



Innosuisse-Gesetz (SAFIG, Bundesgesetz über die Schweizerische Agentur für Innovationsförderung)

Stellungnahme des SWIR im Rahmen der Vernehmlassung (12. Juni bis 31. August 2015)

Verabschiedet am 4. August 2015

I. Einleitung

Meist wird Innovation – und entsprechend auch ihre Förderung – unter den Gesichtspunkten des Wettbewerbsvorteils und der Produktivitätssteigerung betrachtet. Der SWIR möchte, bevor er zum konkreten Gesetzesprojekt über die Schweizerische Agentur für Innovationsförderung (E-SAFIG) Stellung bezieht, daran erinnern, dass Innovationen auch in anderen gesellschaftlichen und kulturellen Bereichen eine wichtige Rolle spielen. Innovationsförderung in einem umfassenden Sinn ist eine Querschnittaufgabe, zu deren Erfüllung verschiedene Politikbereiche im Rahmen einer kohärenten Strategie zusammenwirken müssen.

Der SWIR hat wiederholt auf die Notwendigkeit aufmerksam gemacht, Funktion, Rolle und Organisation der Kommission für Technologie und Innovation KTI grundsätzlich zu überdenken¹. Insbesondere hat der SWIR konsequent die Auffassung vertreten, dass die Aufgabe der staatlichen Innovationsförderung dann am besten erfüllt werden kann, wenn sie möglichst unabhängig von der Verwaltung geleistet wird.

Der SWIR ist überzeugt, dass die Förderung von wissenschaftsbasierter Innovation, die einen volkswirtschaftlichen und gesellschaftlichen Nutzen anstrebt, einen gesicherten Freiraum benötigt. Das Innovationsförderungsorgan des Bundes muss deshalb so konstituiert sein, dass dieser Freiraum gewährleistet werden kann (Art. 24 Abs. 2 FIFG)². Entsprechend empfiehlt er, eine unabhängige Organisation zur Innovationsförderung mit klaren Erfolgskriterien und engen Kontakten zur Praxis zu schaffen.

¹ Der SWIR äusserte sich u.a. in folgenden Stellungnahmen und Publikationen bereits zu Status und Organisation der KTI: Stellungnahme des SWIR im Rahmen der der Ämterkonsultation vom 7. -28. April 2015 zum Entwurf zu einem Antrag an den Bundesrat betreffend die Eröffnung der Vernehmlassung zum neuen Bundesgesetz über die Schweizerische Agentur für Innovationsförderung (SAFIG), Stellungnahme des SWIR anlässlich der Ämterkonsultation zur organisatorischen Ausgestaltung der Kommission für Technologie und Innovation (Bericht an den Bundesrat zur Umsetzung der Motion Gutzwiler 11.4136 vom 22. Dezember 2011 und weiteres Vorgehen) vom 7. Oktober 2014, unveröffentlicht; Stellungnahme des Schweizerischen Wissenschafts- und Technologierats SWTR zur Vernehmlassung ‚Teilrevision des Bundesgesetzes über die Forschung (Forschungsgesetz FG)‘ vom 31. März 2008; Stellungnahme des Schweizerischen Wissenschafts- und Technologierats zur Ämterkonsultation ‚Teilrevision Forschungsgesetz‘ vom 3. November 2008; SWTR Schrift 1/2009: Grundsätze für die Gesamtrevision des Forschungs- und Innovationsförderungsgesetzes; Stellungnahme des Schweizerischen Wissenschafts- und Technologierates (SWTR) zur allgemeinen Vernehmlassung ‚Totalrevision des Forschungs- und Innovationsförderungsgesetzes (FIFG)‘ vom 16. Februar 2010; Stellungnahme des Schweizerischen Wissenschafts- und Technologierats zu den Entwürfen von Botschaft und Gesetz im Rahmen der Ämterkonsultation, Totalrevision des Bundesgesetzes über die Förderung der Forschung und Innovation (Forschungs- und Innovationsförderungsgesetz FIFG) vom 28. September 2011; abrufbar unter: <http://www.swir.ch/de/archiv-de>.

² Bundesgesetz über die Förderung der Forschung und der Innovation vom 14. Dezember 2012, SR 420.1.

Der SWIR wertet die Revisionen der KTI der vergangenen Jahre in Richtung einer grösseren Unabhängigkeit positiv. Eine organisatorische Trennung der KTI von der Bundesverwaltung ist die folgerichtige Konsequenz der bisherigen Entwicklungen. So begrüsst der SWIR die Absicht, eine neue Agentur für Innovationsförderung einzusetzen, welche die Aufgaben der KTI in Zukunft unabhängig wahrnehmen soll. Gleichwohl bezweifelt der Rat, dass der vorliegende Gesetzesentwurf die beabsichtigte Unabhängigkeit auch tatsächlich gewährleisten kann.

II. Würdigung des Gesetzesentwurfs und Empfehlungen

Rechtsform

Der SWIR schätzt das Bestreben, die neue Innovationsagentur mit mehr Unabhängigkeit von der Verwaltung auszustatten, als sie der KTI bisher gewährt wurde. Dennoch ist er nicht überzeugt, dass die Rechtsform einer *öffentlich-rechtlichen* Anstalt (Art. 1 E-SAFIG) mit eigener Rechtspersönlichkeit die beste Lösung darstellt. Im Gegensatz zur *privatrechtlichen* Stiftung ist umfassende Autonomie nicht zwingendes Merkmal der Organisationsform einer öffentlich-rechtlichen Anstalt. Gerade diese Autonomie ist bei der Organisation der Förderagentur aber unentbehrlich, soll sie ihre Aufgaben mit der notwendigen Praxisnähe erfüllen. Das Beispiel des Schweizerischen Nationalfonds SNF zeigt, dass eine autonome Agentur die Förderaufgabe kompetent und effektiv erfüllen kann. Entsprechend würde die Ausgestaltung als privatrechtliche Stiftung die Zusammenarbeit mit dem SNF erleichtern³ sowie die Unabhängigkeit der Förderentscheide unterstreichen und damit das Risiko reduzieren, dass die Innovationsförderung der Agentur als unerwünschter Eingriff des Bundes in kantonale und regionale Innovationspolitiken erscheint.

Die Erläuterungen zum Gesetzesentwurf begründen nicht, warum die Rechtsform einer öffentlich-rechtlichen Anstalt gegenüber derjenigen einer privatrechtlichen Stiftung bevorzugt werden soll. Der Hinweis auf den Corporate Governance-Bericht des Bundesrates kann eine ausführliche Argumentation nicht ersetzen. Es erschliesst sich dem SWIR nicht, warum eine Institution zur Förderung der wissenschaftsbasierten Innovation (Art. 1 lit. b FIFG) zwingend eine andere Organisationsstruktur als eine Institution zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (Art. 1 lit. a FIFG) aufweisen soll. Wenn die Innovationsförderungsagentur als privatrechtliche Stiftung organisiert wird, kann der Bund durch eine Mehrjahresplanung und eine Leistungsvereinbarung bezüglich der grossen Linien Einfluss nehmen. Es ist nicht notwendig, dass der Bund als Träger der Organisation präsent bleibt, wie er das bei öffentlich-rechtlichen Anstalten in der Regel tut.

Auch im Hinblick auf die Zielsetzung der Agentur erweist sich ihre Auslagerung aus dem unmittelbaren Bundesumfeld und ihre Ausgestaltung als privatrechtliche Stiftung nach dem Beispiel des SNF als besonders zweckmässige Lösung. In Art. 2 des Entwurfes wird die Agentur auf die Förderung der wissenschaftsbasierten Innovation im Interesse von Wirtschaft und Gesellschaft verpflichtet. Das FIFG definiert diese in Art. 2 lit. b. wie folgt: "*wissenschaftsbasierte Innovation (Innovation)*: die Entwicklung neuer Produkte, Verfahren, Prozesse und Dienstleistungen für Wirtschaft und Gesellschaft durch Forschung, insbesondere anwendungsorientierte Forschung, und die Verwertung ihrer Resultate". Diese Formulierung deutet auf die besonders enge Verbindung zwischen Innovation und gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Alltagsprozessen hin – Innovationsförderung muss immer auf einen konkreten Kontext bezogen sein. Deshalb erscheint es angebracht, auch die Rechtsform der Innovationsförderungsagentur privatrechtlich auszugestalten.

(1) Die Sicherung der Unabhängigkeit der Agentur und deren Ausrichtung auf Wirtschaft und Gesellschaft erscheinen dem SWIR als wichtigste Leitlinien für eine Statusreform. Mit der Schaffung einer privatrechtlichen Stiftung ist dieses Ziel am besten zu erreichen. Der SWIR empfiehlt deshalb erneut, die Ausgestaltung als privatrechtliche Stiftung nach dem Vorbild des SNF zu prüfen.

³ In diesem Sinne auch die Motion Derder 12.3186 vom 15. März 2012. Abrufbar unter: http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaeft.aspx?gesch_id=20123186.

Organisation und Kompetenzen

Sollte die neue Agentur trotzdem als öffentlich-rechtliche Anstalt ausgestaltet werden, ist dabei auf ihre Unabhängigkeit grösster Wert zu legen. Das Gesetz muss die Eigenheiten einer Förderagentur für die wissenschaftsbasierte Innovation berücksichtigen und darf sich entsprechend nicht zu eng am Mustererlass für Anstalten mit Dienstleistungen mit Monopolcharakter⁴ ausrichten. Die Organisation der Organe und die Verteilung der Aufgaben innerhalb der neuen Agentur sollten der relativen Bedeutung der Organe besser entsprechen.

Verwaltungsrat

Die Einsetzung eines Verwaltungsrates als oberstes Leitungsorgan, analog zum Stiftungsrat des SNF, ist grundsätzlich zu begrüssen. Art. 6 Abs. 1 E-SAFIG sieht vor, dass der Verwaltungsrat mit in Belangen der Innovationsförderung fachkundigen Mitgliedern besetzt wird – dies ergibt sich bereits aus dem Zweck der Agentur. Dabei dürfen die Mitglieder keine mit ihrer Aufgabe im Konflikt stehende Interessenbindungen aufweisen. Weitere Voraussetzungen sind nicht ersichtlich. Die genannten Vorgaben müssen vom Bundesrat bei der Wahl beachtet und entsprechend konkretisiert werden. Leitlinie für diese Konkretisierung sind einerseits die erfolgreiche wissenschaftsbasierte Innovationsförderung und andererseits das Muster-Anforderungsprofil des Eidgenössischen Finanzdepartements EFD⁵. Um den für die Innovationsförderung notwendigen Freiraum zu gewährleisten, gilt es auch bei der Besetzung des Verwaltungsrates die Unabhängigkeit der Institution zu berücksichtigen. Das hat zur Konsequenz, dass im Verwaltungsrat keine Personen Einsitz nehmen dürfen, die bereits eine Funktion in der Zentralverwaltung des Bundes inne haben. Vielmehr sollten sie einen wissenschaftlichen und/oder einen praxisnahen Hintergrund aufweisen, der sie dazu befähigt, die Geschicke der Agentur zu leiten. Hier ist darauf zu achten, dass die Besetzung des Verwaltungsrates nicht zu einer unangebrachten Nähe der Agentur zu einzelnen Forschungsinstitutionen führt. Auf eine Anbindung der Agentur an die Zentralverwaltung ist zu verzichten.

(2) Der SWIR empfiehlt, die Unabhängigkeit der Agentur von der Verwaltung auch auf personeller Ebene durch klare Bestimmungen zu gewährleisten.

Aus dem gleichen Grund ist von der Festlegung einer Amtsdauer (Art. 6 Abs. 2 E-SAFIG) abzusehen. Die Möglichkeit einer Abberufung aus wichtigen Gründen genügt als Aufsichtsinstrument des Bundesrates. Jedoch muss die Abberufung gerichtlich überprüft werden können. Entsprechend ist eine Anpassung des Art. 33 lit. b VGG vorzunehmen.

Art. 6 Abs. 8 lit. h (und Art. 24 Abs. 2 lit. b) sieht vor, dass der Bundesrat die Wahl der Direktorin oder des Direktors bestätigen muss. Diese Aufgabe sollte dem Verwaltungsrat gänzlich überlassen sein; eine Kontrolle durch die Aufsichtsbehörde ist auch hier nicht notwendig. Um der Agentur eine angemessene Handlungsfreiheit zuzugestehen, sollte der Bundesrat nur im Ausnahmefall unmittelbar in die Geschäftsabläufe der Agentur eingreifen können.

(3) Der SWIR ist der Ansicht, dass der Bundesrat seine Aufsichtsfunktion zurückhaltend wahrnehmen sollte und empfiehlt deshalb, darauf zu verzichten, im Gesetz umfassende Eingriffsmöglichkeiten vorzusehen.

Innovationsrat

Weil der Innovationsrat als wissenschaftliches Organ über die Förderentscheide befindet, ist es wichtig, kompetente, unabhängige Persönlichkeiten aus Wirtschaft, Wissenschaft, Gesellschaft und Kultur auszuwählen. Eine Beschränkung auf Personen aus dem wirtschaftsnahen Umfeld würde der Aufgabe nicht gerecht und stünde im Widerspruch mit dem Innovationsbegriff des FIGG. Entsprechend sollte das Kriterium in Art. 8 Abs. 3 der „Praxisbezug“ sein.

⁴ Abrufbar unter: http://www.efv.admin.ch/d/downloads/finanzpolitik_grundlagen/cgov/CG_2012_1_Mustererlass_d.pdf.

⁵ Abrufbar unter: http://www.efv.admin.ch/d/downloads/finanzpolitik_grundlagen/cgov/Musteranforderungsprofil_def.pdf.

- (4) Der Innovationsrat ist als unabhängiges Gremium auszugestalten. Der SWIR möchte den zuständigen Behörden und Organen nahe legen, bei der Besetzung der Funktionen den breiten Auftrag und die Strategie der Agentur sowie den zugrundeliegenden Innovationsbegriff zu berücksichtigen. Entsprechend wird vorgeschlagen, die Formulierung des Art. 8 Abs. 3 an diejenige des Art. 2 Abs. 1 E-SAFIG anzupassen:**

„Die Kriterien für die Wahl von Kandidatinnen und Kandidaten in den Innovationsrat sind der wissenschaftliche Leistungsausweis sowie der Bezug zur Praxis, ~~und zur~~ Wirtschaft und Gesellschaft.“

Zu begrüssen ist die überschaubare Anzahl von 25 Mitgliedern und die Möglichkeit des Rates, ExpertInnen zur Beratung beizuziehen.

Wichtig ist, dass die Rolle der ExpertInnen im Organisationsreglement sowie in den Verträgen eindeutig als Beratungsaufgabe festgelegt wird und der Innovationsrat in allen Fällen selbst die Förderentscheide trifft. Aufgabe der ExpertInnen soll eine erste Evaluation der Gesuche sein, auf deren Grundlage der Rat einen eigenen Beschluss fällen kann.

Gemäss E-SAFIG ist es die Aufgabe des Innovationsrates, Fördergesuche zu beurteilen und Entscheide zu fällen – er ist das zuständige und fachlich kompetente Gremium. Diese Kompetenz beinhaltet auch die Beurteilung formeller Fragen. Es erscheint deshalb nicht angebracht, dass er der Geschäftsstelle im Falle eines Abweichens von deren Anträgen zu einer Begründung verpflichtet ist (Art. 8 Abs. 6 lit. a). Hat die Geschäftsstelle klare Anhaltspunkte dafür, dass Entscheide des Innovationsrates nicht korrekt zustande gekommen sind, kann sie an den Verwaltungsrat gelangen.

Geschäftsstelle

Die Darstellung im Entwurf erweckt den Eindruck, der Innovationsrat sei der Geschäftsstelle zu- oder gar untergeordnet. Es sollte deutlich werden, dass die Aufgabe der Geschäftsstelle darin besteht, die Arbeit des Innovationsrates zu ermöglichen und zu erleichtern. Sie hat einen rein operativen Auftrag. Nur Verwaltungsrat und Innovationsrat haben Entscheide zu fällen und zu verantworten: der Verwaltungsrat im Bereich der Strategie, der Innovationsrat im Bereich der Mittelzusprache.

- (5) Der SWIR regt deshalb an, die Reihenfolge, in der die Organe genannt werden, richtigzustellen: Verwaltungsrat – Innovationsrat – Geschäftsstelle; und Kontrollkompetenzen dem Verwaltungsrat zu übertragen.**

Klärung des Wirkungsbereichs und der Aufgaben

Innovationsbegriff

Aus der Sicht des SWIR umfasst der Innovationsbegriff „sowohl Produkte und Dienstleistungen als auch Prozesse und Strukturen in der Wirtschaft sowie in anderen gesellschaftlichen Bereichen. Zudem werden durch den Begriff auch verhaltensorientierte Veränderungen von Individuen, Gruppen oder der Gesellschaft an sich berücksichtigt.“⁶ Der Begriff der wissenschaftsbasierten Innovation gemäss FIG, der für die zukünftige Agentur bindend ist, definiert die Innovation ebenfalls anhand eines ökonomischen und gesellschaftlichen Nutzens.

Der vorliegende Gesetzestext scheint dieses Verständnis der Innovation, wie es im FIG angelegt ist, nicht umfassend zu reflektieren. Erwähnt der Zweckartikel noch Wirtschaft *und Gesellschaft*, wird in Art. 3 Abs. 3 neben dem generellen Praxisbezug nur noch die Wirtschaft speziell genannt.

- (6) Die Agentur sollte verpflichtet werden, sich am Innovationsbegriff des FIG zu orientieren. Innovationsförderung muss Entwicklungen aus dem gesamten Themenspektrum berücksichtigen. Zur Unterstützung von Innovationsleistungen in nicht-technischen**

⁶ Definition in ‚Neun Empfehlungen zur Förderung der Innovation in der Schweiz‘, Schweizerischer Wissenschafts- und Technologierat, Seite 8, Bern 2009, <http://www.swir.ch/index.php/de/archivtest-sp-910704727>.

bzw. nicht wirtschaftsnahen (gesellschaftlichen) Bereichen sind allenfalls spezifische Förderinstrumente zu schaffen (siehe auch die Empfehlung (4) zur Zusammensetzung des Innovationsrats).

Umfassender Auftrag

Zudem sollte sich die Agentur aus eigener Initiative an der Erarbeitung von Innovationsförderungsstrategien beteiligen können. Es ist unabdingbar, Wissen und Erfahrungen der Agentur in die Strategieentscheide des Bundes miteinzubeziehen.

(7) Neben der im Gesetz festzuhaltenden generellen Ausrichtung des Innovationsförderungsorgans soll die Agentur mit einer eigenen, umfassenden Strategiekompetenz ausgestattet werden, die es ihr erlaubt, adäquat auf aktuelle Entwicklungen in Forschung, Wirtschaft und Gesellschaft eingehen zu können.

Nachwuchsförderung

Der SWIR begrüsst, dass die Nachwuchsförderung im Bereich der Innovation zu einer expliziten Aufgabe der Innovationsförderungsagentur des Bundes gemacht werden soll. Für einen verstärkten Austausch zwischen Forschung und Praxis ist es wichtig, entsprechend qualifizierten Personen aus dem praktischen Umfeld eine wissenschaftliche Weiterentwicklung an einer Hochschulforschungsstätte zu ermöglichen und vice versa.

Coaching und Mentoring

Die vorgeschlagene Regelung zur Vergabe von Coaching- und Mentoringmandaten weist Vorteile auf. Es erscheint dem SWIR sinnvoll, eine öffentlich zugängliche Liste von geeigneten Personen zu führen, aus denen UnternehmerInnen ihre Coaches und selbst auswählen können. Die Neuerung, dass die Unternehmen einerseits ein Vertragsverhältnis mit der Agentur über die unterstützte Leistung und andererseits eines mit der beauftragten Person eingehen, trägt zur Funktionalität der Unternehmensunterstützung durch die Agentur bei.

(8) Die Agentur soll auf Förderbedürfnisse verschiedenster Bereiche flexibel reagieren können. Es ist darauf zu achten, dass eine grosse Bandbreite von Fachgebieten im Innovationsrat, im GutachterInnenpool sowie unter den beauftragten Coaches und InnovationsmentorInnen vertreten ist und somit kein Innovationsbereich von vornherein benachteiligt wird.

Namensgebung

Die Namensgebung der Gremien soll im Kontext des gesamten wissenschaftspolitischen Bereichs kohärent und eindeutig erfolgen: Es besteht beim zukünftigen Innovationsrat eine offensichtliche Verwechslungsgefahr mit dem Schweizerischen Wissenschafts- und *Innovationsrat*.

Der Name Innovationsrat erscheint für das neue Gremium dann sehr passend, wenn seine postulierte Unabhängigkeit auch tatsächlich umgesetzt wird. Der Innovationsrat verkörperte somit die Analogie zum Forschungsrat des SNF. Wäre dies der Fall, wäre der SWIR gerne bereit, wieder zu seinem ursprünglichen Namen zu finden – und fortan „Schweizerischer Wissenschaftsrat SWR“ genannt zu werden.

Die Vorbedingung dafür, dass nämlich der Innovationsrat eine seinem Namen entsprechende Bedeutung und Unabhängigkeit erhalten würde, scheint im aktuellen Entwurf jedoch nicht erfüllt zu sein. Deshalb ist eine Namensänderung des SWIR vorläufig nicht angebracht.

Der SWIR empfiehlt, die Namensgebung der Organe der Agentur mit Rücksicht auf andere wissenschaftspolitische Institutionen zu wählen. Verwechslungen sind unbedingt zu vermeiden. Um seinem Namen gerecht zu werden, muss der Innovationsrat in seinen Förderentscheiden unabhängig sein.