

Herr Bundesrat Guy Parmelin
Vorsteher des Eidgenössischen
Departements für Wirtschaft,
Bildung und Forschung (WBF)
3003 Bern

Direktorin
+41 (0)31 308 22 22
gs@snf.ch

Bern, 20. Dezember 2019

Stellungnahme des SNF

Änderung des Bundesgesetzes über die Förderung der Forschung und der Innovation (FIG): Vernehmlassungsverfahren SBFI

Sehr geehrter Herr Bundesrat Parmelin

Der SNF dankt für die Gelegenheit zur Stellungnahme zur oben genannten Gesetzesänderungsvorlage. Er lässt Ihnen nachstehend fristgerecht seine Hinweise und Anliegen zukommen.

Einleitung

Der SNF begrüsst es, dass verschiedene Regelungen im FIG einer Überprüfung unterzogen werden. Für den SNF steht die Reservebestimmung im Vordergrund des Interesses. Es gibt darüber hinaus zusätzlichen Revisionsbedarf, der nachstehend erläutert wird. Dem SNF geht es bei seinen Anliegen darum, seinen Förderungsauftrag optimal und im Sinne der von Bundesrat und Parlament verfolgten Ziele umzusetzen. Dies gilt in besonderem Masse im Zusammenhang mit der Reserveregelung des SNF, welche die Kontinuität der Forschungsförderung und die Verhinderung eines für den Forschungsplatz schädlichen «Stop and Go» gewährleisten soll.

Änderungen betr. Innosuisse

Der neue Artikel 22a FIG schafft eine explizite Rechtsgrundlage auf Gesetzesstufe für das bereits in der laufenden Finanzierungsperiode gemeinsam von Innosuisse und SNF durchgeführte Programm BRIDGE. Der SNF begrüsst diese Ergänzung für gemeinsame Förderungsmassnahmen der beiden Organisationen.

Im Allgemeinen fällt die relativ hohe Regelungsdichte auf Gesetzesstufe auf, welche die Innosuisse möglicherweise in ihrer Flexibilität für die Gewährleistung einer wirkungsvollen wissenschaftsbasierten Innovationsförderung einschränken könnte.

Begrüsst wird, dass die Innosuisse künftig den Transfer von über die Wissenschaft generiertem Wissen in Form von Start-Up-Förderung fördern kann. Als weiteren begrüssenswerten Punkt darf

die erweiterte Form der Beiträge an qualifizierte Personen bezeichnet werden, deckten doch die bisherigen Möglichkeiten der Stipendien oder zinslosen Darlehen wichtige Bedürfnisse in diesem Bereich nicht oder zu wenig ab.

Terminologie betr. Akademien Schweiz

Der SNF sieht bei Artikel 4 Buchstabe a Ziffer 2 sowie beim Titel von Artikel 11 Anpassungsbedarf. Wie bei allen anderen vom FIFG erfassen Organisationen sollte gesetzgeberisch darauf geachtet werden, Namen anstatt Bezeichnungen der Rechtsform zu verwenden, d.h. Akademien der Wissenschaften Schweiz; Science et Cité; TA-SWISS.

Reserveregelung SNF

Sinn und Zweck der Bestimmungen zu den Reserven des SNF ist, dem SNF finanztechnisch die Kontinuität der Forschungsförderung gemäss genehmigter Planung und Leistungsvereinbarung mit dem Bund zu ermöglichen. Dass die Reserven des SNF begrenzt sind, soll sicherstellen, dass die für die Forschungsförderung gesprochenen Mittel auch effektiv in den entsprechenden Jahren den Forschenden zukommen. Vor diesem Hintergrund beurteilt der SNF die Änderungsvorlage. Leider trägt diese der Besonderheit, wonach der SNF in Erfüllung seines Auftrags und zwecks wirkungsvoller, kontinuierlicher Forschungsförderung regelmässig mehrjährige Forschungsbeiträge zuspricht, zu wenig Rechnung. Der SNF unterbreitet deshalb einen Alternativvorschlag. Die Verhinderung des «Stop and Go» im Förderungsniveau des SNF ist laut erläuterndem Bericht ein Ziel der vorgeschlagenen Reserve-Regelung. Der SNF teilt dieses Ziel, zeigt jedoch nachstehend auf, dass es über die vorgeschlagene Regelung eben gerade nicht erreicht werden kann.

Mehrjährige Forschungsbeiträge, Kontinuität der Förderung und Reserveregelung

Forschung auf exzellentem Niveau erfordert selbstredend die Ausstattung mit mehrjährigen (die Regel ist eine Laufdauer von drei bis vier Jahren) Forschungsbeiträgen. Dies hat zur Folge, dass im Jahr der Zusprache von Beiträgen regelmässig beträchtliche Verpflichtungen für die Folgejahre eingegangen werden. Eine Reserveregelung, die diesem zeitlich gestaffelten und nachgelagerten Mittelverbrauch durch die Forschenden nicht angemessen Rechnung trägt, verhindert, dass die vom Parlament gesprochenen Mittel auch effektiv den Forschenden und damit dem Förderungszweck zugutekommen.

WICHTIG

Ein «Stop and Go» im Förderungsniveau des SNF wird nur dann verhindert, wenn die Referenzgrösse für die Reservebegrenzung die Summe der Vorbelastungen ist.

Referenzgrösse Vorbelastungen, Rechnungslegungsvorschriften

Um seine Rechnungslegung gesetzeskonform zu halten, muss der SNF mehrjährige Forschungsbeiträge in Jahrestrenchen aufteilen und diese zeitlich gestaffelt auf das laufende Jahr und die kommenden Beitragsjahre aufteilen. Die zeitliche Staffelung richtet sich nach dem mutmasslichen Mittelverbrauch der Forschenden und bedeutet, dass die Finanzierung mehrjähriger Projekte hauptsächlich aus Bundesbeiträgen erfolgt, über welche der SNF im Zeitpunkt der Bewilligung von Forschungsgesuchen weder verfügt noch weiss, in welcher Höhe künftige Bundesbeiträge

ausfallen – insbesondere dann nicht, wenn es sich um Bundesbeiträge einer bevorstehenden BFI-Periode handelt.

Zwar existiert die oben beschriebene Praxis der Vorbelastung künftiger Bundesbeiträge bereits seit 2005; seit der SNF Anfang 2015 die Bestimmungen des revidierten Rechnungslegungsrechts übernehmen musste, sind die Vorbelastungen jedoch kräftig angestiegen.

Tab. 1: Veränderung¹ der Staffelung der Jahrestanchen von bewilligten Beiträgen zwischen 2014 und 2018 nach Beitragsjahren (Jahr n = Jahr der Beitragsbewilligung) in Mio. CHF

Jahr	Δ Jahrestanchen ² aller Förderinstrumente
Jahr n	-81.6
Jahr n + 1	110.5
Jahr n + 2	93.3
Jahr n + 3	161.6
Jahr n + 4	51.4
Jahr n + 5	15.4
Jahr n + 6	0.2

Die Jahrestanchen, die unmittelbar im Zeitpunkt der Beitragsbewilligung (Jahr n) verbucht werden, haben zwischen 2014 (dem Jahr vor Einführung der neuen Rechnungslegungsbestimmungen) und 2018 um 81.6 Mio. CHF abgenommen. Demgegenüber haben sich die Vorbelastungen ein Jahr (Jahr n+1) bzw. zwei Jahre (Jahr n+2) nach Beitragsbewilligung deutlich erhöht. Dieses Resultat ist primär auf die neuen Rechnungslegungsbestimmungen zurückzuführen.

Die Abnahme im Jahr n macht rund 8 % des jährlichen Bundesbeitrags aus, dies verkleinert den Spielraum innerhalb der bestehenden Reserveobergrenze von 10 % des jährlichen Bundesbeitrags. Ein besonderer Nachteil der Abhängigkeit von Reservemaximum und Bundesbeitrag ist, dass wenn letzterer sinkt, auch die Reserven reduziert werden müssen, obwohl gerade dann das Finanzierungsrisiko steigt. Nachteilig ist im Weiteren, dass es die Rechnungslegungsnormen nicht zulassen, Reserven in Rückstellungen umzuwandeln. Ein unfreiwilliger Reserveabbau kann deshalb immer nur über eine temporäre Ausweitung von Fördermassnahmen erfolgen, was gleichzeitig zu steigenden Vorbelastungen führt und anschliessend bewirkt, dass in den Jahren darauf die Fördermassnahmen unter das frühere Niveau reduziert werden müssen, um die Vorbelastungen trotz tieferer Reserven kompensieren zu können. Dies kann zu einem unerwünschten, wellenartigen Verlauf der Fördermassnahmen über mehrere Jahre hinweg führen.

Beurteilung der vorgeschlagenen Regelung

In Bezug auf die Forschungsförderung sehen wir bei der vorgesehenen Anpassung des FIFG folgende Hauptrisiken:

- Stop-and-Go Politik gegenüber den Forschenden

¹ Quelle: SNF-Reporting-Datenbank.

² Plus- und Minus-Beträge heben sich nicht gegenseitig auf, weil der Umfang der bewilligten Beiträge seit 2014 zugenommen hat.

- Motor der Förderpolitik ist nicht mehr die Forschung, sondern die kurzfristige Finanzplanung bzw. das Reservemaximum
- Die Kombination von Rechnungslegungsbestimmungen und restriktiver Reserveobergrenze beeinträchtigt die zielgerichtete Unterstützung von Forschung an den Hochschulen und führt damit zu einer ineffektiven Verwendung der vom Parlament zur Verfügung gestellten Mittel.

Der SNF war bisher dank dem Zusatzprotokoll Reserven der Leistungsvereinbarung in der Lage, im Rahmen einer langfristigen Planung die Fördermassnahmen und die Bewilligung von Gesuchen nach konstant bleibenden Qualitätskriterien zu gestalten und Schwankungen der Bundesbeiträge angemessen auszugleichen.

WICHTIG

Die Vorlage ist in der vorgelegten Form nicht geeignet, das angestrebte Ziel der Kontinuität in der Forschungsförderung und die intendierte Mittelverwendung für die Forschung sicherzustellen. Mit dem nachstehenden Vorschlag beseitigt der SNF diesen Mangel und ermöglicht die Umsetzung der von Bundesrat und Parlament verabschiedeten Ziele der Forschungsförderung im Interesse eines starken Forschungsplatzes Schweiz.

Vor dem Hintergrund der vorstehenden Ausführungen schlägt der SNF den nachfolgenden Wortlaut von Artikel 10 Abs. 6 FIGF betr. die Reserveregulation des SNF vor. Der Vorschlag hat den Vorteil, dass auf Gesetzesebene bereits eine klare, dem Sinn und Zweck der Reservebegrenzung entsprechende Regelung verankert wird. Eine auf Verordnungsebene zu konkretisierende Ausnahmeregelung würde damit entfallen.

Vorschlag Bund FIGF	Vorschlag SNF FIGF
<p><i>Art. 10 Abs. 6, zweiter und dritter Satz</i></p> <p>⁶ Der Bestand der Reserven darf im jeweiligen Rechnungsjahr 10 Prozent des jeweiligen jährlichen Bundesbeitrags nicht überschreiten. Der Bundesrat kann vorsehen, dass dieser Höchstsatz in Ausnahmefällen und befristet überschritten werden kann, wenn die Vorbelastungen aus Zusprachen des SNF für Forschungsförderungsbeiträge diese Massnahme rechtfertigen.</p>	<p><i>Art. 10 Abs. 6, zweiter Satz</i></p> <p>⁶ Der Bestand der Reserven am Ende des Rechnungsjahres darf 20% der für die Folgejahre zugesprochenen Forschungsbeiträge nicht überschreiten</p>

Weitere Überlegungen zur Reserveregulation (Variante)

Sollte am bestehenden Vorschlag für Art. 10 Abs. 6 FIGF festgehalten werden, so wäre – immer vor dem Hintergrund der vorstehend dargelegten Überlegungen – die Ausnahmeregelung auf Stufe Verordnung jedenfalls so abzuändern, dass die Verhinderung eines «Stop und Go» beim Förderungsniveau des SNF gelingt. Die Vorlage für die Bestimmungen in der V-FIGF erfüllt das Ziel eines kontinuierlichen Förderungsniveaus nicht, im Gegenteil: sie fördert und vergrössert je nach Vorbelastungshöhe direkt das «Stop und Go», das sie verhindern wollte.

Vorschlag Bund V-FIFG	Vorschlag SNF V-FIFG
<p>«Art. xy</p> <p>¹ Der SNF darf in einem Kalenderjahr (Rechnungsjahr) den Höchstsatz von 10 Prozent des massgeblichen jährlichen Bundesbeitrags ausnahmsweise überschreiten, wenn:</p> <p>a. das Total der Reserven 20 Prozent der Vorbelastungen der Zusprachen des SNF für das unmittelbare Folgejahr (Jahr n+1) nicht überschreitet; und</p> <p>b. der Höchstsatz von 10 Prozent des voraussichtlichen jährlichen Bundesbeitrags für die weiteren Folgejahre (n+2 und n+3) eingehalten ist.</p> <p>² Der SNF legt dem SBFI eine entsprechende, jährlich aktualisierte Reservenplanung vor.</p> <p>³ Das SBFI nimmt davon Kenntnis und bewilligt nach vorgängiger Konsultation der Eidgenössischen Finanzverwaltung eine allfällige Ausnahme nach Absatz 1.»</p>	<p>«Art. xy</p> <p>¹ Der SNF darf den Höchstsatz von 10 Prozent des massgeblichen jährlichen Bundesbeitrags überschreiten, wenn das Total der Reserven 20 Prozent der Vorbelastungen der Zusprachen des SNF nicht überschreitet.</p> <p>² Der SNF legt dem SBFI eine entsprechende, jährlich aktualisierte Reserveplanung vor.</p> <p>³ Das SBFI nimmt davon Kenntnis und bewilligt nach vorgängiger Konsultation der Eidgenössischen Finanzverwaltung eine Überschreitung nach Absatz 1.»</p>

Mit dem Vorschlag wird namentlich erreicht, dass bezüglich Effektivität und Effizienz der Bildung und Auflösung von Reserven dieselbe Wirkung erzielt wird, wie mit dem Vorschlag des SNF zur Anpassung des FIFG. Das SBFI könnte zudem die Entwicklung der Reserven im Rahmen der Genehmigung des Voranschlags und des Förderplans mitverfolgen und bewilligen. Entscheidend ist, dass die Überschreitung des Reservehöchstsatzes über mehrere Folgejahre (nicht nur Jahr n+1) zulässig ist, damit der Einsatz von Reserven im Interesse von langfristig wirksamen Fördermassnahmen geschieht.

In diesem Zusammenhang macht der erläuternde Bericht die Aussage, dass eine zu hohe Reserveobergrenze zu einer verspäteten Wirkung der durch Bundesmittel finanzierten Forschung führt. Abgesehen davon, dass der erläuternde Bericht offenlässt, wo eine zu hohe Reserveobergrenze liegt, konnten während der mehrjährigen Ausnahmeregelung, während der der SNF von der Reserveobergrenze bereits abgewichen ist, keine negativen Einflüsse auf die Wirkung der Forschung festgestellt werden.

Weitere Anliegen

Besteuerung der Stipendien des SNF

Zum Förderungsportfolio des SNF gehören Stipendien an Nachwuchsforschende, dies in Erfüllung des Auftrags von Artikel 10 Absatz 3 Buchstabe b FIFG. Stipendien, die nicht zum Erwerbseinkommen zählen, sind grundsätzlich steuerbefreit. So war es auch für lange Zeit hinsichtlich der Stipendien des SNF, die Beiträge an den Lebensunterhalt darstellen und keine Löhne im Rechtssinne sind. Trotz dieser Ausgangslage änderte die Besteuerungspraxis für SNF-Stipendien Mitte 2014 infolge eines Bundesgerichtsurteils, unter anderem mit der Begründung, es handle sich bei der vom SNF verlangten Berichterstattung um eine Gegenleistung. Die Kriterien für die Steuerbefreiung von Stipendien sind: Unentgeltlichkeit (d.h. ohne Gegenleistung), Bedürftigkeit der Empfänger/innen und Unterstützungsabsicht. Dass die zwecks Subventions-Kontrolle vom SNF einverlangten Berichterstattungen keine Gegenleistungen im Sinne des Steuerrechts sind, will diese Rechtsprechung nicht mehr anerkennen.

WICHTIG

Stipendien des SNF sind Beiträge an den Lebensunterhalt und ermöglichen jungen Nachwuchsforschenden die für die wissenschaftliche Karriere sehr wichtigen Forschungserfahrungen im Ausland. Werden Stipendien wie Löhne besteuert, vermindert sich ihre Attraktivität stark. Die Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses leidet und damit auch die Attraktivität des Forschungsplatzes Schweiz.

Für die Besteuerung der SNF-Stipendien gibt es keinen zwingenden rechtlichen Grund. Wie vor 2014 sollten die Berichterstattungspflichten der Stipendiatinnen und Stipendiaten steuerrechtlich nicht als Gegenleistung qualifiziert werden. Die Voraussetzung für die Steuerbefreiung der SNF-Stipendien ist in aller Regel erfüllt, wenn man von dieser sachlich nicht gerechtfertigten Qualifikation von Berichterstattungen absieht. Im FIFG sollte deshalb die Steuerbefreiung der SNF-Stipendien im Sinne einer Lex Specialis zur Steuergesetzgebung verankert werden.

WICHTIG

Das Anliegen der Steuerbefreiung von Stipendien des SNF wird politisch unterstützt, vgl. die Interpellation 19.4348 von Carlos Sommaruga: «Wiedereinführung der vollständigen Steuerbefreiung von Stipendien des Schweizerischen Nationalfonds (SNF) für Doktoranden und Post-Doktoranden?»» <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20194348>

Vor dem Hintergrund der vorstehenden Ausführungen und in Anbetracht der einschlägigen Interpellationsbegründung schlägt der SNF die nachstehende Ergänzung im FIFG vor:

FIFG bisher	Vorschlag SNF FIFG
---	<p>Art. 10 Abs. 8 (neu)</p> <p>⁸ Die als Stipendien an Nachwuchsforschende ausgerichteten Förderungsbeiträge unterliegen nicht der Besteuerung.</p>

Experten- und Referentengeheimnis im Peer Review Verfahren

Im Zusammenhang mit der Rechtsprechung zu Gesuchen um Zugang zu amtlichen Dokumenten gemäss BGÖ wurde die Bestimmung von Artikel 13 Absatz 4 FIFG, welche das Experten- und Referentengeheimnis regelt, ausgelegt. Dieses Geheimnis steht im Zusammenhang mit dem durch die Forschungsförderungsinstitutionen für die Evaluation genutzten Peer Review System. Das Bundesverwaltungsgericht anerkennt zwar die absolute Geltung des Geheimnisses und den Vorrang des FIFG gegenüber dem BGÖ, verlangt aber unter Verweis auf das Datenschutzgesetz, dass Expertinnen und Experten bzw. Referentinnen und Referenten auch dann angefragt werden müssen, ob sie ihren Namen preisgeben wollen, sofern eine Person **ausserhalb** des Beitragsverfahrens dies verlangt.

WICHTIG

Das Expertinnen-/Experten bzw. Referentinnen/Referenten - Geheimnis ist für das etablierte Peer Review Verfahren in der Begutachtung von Forschungsgesuchen eine wichtige Voraussetzung. Eine Präzisierung im FIFG ist erforderlich.

Der SNF evaluiert Forschungsgesuche im Peer Review Verfahren. Damit die Unabhängigkeit und Unvoreingenommenheit der Gutachtenden gewahrt werden kann, werden deren Namen grundsätz-

lich weder den begutachteten Gesuchstellenden noch Drittpersonen bekannt gegeben. Nur die Evaluationsgremien des SNF kennen die Namen. Dies ist ein wichtiges und bewährtes Prinzip des Peer Review des SNF, welches bei den Expertenfragen entsprechend vermittelt wird. Im Hinblick auf spätere Review-Tätigkeit bleiben Expertinnen und Experten bzw. Referentinnen und Referenten auch nach Abschluss bzw. Ablehnung des begutachteten Forschungsprojekts geheim. Der SNF würde kaum zu einer genügenden Anzahl externer Expertinnen und Experten kommen, wenn diese Geheimhaltung nicht Review-Standard wäre.

Was bedeutet vor diesem Hintergrund die Anweisung, Expertinnen und Experten anfragen zu müssen, ob sie ihr Einverständnis zur Bekanntgabe ihres Namens an Dritte ausserhalb des Beitrags- und Beschwerdeverfahrens geben? Es bedeutet in der praktischen Auswirkung, dass der SNF das Prinzip des Expertinnen- und Expertengeheimnisses zur Disposition stellen bzw. zumindest nachträglich relativieren muss, obwohl er die Regeln gestützt auf das Gesetz und seine Grundlagen anders definiert und kommuniziert hat. Das Vertrauen in das etablierte Peer Review Verfahren wird auf diese Weise angegriffen und das Funktionieren des Peer Review selber in Frage gestellt. Expertinnen und Experten müssen auf das Geheimnis vertrauen können und dürfen nicht gezwungen werden, dieses im Einzelfall – abgesehen vom Fall des Beschwerdeverfahrens – explizit bekräftigen zu müssen. Zusätzlich ist anzumerken, dass solche Nachfragen mit erheblichem Aufwand verbunden sind, was zur Ineffizienz des Verfahrens führen würde.

Im Ergebnis gilt es festzuhalten, dass die Aufhebung des Experten- und Referentengeheimnisses nur im speziellen Fall eines Beschwerdeverfahrens zur Diskussion stehen sollte, weil hier die beschwerdeführende Person Parteistellung hat und nicht eine unbeteiligte Drittperson ist. Expertinnen und Experten sowie Referentinnen und Referenten können ihr Einverständnis zur Preisgabe des Namens auch in diesem Fall verweigern. Sie müssen aber darauf vertrauen können, dass eine Anfrage betr. Bekanntgabe ihres Namens nur in diesen speziellen, seltenen Fällen erfolgen darf und nur gegenüber der begutachteten Person, keinesfalls gegenüber Dritten. Im Interesse eines wirkungsvoll funktionierenden Peer Review Verfahrens soll der SNF nicht gezwungen werden, das Experten- und Referentengeheimnis gegenüber den Gutachtenden in beliebigen Fällen von expliziten Erklärungen abhängig zu machen. Der einzige Fall, der die Nachfrage bei den Gutachtenden rechtfertigt, ist das Beschwerdeverfahren und das Ersuchen der beschwerdeführenden Person. Das Geheimnis muss im Übrigen absolut gelten, weshalb in Artikel 13 Absatz 4 FIFG durch eine kleine Ergänzung Klarheit geschaffen werden soll: Ein allfälliges Einverständnis zur Bekanntgabe des Namens kann nur gegenüber der beschwerdeführenden Person erteilt werden. Vor diesem Hintergrund schlägt der SNF eine Präzisierung von Artikel 13 Absatz 4 FIFG vor:

FIFG bisher	Vorschlag SNF FIFG
<p><i>Art. 13 Abs. 4</i> ⁴ Die Namen der Referentinnen und Referenten und der wissenschaftlichen Gutachterinnen und Gutachter dürfen nur mit deren Einverständnis der beschwerdeführenden Person bekannt gegeben werden.</p>	<p><i>Art. 13 Abs. 4 ergänzt</i> ⁴ Die Namen der Referentinnen und Referenten und der wissenschaftlichen Gutachterinnen und Gutachter dürfen nur mit deren Einverständnis und nur der beschwerdeführenden Person bekannt gegeben werden.</p>

Der SNF ersucht höflich darum, die vorgeschlagenen Änderungen wohlwollend zu prüfen und zu übernehmen. Er dankt Ihnen für die Aufmerksamkeit, die Sie diesen Anliegen schenken. Er steht gerne für die Beantwortung und Besprechung von Fragen zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'A. Kalt'.

Dr. Angelika Kalt

Kopien an das SBFI

- Frau Staatssekretärin M. Hirayama
- Herr Dr. G Haefliger

Die Stellungnahme des SNF wurde in elektronischer Form ebenfalls direkt beim SBFI eingereicht.