



Vernehmlassung vom 20. September 2019

Stellungnahme des Schweizerischen Wissenschaftsrates (SWR)

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

19.12.2019/acc/kab

Sehr geehrter Herr Bundesrat Parmelin

Der Schweizerische Wissenschaftsrat (SWR) dankt Ihnen für die Gelegenheit, im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens für die Änderung des Bundesgesetzes über die Förderung der Forschung und Innovation (FIG) Stellung beziehen zu können. Die vorliegende Stellungnahme wurde in Absprache mit Mitgliedern des SWR mit Fachkenntnissen in innovationspolitischen Fragen verfasst. Die Stellungnahme ist vom Präsidenten Gerd Folkers stellvertretend für den gesamten Rat unterzeichnet, da der Rat vor dem 20. Dezember 2019 keine Plenarversammlung mehr abhält.

1 Einführung und Umfang

Der Rat beschränkt sich in der vorliegenden Stellungnahme auf die Änderungen bezüglich Innosuisse. Die Anpassungen betreffend SNF-Reserven, Akademien oder die Beiträge und Massnahmen in der internationalen Zusammenarbeit im Bereich Forschung und Innovation erscheinen als unproblematisch und sind wohl eher der Tatsache geschuldet, dass die letzte grössere Revision des FIG rund 7 Jahre zurückliegt¹. Die Änderungen bezüglich Innosuisse hingegen zielen verstärkt auf Wirkungen im Schweizer Innovationssystem ab. Deshalb werden wir diese Gesetzesanpassung im Folgenden kritisch gewürdigt.

Für die vorliegende Stellungnahme bezieht sich der Rat unter anderem auf die explorative Studie «Notions of disruption»² und seine Handlungsempfehlungen im Hinblick auf die BFI-Botschaft 2021-2024³. Ausserdem fliessen Erkenntnisse aus jüngst durchgeführten Interviews mit Spin-offs und Start-ups von Universitäten und der ETH Zürich sowie Gespräche mit Technologiezentren ein.

2 Kritische Würdigung

Die Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich (KOF) hat 2018 alarmierende Zahlen über die sinkende Bereitschaft von Schweizer Unternehmen, in Forschung und Entwicklung zu investieren veröffentlicht⁴. Die KOF-Studie stellt fest, dass es für Unternehmen in der Schweiz schwieriger und kostspieliger geworden ist, in die Entwicklung von neuen und innovativen Produkten zu investieren. Viele Unternehmen konzentrierten sich deshalb auf inkrementelle Innovation und Produktverbesserungen.

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20091419/index.html>.

² Notions of disruption. Eine Sammlung explorativer Studien verfasst und in Auftrag gegeben vom Schweizerischen Wissenschafts- und Innovationsrat SWIR, Explorative Studie 3/2017. https://wissenschaftsrat.ch/images/stories/pdf/en/WEB_Exploratory-Study_SSIC-3-2017_Notions-of-Disruption.pdf.

³ Empfehlungen des Schweizerischen Wissenschaftsrates SWR für die BFI-Botschaft 2021–2024. Analyse Zielkörper und Handlungsempfehlungen zuhanden des Bundes, Mai 2019. <https://wissenschaftsrat.ch/images/stories/pdf/de/Empfehlungen-des-SWR-fr-die-BFI-Botschaft-2021-2024.pdf>.

KOF Konjunkturforschungsstelle im Auftrag des SBFI (2018): Innovation in der Schweizer Privatwirtschaft. «Ergebnisse der Innovationserhebung 2016». KOF Studien, Nr. 120.

In Gesprächen mit Technologietransferzentren, die beide an vorderster Front mit KMU zusammenarbeiten, wurde dem SWR gegenüber geschildert, dass KMU oft durch die Digitalisierung verunsichert sind und sie deshalb eine abwartende Haltung einnehmen. Deswegen sei der aktive «Push» von neuen technologischen Entwicklungen an KMU durch Hochschulen und Technologiezentren von grösster Bedeutung. Der Innosuisse oder dem Programm «Bridge», das Innosuisse in Partnerschaft mit dem SNF anbietet, fällt in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle zu. Sowohl die verstärkte Unterstützung von Unternehmen mit disruptiven Geschäftsmodellen wie auch Anstrengungen, KMU in ihrer Transformation und Anpassung an die neuen Bedingungen zu unterstützen, sind unerlässlich.

Angesichts der oben beschriebenen Ausgangslage ist also eine Anpassung des Gesetzes gerechtfertigt. Da aber weder der erläuternde Bericht noch das Mehrjahresprogramm 2021-2024 der Innosuisse⁵ sich klar dazu äussern, weshalb Innosuisse gerade diese Anpassungen gewählt hat, bleiben Unklarheiten bestehen, die wir im Folgenden weniger mit einer Detailanalyse des Gesetzestextes als mit übergeordneten Überlegungen begründen möchten.

3 Analyse

3.1 Flexibilisierung

Der Bundesrat beabsichtigt, dem neuen «dynamischen Umfeld» durch eine Flexibilisierung der Gefässe und Förderbedingungen von Innosuisse Rechnung zu tragen. Diese Flexibilisierung findet ihren Ausdruck in der Revision der Artikel 19-23 des Forschungs- und Innovationsförderungsgesetzes FIGG, die insgesamt detaillierter ausfallen als die aktuell gültigen Artikel. Diese Entwicklung geht grundsätzlich in die richtige Richtung, weil damit auf die verschiedenen Bedürfnisse der Forschungs- und Umsetzungspartner sowie auf zukünftige wirtschaftliche und soziale Entwicklungen differenzierter eingegangen werden kann. Vereinfacht gesagt: *One size fits all*-Konzepte haben ausgedient. So ist etwa die Verlagerung von einem 50%-Beitrag für Unternehmen zu einem für die Firma angemessenen Betrag begrüssenswert. Diese Neuregelung trägt der Tatsache Rechnung, dass die Förderung von Innovationen sowohl gesellschaftlich relevant als auch stark risikobehaftet ist. Das kann bedeuten, dass beispielsweise Unternehmen im Bereich von sozialen Innovationen mehr Unterstützung benötigen als andere. Die Umkehrung dieser Regel, dass einige Unternehmen höhere Beiträge als 50% leisten müssen, ist ebenfalls begrüssenswert in Anbetracht der Tatsache, dass gewisse Projekte ein geringes Risiko beinhalten.

Es besteht allerdings die Gefahr, dass zu viele «Fördertatbestände»⁶ zu Unklarheiten bei Forschungs- wie auch bei Umsetzungspartnern führen können. Da das Gesetz komplexer wird, ist es anfälliger auf strategisches Verhalten von Antragsstellenden und kann eher in Frage gestellt und angefochten werden. Die Lockerung der Reglementierung der Beiträge für Umsetzungspartner (Art. 19 Abs. 1, Abs. 1^{bis}, Abs. 2 Bst. a und d, Abs. 2^{bis}, Abs. 2^{ter}, Abs. 2^{quarter}, Abs. 3, Abs. 3^{bis}) ist derart vielfältig, dass der Eindruck entsteht, die Bemessungskriterien für die Beiträge an Umsetzungspartner bestehe vor allem aus Ausnahmefällen. Die Flexibilisierung für «high risk, high gain»-Projekte, Projekte mit kantonalen Fördergeldern, mit Start-ups, von Start-ups, mit oder ohne Umsetzungspartner, mit einem mehr oder minder hohen prozentualen Anteil an Beiträgen usw. ist im Einzelnen wohl berechtigt, führt aber auch zu einer Unübersichtlichkeit des Gesetzestextes. Es stellt sich deshalb die Frage, ob die Details nicht besser in einer Beitragsverordnung zu regeln wären.

Ein allzu detailliertes Gesetz könnte auch ein Kommunikationsproblem für die Innosuisse mit sich bringen. Erst unlängst kam eine Studie zur Erklärung des Einbruchs bei den Innosuisse-Eingaben im Jahr 2018 zum Schluss, dass die Kommunikation anlässlich des Übergangs von KTI zu Innosuisse suboptimal war und dass damals Forschungs- wie Umsetzungspartner abzuwarten schienen, bis die Situation klarer geworden war⁷.

⁵ <https://www.innosuisse.ch/inno/de/home/resultateundwirkung/Publikationen/Mehrfjahresprogramm.html>.

⁶ Erläuternder Bericht S. 5.

⁷ <https://www.innosuisse.ch/inno/de/home/resultateundwirkung/wirkungsanalysen-und-evaluationen/studie-gesuchseingang.html>.

Darüber hinaus wird weder aus den geänderten Artikeln selbst, noch aus dem erläuternden Bericht deutlich, auf welche Dynamiken mit welchen Strategien und Massnahmen reagiert bzw. was genau weshalb flexibilisiert werden soll. Im Mehrjahresprogramm 2021-2024 der Innosuisse werden zwar Herausforderungen für die öffentliche Innovationsförderung erwähnt, aber im Anschluss daran werden nicht etwa den Herausforderungen entsprechende Massnahmen vorgestellt, sondern es werden die Rolle und das Selbstverständnis von Innosuisse beschrieben⁸. Der Mangel an strategischer Kohärenz zwischen Herausforderungen, Zielen und Massnahmen kommt auch im neuen Gesetz zum Ausdruck.

3.2 Industrieförderung

Gemäss dem erläuternden Bericht stellt die Flexibilisierung «keine aktive, interventionsorientierte Industrieförderung dar, sondern ermöglicht [...] den volkswirtschaftlich relevanten Transfer von in der Wissenschaft erarbeiteten Kenntnissen in die Praxis»⁹. Diese Formulierung steht im Zusammenhang mit der neuen Möglichkeit wissenschaftsbasierte Start-ups direkt zu fördern. Bisher war eine direkte einzelbetriebliche Förderung jedoch ausgeschlossen. Firmen wurden nur indirekt, via die Leistungen der Forschungspartner unterstützt. Dass dies nun auf den expliziten Wunsch des Bundesrats neugestaltet werden soll, ist angesichts des Bedarfs an Verjüngung der Unternehmenspopulation verständlich. Vor allem High- und Deep-Tech-Start-ups laufen Gefahr im sogenannten «Valley of Death» unterfinanziert zu sein oder gar unterzugehen. Die Gesetzesanpassung (Art. 19, 3^{bis}) für die Förderung von Start-ups und diejenige betreffend Förderung von Unternehmen in der internationalen Zusammenarbeit (Art. 19, 1^{bis}) beinhalten jedoch einen Systemwechsel, welcher bereits weitere Begehrlichkeiten auf den Plan gerufen hat¹⁰. Die parlamentarische Initiative von Fathi Derder der WBK-N schlägt die Möglichkeit einer direkten Förderung aller Unternehmen vor ohne den Einbezug eines Forschungspartners wie beispielsweise einer Fachhochschule. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass den Fachhochschulen durch die Akquisition von Innosuisse-Drittmitteln einige wichtige Rolle im Zusammenhang mit dem Wissens- und Technologietransfer für (innovations-averse) KMU zukommt. Da Fachhochschulen insgesamt weniger Möglichkeiten für die Finanzierung ihrer Forschungsvorhaben haben, müssten bei der Innosuisse nach wie vor die entsprechenden Fördermittel zur Verfügung stehen.

3.3 Disruptive vs. inkrementelle Innovation

Die Anpassungen der Art. 19-23 FIG zielen auf die Förderung sowohl von disruptiven Geschäftsmodellen durch die Förderung von Start-ups als auch von inkrementeller Innovation durch personenbezogene Massnahmen für KMU. Dass beiden Bedürfnislagen Rechnung getragen werden soll, ist begrüssenswert. Es wäre jedoch interessant zu erfahren, auf welche Massnahmen wie viele Fördermittel entfallen. Ausserdem wäre zu erwägen, ob für Start-ups und Spin-offs nicht auch Massnahmen berücksichtigt werden müssten, die den Kontakt von Gründer und Gründerinnen mit Investoren bzw. mit Business Angels fördern. Das sogenannte «Seed Money» von privater Seite sollte weiterhin fliessen und es sollten früh Netzwerke zwischen Start-up und erfahrenen Unternehmern angebahnt werden. Angesichts der oben erwähnten Verunsicherung der KMU scheinen Massnahmen zur Förderung des (wissenschaftsbasierten) Unternehmertums besonders wichtig, wobei aber angemerkt werden soll, dass an diesen Angeboten alle Unternehmen – ob wissenschaftsbasiert oder nicht – teilhaben können müssten. Dass Innosuisse auch Beiträge an Ausbildungsprogramme leisten will, trägt der Tatsache Rechnung, dass die Förderung von Humankapital einen wichtigen Innovationsimpuls darstellen kann. Innosuisse ist gut positioniert, um auf kritische Bedürfnisse von KMU in diesem Bereich zu reagieren. Es bleibt jedoch zu klären, nach welchen Kriterien hier selektioniert werden soll.

⁸ Die Innosuisse nennt folgende Herausforderungen: digitale Transformation, nachhaltige Entwicklung, Innovationsakteure KMU, kompetitive Schweizer Start-up-Kultur.

⁹ Änderung des Bundesgesetzes über die Förderung der Forschung und der Innovation. Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens, S. 11.

¹⁰ <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-wbk-n-2019-10-11.aspx>.

3.4 Innosuisse als Integratorin

Die Innosuisse will laut dem erläuternden Bericht eine Rolle «als Integratorin des schweizerischen Start-up-Ökosystems [...] wirksam wahrnehmen». Es ist allerdings fraglich, ob die Schweiz die Innosuisse zur Bündelung und Optimierung von Organisationen, Institutionen oder Personen, die auf regionaler und kantonaler Ebene operieren, wirklich braucht. Innosuisse kann ihre Förderinstrumente komplementär zu kantonalen und regionalen Initiativen ausrichten, ohne sich als «Dachorganisation» zu etablieren. Die verschiedenen Ökosysteme für Start-ups in der Schweiz sind heterogen und in kantonale und regionale Innovationssysteme wie etwa die regionalen Innovationssysteme der Neuen Regionalpolitik (NRP) eingebettet. Viele dieser Systeme sind «bottom-up» als private Initiativen gewachsen und bieten oft spezialisierte Unterstützungsprogramme an. Eine, wenn auch gutgemeinte, «Überorganisation» könnte lähmend wirken oder ein Management etablieren, wo es keines braucht. Wichtiger wäre, die Rahmenbedingungen für Start-ups so zu optimieren, wie es bspw. Digitalswitzerland oder die Swiss Entrepreneurs Foundation fordern¹¹. Beispiele aus deren «Manifest für Schweizer Start-ups» beinhalten etwa die Defiskalisierung privater Investitionen in Start-ups oder die Einführung von «Start-up Visa» für ausländische Talente und Unternehmen. Dies würde in erster Linie politische Prozesse und Entscheidungen sowohl auf kantonaler wie auf Bundesebene in so unterschiedlichen Politikbereichen wie Steuerrecht, Beschaffungswesen oder Migrationspolitik bedingen und nicht allein die finanzielle Förderung von existierenden Strukturen durch die Innosuisse.

4 Schlussfolgerungen

Der SWR empfiehlt dem SBFi und Innosuisse:

- ... zu prüfen, ob das FIG im Fall der Artikel zu Innosuisse nicht schlanker gestaltet und der hohe Detaillierungsgrad nicht besser in eine Beitragsverordnung ausgelagert werden müsste.
- ...eine klare Kommunikation an ihre Stakeholder über die neuen Möglichkeiten der Förderung, sollten die Änderungen so ins FIG einfließen.
- ... der Innosuisse in ihrer Kommunikation klarer darzulegen, auf welche Problemlagen mit welchen Massnahmen reagiert werden soll.
- ... dem SBFi die Wirkung der neuen finanziellen Bemessungskriterien zu untersuchen.
- ... erläuternde Berichte in Zukunft informativer zu gestalten. Auszüge aus der Mehrjahresplanung Innosuisse 2021-2024 und eine Budgetübersicht wären in diesem Fall hilfreich gewesen.

¹¹ <https://lereseau.ch/manifest-fur-schweizer-start-ups/>