

Bern, 9. Februar 2010

Vernehmlassung Totalrevision FIFG Stellungnahme des SNF

Unter Berücksichtigung der bereits anlässlich der Vorarbeiten zur Totalrevision der für den SNF wichtigen Gesetzesgrundlage diskutierten Anliegen und Eingaben hat der SNF die Vernehmlassungsvorlage geprüft und lässt dem SBF nachstehend seine durch das Präsidium des Forschungsrats vorberatene und durch den Stiftungsrat verabschiedete Rückmeldung zugehen.

Die Stellungnahme des SNF ist in drei Teile gegliedert:

- Einleitende Bemerkungen
- Die wichtigsten Anliegen des SNF
- Hinweise zu weiteren Punkten

Einleitende Bemerkungen

Regulierungsdichte

Ein zentrales Anliegen der Totalrevision des FIFG ist gemäss erläuterndem Bericht vom Oktober 2009 die Klärung und Präzisierung von Aufgaben, Zuständigkeiten und Verfahren im Bereich der Forschungs- und Innovationsförderung sowie die Vereinfachung von Regelungen, so etwa auf dem Gebiet des Planungsverfahrens. Das FIFG soll „ein einfaches Aufgaben- und Organisationsgesetz mit geringer Regulierungsdichte“ darstellen (Ziff.1.3, S. 6 Erläuternder Bericht).

Der SNF hat bereits anlässlich seiner Mitwirkung in der sogenannten „Stakeholdergruppe“ bei der Erarbeitung des Revisionsprojekts darauf hingewiesen, dass die genannten Ziele aus seiner Sicht mit den Vorentwürfen des FIFG nicht in genügendem Ausmass erreicht wurden. Mit der nun in die Vernehmlassung geschickten Version sind zwar einige Verbesserungen erzielt, die diskutierten Mängel in diversen Punkten aber nicht beseitigt worden. Deshalb greift der SNF nachstehend einige Anliegen nochmals auf.

Vorab hält der SNF fest, dass die Vereinfachung des Gesetzes sowie die geringe Regulierungsdichte nicht erreicht werden. Er bedauert, dass die Chance der strikten Konzentration auf die Regulierung von Aufgaben und Organisation der Forschungs- und Innovationsförderung, die das Projekt einer Totalrevision eröffnet hätte, ungenügend wahrgenommen wurde. Häufig wurden bisherige Formulierungen fortgeschrieben, die weggelassen, verdichtet oder auf Verordnungsstu-

fe verschoben werden könnten. Die Fortschreibung birgt auch die Gefahr, dass überholte, wenig sinnvolle Formulierungen im total revidierten Gesetz weiterbestehen und es unnötig schwerfällig oder gar unpräzise machen. Der SNF nimmt im Rahmen der vorliegenden Stellungnahme die Möglichkeit wahr, um dieses grundsätzliche Anliegen nochmals zu deponieren. Er würde es begrüßen, wenn der FIFG-Entwurf in entschlackter Form dem Parlament zur Entscheidung vorgelegt würde. Etliche konkrete Hinweise zu diesem Anliegen finden sich in den nachstehenden Ausführungen.

Bedeutung von Forschung und Innovation

Auch wenn es sich beim FIFG um ein Aufgaben- und Organisationsgesetz handelt, sollte sich die Botschaft an das Parlament nicht allein auf diese Aspekte beschränken. Der SNF regt deshalb an, die Botschaft zu nutzen, um die grosse Bedeutung von Forschung und Innovation für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung der Schweiz aufzuzeigen. Er erachtet es dabei als wichtig, dass auch darauf verwiesen wird, dass Forschung einen wichtigen Beitrag zur Festigung des sozialen Zusammenhalts einer Gesellschaft leisten kann bzw. leisten sollte.

Abstimmung mit dem HFKG; Verweise

Im Rahmen seiner Vernehmlassung zum HFKG hat der SNF bereits darauf hingewiesen, dass die Koordination zwischen den beiden Gesetzen HFKG und FIFG geklärt werden muss (vgl. dazu auch nachstehende Anmerkungen zur Grundlage von Grossinitiativen wie SystemsX.ch). Die Totalrevision des FIFG ist nach Auffassung des SNF nicht derart dringlich, als nicht die Entscheide zum HFKG abgewartet werden könnten. Der FIFG-Entwurf ist deshalb mit dem zeitlich vorher behandelten HFKG vollständig abzustimmen. Dabei sind auch die Verweise zu prüfen, etwa jener in Art. 4 Abs. 2 Bst. c Ziff.2, wo möglicherweise der Verweis auf die den Geltungsbereich umschreibende Bestimmung des Art. 2 angezeigt wäre.

Wichtigste materielle Anliegen des SNF

Terminologie/Definitionen (Artikel 2)

Der SNF begrüsst die erreichte Klärung bei der Begriffsdefinition in Art. 2 E-FIFG weitgehend. Eine einfache Umschreibung von Forschung und Innovation ist einer Definition verschiedener Forschungskategorien vorzuziehen. Dass die wissenschaftliche Forschung verschiedene Kategorien umfasst, die alle zu fördern sind, sollte nicht Gegenstand der Begriffsbestimmungen sein, sondern im Botschaftstext erläutert werden.

Ausserdem ist darauf hinzuweisen, dass im vorliegenden Entwurf die Begriffe für Forschungskategorien weder klar definiert noch konsequent verwendet werden. Es kommen die Begriffe „anwendungsorientierte Forschung“ und „praxisbezogene Forschung“ vor; der allgemein übliche Begriff der „angewandten Forschung“ wird nicht benutzt. In der Botschaft sollte auf die entsprechende Fachdiskussion zur Terminologie Bezug genommen werden, damit diese international anschlussfähig ist. Unter anderem sollte die Botschaft auch aufnehmen, dass in der Medizin zunehmend der Begriff „translationale Forschung“ verwendet wird. Der SNF wird in seinem Mehrjahresprogramm 2012-2016 eine ausführliche Diskussion der Forschungskategorien vorlegen.

Aufgrund dieser Überlegungen ist der erläuternde 2. Satz in Art. 2 Bst.a unnötig. In jedem Fall ist der irreführende Zusatz „im öffentlichen Interesse“ zu streichen. Wenn die Forschungskatego-

rien in Art. 2 Bst. a, 2. Satz mit „Grundlagenforschung bis hin zur anwendungsorientierten Forschung“ eingeführt werden, so sind sie konsequenterweise in Art. 7 Abs. 2 nicht mehr zu wiederholen.

Aufgaben und Beiträge der Forschungsförderungsinstitutionen (Artikel 7)

Art. 7 Abs. 2 E-FIFG ist in dieser Form nutzlos und ersatzlos zu streichen. In Art. 8 Abs. 1 ist festgelegt, dass der SNF die wissenschaftliche Forschung in allen Disziplinen der Schweizer Hochschulen fördert. Allein das hat zur Folge, dass er die Forschung in allen Ausprägungen fördert. Dies macht eine rein deklaratorische Bestimmung in Art. 7 überflüssig.

In der allgemeinen Bestimmung, die für SNF und Akademien gilt, könnte mit nachstehender Formulierung die Klärung erfolgen, wonach kommerzielle Zwecke von der Forschungsförderung mit Bundesmitteln ausgeschlossen sind:

„¹ Die Forschungsförderungsinstitutionen erfüllen (*nicht: fördern*) Aufgaben, die zweckmässigerweise von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftern in eigener Verantwortung zu lösen sind.

² Sie fördern wissenschaftliche Forschung, soweit diese nicht unmittelbar kommerziellen Zwecken dient.“

Legaldefinitionen: konsequente Verwendung

Die Legaldefinitionen sind im Gesetz und den Erläuterungen konsequent zu verwenden, was noch nicht überall umgesetzt wurde. Beispiele:

- In Art. 16 ff. E-FIFG wird ohne Erläuterung der Ausdruck „anwendungsorientierte Forschung und Entwicklung“ verwendet.
- In Art. 15 Abs. 1 wird im Rahmen der Ressortforschung ohne weitere Begründung der Begriff „praxisbezogene Forschung“ eingeführt. Die Bestimmung kommt auch ohne dieses Adjektiv aus.
- Art. 50 Abs. 3: Forschungs- und Entwicklungsprojekte (Fortschreibung bisheriger Terminologie ohne Berücksichtigung der in Art. 2 getroffenen Definitionen).

In Art. 4 Abs. 1 sind angesichts der getroffenen Legaldefinition nur die Termini Forschung und Innovation zu verwenden (weglassen: „wissenschaftlich“).

Allgemeine Bestimmungen

Der SNF beantragt, Art. 5 zu überarbeiten:

1. Abs. 1 ist redundant zu den Planungsvorschriften und sollte weggelassen werden.
2. Abs. 2 Bst. j ist so offen formuliert, dass damit kein Mehrwert entsteht. Der SNF beispielsweise verpflichtet seine Beitragsempfänger/innen generell auf die gebotene Sorgfalt, die Regeln der guten wissenschaftlichen Praxis sowie die ethischen Richtlinien. Eine mögliche Formulierung wäre „die Einhaltung der Regeln der Ethik und der wissenschaftlichen Redlichkeit“.
3. Vor allem aber ist Abs. 2 Bst. g zu streichen, der schon im aktuellen Gesetz überflüssig ist. Folgende Gründe sprechen unter anderem gegen diesen Grundsatz:
 - Der Grundsatz ist systemwidrig. Im Falle der Forschungsorgane mit kantonaler Trägerschaft ist es nicht Aufgabe des Bundesgesetzgebers, solche Grundsätze zu formulieren. Der SNF ist beauftragt, die Forschung zu fördern „in allen Disziplinen, die an einer Hochschulforschungsstätte vertreten sind“ (Art. 8 Abs. 1). In welchem Verhältnis er die

verschiedenen Forschungskategorien fördert, hängt nicht zuletzt davon ab, welche Art Forschung an den Hochschulstätten betrieben wird. Es ist grundsätzlich nicht seine Aufgabe, ein „angemessenes Verhältnis“ herzustellen. Dieses ergibt sich aufgrund der Forschungsprofile der Hochschulen und der Gesuchsnachfrage.

- Es ist irreführend, von einem „angemessenen Verhältnis“ zu sprechen, wenn namentlich SNF und KTI aufgrund der im gleichen Gesetz festgelegten Aufgaben bestimmte Forschungskategorien gar nicht fördern dürfen.

Aufgaben des Bundes (Art. 6)

Diese Bestimmung umschreibt laut erläuterndem Bericht „abschliessend“ die Bundeskompetenzen im Bereich der Forschungs- und Innovationsförderung. Allerdings werden sie im Folgenden in zahlreichen Bestimmungen und in überregulierten Details wiederholt oder ergänzt, so dass die Übersichtlichkeit der Aufgabenteilung stark leidet. Namentlich bei den Kann-Bestimmungen der Absätze 3 bis 5 stellt sich die Frage der Kohärenz und auch der Redundanz, wenn diese Regelungsinhalte unter verschiedenen Titeln im Gesetz mehrmals erneut aufgenommen werden (in den Artikeln 8 und 26 explizit den SNF betreffend). Zudem sind die Regelungen zur Förderung von Forschungsprogrammen noch nicht ausgereift.

Der SNF stellt drei konkrete Anträge zu Art. 6:

- Erstens beantragt er, die Totalrevision des FIFG zu nutzen, um die rechtliche Grundlage für Nationale Grossprogramme wie SystemsX.ch zu klären und deren zentralen Merkmale festzulegen. Die Abstützung solcher Programme auf die Bestimmungen zu den projektgebundenen Beiträgen (bisher: Kooperationsprojekte von gesamtschweizerischer Bedeutung nach Art. 20 f. UFG; künftig Art. 59 HFKG) ist für viele Akteure unbefriedigend. Eine Möglichkeit bestünde darin, im FIFG eine Regelung zu treffen. Vom Wortlaut her könnte Art. 6 Abs. 3 eine solche Grundlage bilden. In den Erläuterungen (S. 30) werden jedoch andere Beispiele genannt. Die Tragweite dieser Bestimmung und ihre Auswirkung auf den SNF (s. Art. 8 Abs. 2 lit. c) bleibt deshalb unklar. Zudem sollte das Verfahren für solche Programme wie bei den NFS und NFP auf Verordnungsstufe geregelt werden (womit sie gemäss Erläuterungen in Art. 6 Abs. 4 statt 3 aufgenommen werden müssten).

Da ein Grossprogramm wie SystemsX.ch bedeutende strukturelle Effekte an den beteiligten Hochschulen beabsichtigt und diese im Entscheidungsprozess eine wichtige Rolle spielen müssen, ist jedoch auch in Erwägung zu ziehen, die Rechtsgrundlage im HFKG statt im FIFG zu schaffen. Der SNF ist bereit, an einer vertieften Diskussion dieser Frage mitzuwirken.

- Zweitens erachtet es der SNF als wichtig, dass der Bundesrat auch die KTI mit der Durchführung von Programmen oder internationalen Beteiligungen gemäss Abs. 3 beauftragen kann. Es sind Konstellationen denkbar, in denen ein gemeinsames Programm von KTI und SNF oder eine gemeinsame Beteiligung an einer internationalen Initiative sinnvoll ist. Unterschiedliche Delegationsmöglichkeiten würden die Zusammenarbeit jedoch erschweren.
- Drittens beantragt der SNF, dass in Art. 6 sämtliche Auftragskompetenzen des Bundesrats geregelt werden. Die in Art. 26 genannten Delegationsmöglichkeiten an den SNF sind in Art. 6 zu integrieren, in eine kurze Bestimmung zusammenzufassen und auf alle Förderungsinstitutionen sowie die KTI auszudehnen.

Der zusätzliche Art. 6 Abs. 4b könnte lauten: „Er (der Bundesrat) kann die Forschungsförderungsinstitutionen und die KTI mit Aufgaben der internationalen Zusammenarbeit beauftragen, deren Erfüllung ihre Fachkompetenz erfordern.“

Die in Art. 26 detailliert beschriebenen Delegationsmöglichkeiten können in der Botschaft als Beispiele genannt werden.

Aufgaben und Beiträge der Forschungsförderungsinstitutionen (Artikel 7)

vgl. dazu die Ausführungen weiter oben.

SNF (Artikel 8)

Hauptanliegen des SNF ist es, dass das ihm überantwortete Aufgabenportfolio vollständig, transparent und unter Vermeidung unübersichtlicher Redundanzen aus dem Gesetz hervorgeht. Er hat hierzu im Vorfeld der Vernehmlassungsvorlage konstruktive Vorschläge eingebracht, die zum Teil berücksichtigt worden sind. Er beantragt die folgenden Verbesserungen:

Die Tragweite der „nationalen Förderprogramme“ in Abs. 2 Bst. c ist auch hier zu klären. Nationale Grossprogramme wie SystemsX.ch dürfen nicht darunter fallen, ohne dass die Mitwirkung der betroffenen Hochschulen sichergestellt wird. Zudem müsste klargestellt sein, dass der SNF solche Programme nur mit zusätzlichen finanziellen Mitteln übernehmen könnte.

Abs. 2 Bst. e stimmt in der vorgeschlagenen Formulierung insofern nicht, als der SNF selber keine Durchführungsmassnahmen ergreift, sondern diese vielmehr fördert. Abs. 2 Bst. e sollte lauten: „Er (der SNF) verwendet die ihm vom Bund gewährten Beiträge namentlich : ... e. zur Förderung von Massnahmen der Auswertung und Verwertung von Resultaten aus der von ihm unterstützten Forschung“.

In Abs. 3 Bst. c wird die Förderung von Infrastrukturen durch den SNF erwähnt. Der SNF würde es begrüssen, wenn den Akademien in Art. 9 eine komplementäre Kompetenz übertragen würde. Dies würde die Bemühungen der beiden Institutionen unterstützen, die Förderung von Forschungsinfrastrukturen aufeinander abzustimmen.

Abs. 4 ist nicht als Kann-Bestimmung zu formulieren, sondern als direkter Auftrag an den SNF. Die definitive Einführung des Overheads ist aus Sicht des Stiftungsrats des SNF ein wichtiges und unbestrittenes Anliegen, das auf Gesetzesstufe verankert werden soll.

Abs. 5 ist so zu ergänzen, dass der SNF an allen Entscheidungsverfahren, die gemäss Abs. 2 lit. c und d zu weiteren Aufträgen führen, beteiligt wird. Es ist nicht einsichtig, warum diese Mitwirkung auf NFP und NFS beschränkt wird.

In Abs. 7 ist der 2. Satz zu kürzen, da eine Leistungsvereinbarung logischerweise die Ziele und Massnahmen zum Inhalt hat. Sinnvoll ist lediglich die Nennung der Zusatzaufgaben. In den Erläuterungen bzw. in der Botschaft ist festzuhalten, dass es sich um jene Zusatzaufgaben handelt, die in Art. 6 geregelt sind.

Internationale Zusammenarbeit (Art. 24 ff.)

Eine einfache Regelung von Aufgaben und Organisation wird vor allem im Bereich der Aufgaben in der internationalen Zusammenarbeit (5. Abschnitt) durchbrochen. Der SNF macht insbesondere darauf aufmerksam, dass die zu detaillierte Abbildung des heute bestehenden Instrumentariums in der internationalen Zusammenarbeit die Gefahr birgt, künftige Formen der Zusammenarbeit infolge zu enger Formulierungen unnötig zu behindern. Das Gesetz sollte genügend offen sein, um den stetigen Wandel zu berücksichtigen. Abschnitt 5 ist deshalb zu entschlacken und auf notwendige Regelungsinhalte zu beschränken.

Für die Begründung des Antrags betreffend Art. 26 wird auf die vorstehenden Ausführungen zu Art. 6 verwiesen.

KTI (Art. 6, 19ff.)

Die Totalrevision des FIGG bietet die Möglichkeit, die Aufgaben von SNF und KTI noch besser aufeinander abzustimmen, als dies mit der kürzlich verabschiedeten Teilrevision gelungen ist. Der SNF wünscht sich eine mit möglichst analogen Kompetenzen ausgestattete KTI. Aus diesem Grund beantragt er, dass die Delegationsmöglichkeiten an die KTI in Art. 6 ergänzt werden (s. oben). Auch andere Bestimmungen, zum Beispiel jene über die Rückforderung und Rückzahlung von gewährten Mitteln (Art. 34 und 35), sind auf die KTI anzuwenden.

Die Regelungsdichte in Art. 19 ff. erachtet der SNF als zu gross, nicht zuletzt bei den Bestimmungen zur Governance. Er regt auch hier an, gesetzgeberisch konsequent in der Verordnung zu regeln, was dem Ziel eines „einfachen Aufgaben- und Organisationsgesetzes mit geringer Regulierungsdichte“ zuwiderläuft.

Hinweise zu weiteren Punkten

Beiträge an Forschungsförderungsinstitutionen von nationaler Bedeutung (Art. 13)

Der SNF weist darauf hin, dass die Tragweite von Abs. 4 Bst. a einer vertieften Überprüfung bedarf. Die Auswirkungen auf die Praxis sind zu diskutieren; insbesondere bedarf die Frage der Notwendigkeit der Vernetzung mit den Hochschulen der Klärung.

Koordination und Planung

Der SNF regt auch hinsichtlich des 3. Kapitels eine Überarbeitung an im Sinne der Beschränkung auf die grundsätzliche Aufgabenordnung sowie zur Vermeidung unnötiger Wiederholungen.

Die Vereinfachung der Bestimmungen über die Planung begrüsst der SNF sehr. Gleichzeitig regt er an, die Bedeutung der Mehrjahresprogramme in einem Punkt zu präzisieren. Im Falle des SNF dient das Mehrjahresprogramm gemäss aktueller Praxis nicht nur der Koordination und als Grundlage für die BFI-Botschaft (Art. 41 Abs. 2), sondern – allenfalls nach einer Überarbeitung gemäss Art. 43 Abs. 3 – auch als zentrales Grundlagendokument für die Leistungsvereinbarung. Dieser für den SNF und wohl auch für die Akademien wichtige Zweck sollte im Gesetz festgehalten werden, sei es allgemein in Art. 41 oder je einzeln für SNF und Akademien in Art. 8 bzw. 9. In diesem Zusammenhang verweist der SNF auf die Erwähnung der Mehrjahresplanung in Art. 49 Abs. 1 (Berichterstattung). Die Fortschreibung des bisherigen Textes ist zu streichen, weil er der

Praxis nicht entspricht. Die Berichterstattung erfolgt auf Grundlage der Leistungsvereinbarung.

Verfahren und Rechtsschutz

Der SNF begrüsst die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Information der arbeitgebenden Institution im Fall von Missbräuchen und Verstössen (Art. 10 Abs. 3). Gleichzeitig regt er an, das Thema „Scientific Misconduct“ noch breiter zu diskutieren und beispielsweise zusätzlich zu prüfen, ob eine Legiferierung im Bereich der internationalen Rechtshilfe Sinn macht. Nicht nur der SNF stellt fest, dass Verstösse gegen die wissenschaftliche Integrität auch im internationalen Kontext wirksam bekämpft werden müssen.

Verwertung/Auswertung

Der SNF erfüllt bereits heute in breitem Mass Transparenzanforderungen hinsichtlich der Verwendung der ihm gewährten Bundesmittel, insbesondere über die ausgebaute Forschungsdatenbank, aber auch über weitere Massnahmen der Valorisation oder etwa - hinsichtlich des Zugangs zu von ihm geförderten Forschungsergebnissen - über die Förderung von Open Access. Das 4. Kapitel des E-FIFG wird in diesem Sinn materiell durch den SNF begrüsst.

Rückforderung und Rückzahlung

Artikel 35 ist - wie bisher - als „Kann“-Bestimmung ausgestaltet. Der SNF weist darauf hin, dass er gestützt auf das vom Bundesrat genehmigte Beitragsreglement die Rechte an Forschungsergebnissen in keinem Fall beansprucht und die diesbezügliche Regelung den Beitragsempfängern bzw. ihren Institutionen überlässt. Aus Transparenzgründen ist diese bewährte Praxis des Verzichts auf Rückerstattung und Gewinnbeteiligung, die sich für die Rolle der Forschungsförderungsinstitution aufdrängt, in der Botschaft zu dokumentieren. Schliesslich weist der SNF darauf hin, dass die Absätze 3 bzw. 2 der Artikel 34 bzw. 35 als unnötig zu streichen sind; entsprechende Erläuterungen in der Botschaft sind ausreichend. Dass zurückfliessende Bundesmittel nicht zweckentfremdet werden dürfen, ergibt sich ohne weiteres aus den allgemeinen Grundsätzen der Beitragsgewährung, so wie sich auch die Berichterstattungspflicht über die gesamte Aktivität der Forschungsorgane erstreckt. Die Details der Berichterstattung werden ohnehin vom zuständigen Departement vorgegeben, was sich aus Art. 49 Abs. 2 ergibt. Dies sind - wie einleitend angemerkt - auch Beispiele dafür, dass die Regulierungsdichte der Gesetzesvorlage mit Vorteil einer Gesamtüberprüfung zu unterziehen wäre.