

Frau Bundesrätin Doris Leuthard
Eidgenössisches Volksdepartement EVD
Bundeshaus Ost
3003 Bern

28. März 2008

Vernehmlassung zur Teilrevision des Bundesgesetzes über die Forschung: Stellungnahme von economiessuisse

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Leuthard

In Ihrem Schreiben vom 21. Dezember 2007 haben Sie economiessuisse eingeladen, im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zur Teilrevision des Bundesgesetzes über die Forschung eine Stellungnahme einzureichen. Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Meinungsäusserung, die wir gerne wahrnehmen. Unsere Stellungnahme basiert auf einer breit abgestützten Umfrage bei den interessierten Branchenverbänden, den kantonalen Industrie- und Handelskammern und den Mitgliedern der Kommission ‚Bildung und Forschung‘ von economiessuisse. Wir bedanken uns für die Beachtung unserer Überlegungen und Anträge.

Zentrale Punkte der Vernehmlassungsantwort von economiessuisse

Die Teilrevision des Bundesgesetzes über die Forschung ist missglückt. economiessuisse weist die Vorlage zurück und beantragt eine Überprüfung des Forschungsgesetzes in den folgenden Punkten:

Verfassungsmässige Abstützung überprüfen: Die Innovationsförderung durch den Bund kann bestenfalls langfristige positive Wachstumswirkungen zeitigen, ist nicht für die Konjunkturpolitik geeignet und kann daher nicht auf den Konjunkturartikel (Art. 100 BV) abgestützt werden.

Ziel-Mittleinsatz präzisieren: Bildung, Forschung, Steuern, Wettbewerb, Regulierung usw. spielen für die Innovationsleistungen der Schweizer Wirtschaft eine ungleich grössere Rolle als die direkte Innovationsförderung durch den Bund. Das Ziel der Förderung gemäss dem Forschungsgesetz kann nur sein, die Zusammenarbeit zwischen Hochschulen und Wirtschaft (KMU) zu verbessern. Mit der vorgesehenen Teilrevision liessen sich jegliche Aktivitäten als Innovationsförderung deklarieren.

Abspaltung der KTI vermeiden: Die Wirtschaft ist nicht einverstanden mit der organisatorischen Aufteilung zwischen KTI als Behördenkommission und den übrigen Innovationsförderungsaktivitäten des Bundes. Bei einer Abspaltung wird die Einheit der Materie verletzt, das Ausnutzen von Synergien erschwert und Ineffizienzen geschaffen.

Unabhängige Innovationsstiftung schaffen: Wie in parlamentarischen Vorstössen gefordert, sollen die KTI und die restlichen Innovationstätigkeiten des Bundes in eine von der Verwaltung unabhängige Stiftung ausgelagert werden. Nach dem Vorbild des Schweizerischen Nationalfonds sollte eine Innovationsstiftung errichtet werden, welche die operativen Aufgaben der Innovationsförderung weisungsunabhängig und losgelöst vom politischen Tagesgeschäft ausführen kann.

1. Einleitende Bemerkungen

Die Wirtschaft hat stets mit einem wachsamem Auge die Entwicklung der KTI verfolgt und sich dementsprechend engagiert. Der Grund für das Interesse der Wirtschaft liegt darin, dass mit der KTI eine für unser Land angepasste und effiziente Förderagentur geschaffen wurde. Dabei legte economieuisse immer grossen Wert darauf, dass die Projektförderung lediglich die Aufwendungen der Hochschulen, nicht aber diejenigen der privaten Unternehmen finanzieren sollte. Dies setzt die Anreize richtig und verhindert zum grossen Teil Fehlsteuerungen. Wesentlich zum Erfolg der KTI beigetragen hat zudem, dass sich nicht pekuniär motivierte, sondern von der Sinnhaftigkeit überzeugte Experten der Wirtschaft im Milizsystem für die KTI, die KTI-Startups, WTT etc. eingesetzt haben. Die KTI hat sich so in den letzten Jahren zu einem wichtigen Bindeglied zwischen KMU und Hochschulen entwickelt. Obwohl sich die häufigen Personalrochaden in jüngster Zeit und eine gewisse Verbürokratisierung kaum negativ auf die Qualität der Projektförderung auswirkten, mehren sich die kritischen Stimmen aus der Hochschullandschaft und der Wirtschaft. Künftig muss zwingend mit stabilen Rahmenbedingungen und entsprechenden Freiräumen für die KTI sicher gestellt werden, dass die grosse Stärke der KTI – die schnelle und professionelle Projektabwicklung - wieder ausgespielt werden kann. Die organisatorische Neuregelung der KTI könnte dazu einen Beitrag leisten.

2. Kommentar zur Neuregelung der Innovationsförderung

Eine Regelung der Innovationsförderung innerhalb des Forschungsgesetzes ist grundsätzlich zweckmässig. Die Innovationsförderung ist sinnverwandt mit den Aufgaben des Nationalfonds und sollte somit im selben Rechtserlass geregelt werden. Es handelt sich allerdings aus mehreren Gründen um eine missglückte Revision:

Verfassungsmässige Abstützung: Die Abstützung des Gesetzes auf den Konjunkturartikel Art.100 BV ist verfehlt. Forschung und Innovation zielen auf positive Veränderungen der Angebotsbedingungen einer Volkswirtschaft und haben damit allenfalls langfristige Wachstumsimplikationen. Die Innovationsförderung war noch nie und wird auch nie in der Lage sein, die eher kurzfristigen konjunkturellen Schwankungen zu beeinflussen. Innovationsförderung hat damit nichts mit der Konjunkturpolitik zu tun und kann auch nicht mit dieser begründet werden. Die verfassungsmässige Verankerung des Gesetzes muss aus diesem Grund überprüft werden.

Ziel-Mittel-Problematik: Innovationspolitik ist eine Querschnittsaufgabe und deckt alle Bereiche der Wirtschaftspolitik ab. Bildung, Forschung, Steuern, Wettbewerb, Regulierung usw. spielen für die Innovationsleistungen der Schweizer Wirtschaft eine ungleich grössere Rolle als die direkte Innovationsförderung durch den Bund. Der Gesetzesentwurf spricht von Wettbewerbsfähigkeit, Wertschöpfung und Beschäftigung. Vor dem Hintergrund von rund 1'500-2'000 neu gegründeten Unternehmen (Handelsregistereintrag) jeden Monat spielt die Innovationsförderung bei Neugründungen eine marginale Rolle. Auch werden Innovationenleistungen in der Schweizer Volkswirtschaft in erster Linie ohne Unterstützung des Staates durch die private Wirtschaft selber erbracht. Der Zweckartikel (**Art.1**) und die Grundsätze in **Art.2** sollten daher einzig auf die Hauptaufgabe der KTI ausgerichtet sein: Die Förderung der projektorientierten Zusammenarbeit zwischen Hochschulen und Wirtschaft. Die Bereiche Förderung Unternehmertum, WTT usw. sind komplementäre Aufgaben zur KTI.

Im ganzen Gesetzesentwurf unbestimmt bleibt, was unter Innovation überhaupt verstanden wird. Der Begriff sollte unbedingt geklärt werden. Mit der KTI wurde bisher die wirtschaftlich-technische Zusammenarbeit zwischen Hochschulen und Wirtschaft gefördert. Der bisherige Leistungsauftrag ist mit der Gesetzesrevision beizubehalten. Die KTI ist nicht das geeignete Gefäss, angewandte Forschung in den neuen Fachhochschulbereichen Gesundheit, Soziales und Kunst zu fördern. Hierfür ist ein neues Gefäss ausserhalb der KTI zu schaffen.

Auch in **Art.12** setzt sich die Ziel-Mittel-Problematik fort: Art.12 regelt die Rückzahlung von Bundesmitteln im Falle des wirtschaftlichen Erfolgs. Dieser Artikel trifft lediglich auf die Tätigkeiten des SNF zu. Die Projektförderung der KTI hingegen soll die Zusammenarbeit zwischen den Hochschulen und der Wirtschaft stärken und den KMU-Betrieben einen wirtschaftlichen Erfolg bescheren. Der Artikel hat den Bedürfnissen der KTI Rechnung zu tragen und ist entsprechend anzupassen.

Entscheidungsspielräume der Bundesverwaltung und der KTI: Gemäss **Art.5 lit.d** des Gesetzesentwurfs könnte sich jedes Departement der Bundesverwaltung auf das Forschungsgesetz abstützen und jegliche Aktivitäten als Innovationspolitik legitimieren. Dies ist auszuschliessen. Auch besteht eine Verwirrung zwischen den Termini Forschungsorgane und Forschungsinstitutionen. Die Formulierung in **Art. 16a** ist eine Art ‚carte blanche‘ für die Bundesverwaltung: ‚Der Bund unterstützt...‘. Damit der diskretionäre Spielraum der Bundesverwaltung eingeeengt wird, sollte Art. 16a gestrichen werden und durch eine präzise Formulierung ersetzt werden.

Gemäss **Art.16b Abs.1d** sollen sich die industriellen Umsetzungspartner künftig nur noch ‚in der Regel‘ hälftig an der Finanzierung von Projekten beteiligen; das Geschäftsreglement soll die Ausnahmen regeln. Diese Regelverwässerung ist aus ordnungspolitischen Überlegungen abzulehnen, und die Formulierung ‚in der Regel‘ soll gestrichen werden.

In **Art. 16b Abs. 1** werden fünf Kriterien genannt, die erfüllt sein müssen, sofern ein Projekt gefördert werden soll. Um von vorneherein Klarheit darüber zu schaffen, dass diese Kriterien - wie bisher - kumulativ erfüllt werden müssen, ist im Ingress von Abs. 1 die Formulierung wie folgt zu ergänzen: ‚wenn folgende Voraussetzungen erfüllt sind‘.

Art.16b Abs.2 soll den Hochschulen und anderen Forschungsstätten ermöglichen, Machbarkeitsstudien, Prototypen, Versuchsanlagen und andere Projekte auch ohne Umsetzungspartner zu realisieren. Auch dies ist eine ‚carte blanche‘ und ermöglicht die Finanzierung von allen möglichen Projekten; diesmal unter dem Deckmantel der anwendungsorientierten Forschung. Damit werden die Grundsätze der erfolgreichen Projektförderung der letzten Jahre in Frage gestellt: Die Zusammenarbeit zwischen den Hochschulen und der Wirtschaft. Art.16b Abs.2 ist zu streichen oder zumindest deutlich restriktiver zu formulieren.

Kann-Formulierungen sind zu vermeiden: Wie Art. 16a sollte auch **Art. 16c** gestrichen werden und eine klare Ziel-Mittel-Formulierung verwendet werden.

KTI als Behördenkommission: Gemäss dem Vorschlag des Bundesrates sollte die KTI als Behördenkommission organisiert werden. Der Vergleich mit der Wettbewerbskommission hinkt allerdings. Während die WEKO hoheitliche Regulierungsaufgaben wahrnimmt, ist die KTI eine reine Subventionsbehörde. In der Erfüllung ihrer Aufgaben übernimmt die KTI als Förderagentur keine hoheitlichen Aufgaben. Eine politische Führung der KTI ist im Gegensatz zur WEKO dementsprechend weder notwendig noch angebracht.

Organisatorische Abspaltung der KTI: Der entscheidende Punkt im Gesetzesentwurf, mit dem die Wirtschaft **nicht** einverstanden ist, besteht in der organisatorischen Aufteilung zwischen KTI als Behördenkommission und der übrigen Innovationsförderung des Bundes.

Kommission für Technologie und Innovation (KTI)	Innovationsförderung des Bundes durch die Bundesverwaltung (BBT)
Projektförderung: Förderung von anwendungsorientierter F&E	- Förderung des Unternehmertums - Unterstützung der Gründung und des Aufbaus forschungsbasierter Unternehmen - Wissens- und Technologietransfer - Internationale Programme - Grundlagen für die Innovationsförderung
Rund 80 Prozent der heutigen Aufwendungen im Bereich Innovationsförderung	Rund 20 Prozent der heutigen Aufwendungen im Bereich Innovationsförderung

Die grosse inhaltliche Verwandtschaft zwischen der KTI und den restlichen Innovationsförderungsaktivitäten des Bundes ist offensichtlich. Eine künstliche organisatorische Abspaltung der Bereiche würde die Einheit der Materie verletzen und zu erheblichen **Nachteilen** führen:

- Das Experten-Know-how von KTI und den restlichen Innovationsförderungsaktivitäten des Bundes stammt in der Regel aus der Privatwirtschaft. Vielfach sind die gleichen Experten sowohl in der KTI als auch in anderen Tätigkeiten der Innovationsförderung (Start-ups, WTT) aktiv.
- Schnittstellenprobleme und Reibungsverluste zwischen KTI und Bundesverwaltung sind vorprogrammiert. Daher besteht die grosse Gefahr, dass die erheblichen Synergien zwischen KTI und der Innovationsförderung nicht mehr oder zumindest nicht mehr effizient ausgenützt werden können.
- Die Bundesverwaltung gerät in Zugzwang: Sie muss ihre Tätigkeiten separat und losgelöst von der erfolgreichen Projektförderung rechtfertigen. Dies kann leicht dazu führen, dass neue Tätigkeitsfelder gesucht und Prestige-Projekte favorisiert werden.
- Es besteht die Gefahr, dass sich der Kampf um die Mittelzuweisung zwischen KTI und Bundesverwaltung verhärtet und Gelder von der Projektförderung abgezweigt werden.

Die Nachteile der organisatorischen Aufteilung werden sich nicht sofort nach Inkrafttreten des Gesetzes manifestieren. Vielmehr ist mit einer schleichenden Entfremdung von KTI und Innovationsförderung des Bundes zu rechnen. Eine solche Entwicklung steht in krassem Widerspruch zum Willen, die Entscheidungsabläufe in der Bundesverwaltung zu vereinfachen und deren Effizienz zu steigern. Eine Abspaltung der Innovationsförderung des Bundes von der KTI muss daher vermieden werden.

Die Synergien zwischen der KTI und den restlichen Innovationsförderungsaktivitäten des Bundes müssen auch künftig ausgenützt werden können. Grundsätzlich stehen zwei Möglichkeiten zur Auswahl:

a. Behördenkommission KTI inklusive Innovationsförderung

Die Innovationsförderungsaktivitäten des Bundes werden zusammen mit der KTI in eine Behördenkommission zusammengeführt.

b. Schweizerische Stiftung für Innovation

Die Aktivitäten der KTI und der Innovationsförderung des Bundes werden in eine eigene Stiftung für Innovation überführt.

Beide Organisationsformen erlauben die Synergienutzung zwischen den einzelnen Innovationsförderungsaktivitäten des Bundes. Letztere aber, die Auslagerung der Aktivitäten in eine Stiftung, weist zusätzliche Vorteile auf und ist deshalb zu unterstützen.

3. Vorschlag: Schaffung einer schweizerischen Stiftung für Innovation

Die Idee einer Innovationsstiftung nach dem Vorbild des Schweizerischen Nationalfonds ist keineswegs neu. Bereits 2004 forderte Nationalrat Noser in einer Motion, dass die KTI unabhängig von der Verwaltung positioniert werden und einen dem Nationalfonds vergleichbaren Status erhalten sollte. Diese Motion wurde vom Nationalrat gutgeheissen und schliesslich vom Bundesrat entgegen genommen. Der Bundesrat antwortete, dass er das Gesetz revidieren und eine angepasste Struktur ähnlich dem SNF schaffen wolle. Obwohl viele Gründe für eine solche Stiftung sprechen, wird im Kommentar zum revidierten Forschungsgesetz diese Organisationsform nicht erwähnt.

Aufgrund der grossen parlamentarischen Unterstützung des Anliegens erlauben wir uns, an der Forderung nach einer Stiftung für die KTI und den restlichen Innovationsförderungsaktivitäten des Bundes festzuhalten. Die Innovationsförderung soll integral aus der Bundesverwaltung herausgelöst und in eine schweizerische Stiftung für Innovation überführt werden. Der Grund für das Festhalten an dieser Forderung besteht in der Überzeugung, dass eine unabhängige Stiftung am besten geeignet ist, die Innovationsstrategien des Bundes operativ umzusetzen. Eine Stiftung weist deutliche **Vorteile** auf:

- Mit einer Innovationsstiftung wird eine klare Aufgabenteilung zwischen strategischer und operativer Ebene geschaffen. Die Politik setzt die strategischen Weichenstellungen im Rahmen der BFI-Botschaft. Die konkrete operative Umsetzung erfolgt dann ausschliesslich durch die Stiftung.
- Diese Organisationsform hat sich beim Schweizerischen Nationalfonds (SNF) bewährt. Die Politik kann die Rahmenbedingungen festlegen. In der operativen Umsetzung ist der SNF aber frei und alleine wissenschaftlichen Qualitätsansprüchen verpflichtet.
- Werden die Innovationsaktivitäten in eine Stiftung überführt, rücken SNF und die Innovationsstiftung rechtlich und institutionell näher zusammen. Dies vereinfacht den Austausch zwischen den beiden Institutionen. Die gleiche Organisationsform widerspiegelt auch die vielverwendete Formel ‚gleichwertig aber andersartig‘.
- Die Mitwirkung in internationalen Gremien sowie das Abschliessen internationaler Verträge ist, wie das Beispiel SNF zeigt, kein Stolperstein für eine Stiftung. Auch hier muss zwischen strategischer und operativer Ebene unterschieden werden. Der Abschluss der Verträge und damit die Strategievorgabe erfolgt weiterhin durch die Politik, die sich ihrerseits auf die Vorarbeiten der Bundesverwaltung stützen kann. Die konkrete Umsetzung der internationalen Verträge aber wird zweckmässigerweise mittels Leistungsaufträgen aus der Bundesverwaltung in die Stiftung ausgelagert.
- Das Experten-Know-how darüber, wie Innovation gefördert, wie der Wissensaustausch zwischen Hochschulen und Wirtschaft verstärkt und wie Start-ups erfolgreich sein können, liegt dezentral verstreut in der Wirtschaft und nicht zentral bei der Verwaltung. Eine Auslagerung der operativen Innovationstätigkeiten des Bundes ist daher nicht mit Nachteilen verbunden.
- Die Stiftung erlaubt es, dass die Synergien zwischen der KTI und den restlichen Innovationstätigkeiten des Bundes optimal ausgenützt werden.
- Die Stiftung vereinfacht und verkürzt die Entscheidungsfindung und bringt Kompetenzen und Verantwortung auf die selbe Ebene. Damit wird der Grundstein dafür gelegt, dass die administrativen Abläufe vereinfacht werden können. Dies ist deshalb entscheidend, damit das Experten-Know-how aus der Wirtschaft auch zur Verfügung gestellt wird. Nur mit schlanken und unbürokratischen Entscheidungswegen lassen sich Leiter von Forschungsabteilungen, Firmengründer oder Mitglieder von Unternehmensleitungen für die Expertentätigkeit gewinnen. Dieser direkte Know-how-Transfer aus der Wirtschaft ist für den Erfolg der KTI entscheidend.

Da das Forschungsgesetz bereits die gesetzlichen Grundlagen für den Schweizerischen Nationalfonds enthält, ist die Schaffung einer Innovationsstiftung auf der gleichen gesetzlichen Basis zielführend. Die notwendigen Anpassungen des Forschungsgesetzes für die Schaffung einer Stiftung sind minimal. Es handelt sich im Wesentlichen um Art.5, Art.6 und Art. 16. **Art.5, lit.a, Ziff.3** ist zu ergänzen mit dem Hinweis auf die Schweizerische Stiftung für Innovation für Aufgaben der Innovationsförderung. lit.d ist dementsprechend zu streichen. In **Art.6, Abs.1, lit.f** soll von der Schaffung und dem Betrieb einer Stiftung für Innovation gesprochen werden, und in **Art.16d** ist die Stiftung als Organ aufzuführen.

Da die schweizerische Stiftung für Innovation gemäss diesem Vorschlag die selbe rechtliche Stellung wie der Nationalfonds aufweist, hat sie auch die selben Pflichten zu übernehmen. Namentlich sollte ihr daher die Aufgabe übertragen werden, ein Mehrjahresprogramm auszuarbeiten. In diesem Sinne sollten **Art.23** und **Art.24** des Gesetzesentwurfes entsprechend angepasst werden.

4. Schlussbemerkung

economiesuisse weist die Vorlage zurück und beantragt eine Überprüfung des Forschungsgesetzes in den folgenden Punkten:


- Verfassungsmässige Abstützung überprüfen
- Ziel-Mittelleinsatz präzisieren
- Abspaltung der KTI vermeiden
- Unabhängige Innovationsstiftung schaffen

Sollte trotz den offensichtlichen Vorteilen einer Stiftungslösung an der Schaffung einer Behördenkommission festgehalten werden, beantragen wir, dass neben der KTI auch alle Innovationsaktivitäten des Bundes in die Behördenkommission überführt werden.

Freundliche Grüsse
economiesuisse



Dr. Pascal Gentinetta
Vorsitzender der Geschäftsleitung



Prof. Dr. Rudolf Minsch
Mitglied der Geschäftsleitung & Chefökonom

Kopie an: Bundesamt für Berufsbildung und
Technologie (BBT)
Ressourcenmanagement
Herr Felix Wolffers