durch geeignete Kooperationsmassnahmen direkt zwischen SNF und KTI bearbeitet werden könnte. Die Position der KTI als Partnerorganisation des SNF würde geschwächt statt gestärkt. Die Revision muss aus Sicht des SNF so korrigiert werden, dass der KTI ein Status grösserer Unabhängigkeit und Eigenständigkeit verschafft werden kann, ohne sie gleichzeitig durch eine Kompetenzbeschränkung zu schwächen.

Ein Nachteil der vorgeschlagenen Teilrevision muss ferner in der fehlenden Abstimmung mit dem im Entstehen begriffenen HFKG gesehen werden. Sofern an der Teilrevision festgehalten wird, muss diese Abstimmung im Rahmen der Totalrevision des Forschungsgesetzes nachgeholt werden. Das Abwarten der Totalrevision würde die Gelegenheit bieten, das Forschungsgesetz grundlegend neu zu konzipieren und damit insbesondere konsequent auf die Forschungs- und Innovationsförderung zu beschränken. Eine optimale und übersichtliche Regelung der Abstimmung zwischen den verschiedenen Forschungsorganen und ihren Aufgaben wäre über eine Totalrevision mit Sicherheit einfacher zu erreichen.