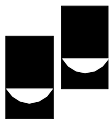
Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung II
B-18/2006
{T 0/2}

Urteil vom 23. August 2007

Mitwirkung: Richter Hans-Jacob Heitz (Vorsitz), Ronald Flury, Stephan Breitenmoser; Gerichtsschreiber Kaspar Luginbühl

P._____,

Beschwerdeführer

gegen

Schweizerischer Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung SNF,

Vorinstanz,

betreffend
Schweizerischer Nationalfonds.

Sachverhalt:

A. P._____ (Beschwerdeführer) stellte am 1. März 2006 beim Schweizerischen Nationalfonds (Vorinstanz) ein Gesuch um Forschungsbeiträge für eine Dauer von insgesamt drei Jahren. Er reichte das Gesuch für die Kategorie "Mathematik, Naturwissenschaften" auf dem dafür vorgesehenen offiziellen Formular der Vorinstanz ein. Aus dem Formular geht hervor, dass der Beschwerdeführer allfällige Forschungsbeiträge des Nationalfonds für sein Projekt über die "W._____" verwenden will. In Ziffer 7.1 des Formulars gab der Beschwerdeführer an, dass er als Salär Fr. 240'000. budgetiert hat, was verteilt auf drei Jahre einem Jahressalär von Fr. 80'000. entspricht. Für den Bereich "Feldspesen" hat der Beschwerdeführer insgesamt Fr. 12'000. veranschlagt, was einem Jahresschnitt von Fr. 4'000. entspricht. Schliesslich machte der Beschwerdeführer Ausgaben für Sozialabgaben von insgesamt Fr. 32'400. geltend. Die von ihm nachgesuchten Beiträge belaufen sich demnach gesamthaft auf Fr. 274'400. . Als beitragsverwatende Stelle gab er die B._____ GmbH an, soweit dies möglich sei. Beiträge für allfällige Mitarbeiter bzw. Doktoranden oder für Apparaturen verlangte er nicht. Weiter geht aus dem Formular hervor, dass der Beschwerdeführer weder eine nationale noch eine internationale Zusammenarbeit vorsieht. Zu seinem Gesuch reichte der Beschwerdeführer einen dreiseitigen Forschungsplan ein. Darin macht er geltend, dass es in der W._____ zwar einige vorzeigbare Erfolge gebe, jedoch zu diesem Zeitpunkt nicht möglich sei, einen detaillierten Forschungsplan zu erstellen. Als wichtigste und dringendste ausstehende Arbeiten bezeichnet er den Einbezug "D._____", herrührend vom W._____, in die H._____ über den Abgleich von Beobachtungsdaten, wobei es heute im Rahmen der W._____ ausser für K._____ diesbezüglich noch sehr grosse Parametrisierungsfreiheiten gebe. Weiter seien die Anwendung der W._____ auf die H._____, der E._____- oder M._____ und die Strukturbildung, der halbklassische Einbezug speziell relativistischer Effekte, die Beziehung der W._____ zu T._____, sowie die K._____ in einen grossskalig stabil statischen O._____ unter Beachtung der R._____ zu erforschen. Zur Bedeutung der Arbeit führte der Beschwerdeführer aus, dass der Titel der Arbeit "W._____" schon alles darüber aussage. Aus der beigelegten Publikationsliste ist ersichtlich, dass der Beschwerdeführer bis zum Eingang des Gesuchs fünf Artikel zu Themen bezüglich Eisenbahnwesen publiziert hatte. Die zwei von ihm verfassten Arbeiten zur W._____ seien nicht veröffentlicht worden, weil dem Beschwerdeführer keine wissenschaftlichen Zeitschriften bekannt seien, die deutsche Artikel annehmen. Als Experten führte der Beschwerdeführer N._____ (Professor emeritus an der Universität Zürich) und R._____ (Professorin an der Universität Genf) an, wobei er festhält, dass die meisten Experten auf dem Gebiet der K._____ gegenüber Alternativen zur U._____ geradezu aggressiv negativ eingestellt seien, was auch für Professor S._____ gelte. Aus dem Lebenslauf des Beschwerdeführers geht hervor, dass er im Jahr 1970 die

Eidgenössisch Technische Hochschule Zürich als Diplomphysiker (dipl. Phys. ETH) abschloss. Anschliessend war er mehrere Jahre wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Bern und am Paul-Scherrer-Institut. Schliesslich arbeitete der Beschwerdeführer bis zur Einreichung des Gesuchs ununterbrochen in verschiedenen Branchen des Eisenbahnwesens. Am 25. März 2006 reichte der Beschwerdeführer seine Arbeit "W._____" nach.

B. Durch ein Versehen der Vorinstanz wurde das Gesuch des Beschwerdeführers offenbar bis am 20. September 2006 nicht behandelt. Mit elektronischer Post vom 20. September 2006 teilte ihm die Vorinstanz von sich aus mit, dass sein Gesuch jetzt behandelt würde, wobei er aber davon auszugehen habe, dass es aus formellen Gründen abgelehnt werde, weil eine Person, die über Forschungsbeiträge salariert werden wolle, nicht gleichzeitig Gesuchsteller sein könne. Der Beschwerdeführer verlangte daraufhin mit Einschreiben vom 3. Oktober 2006 von der Vorinstanz eine "ausführliche Begründung", weshalb sein Gesuch an formellen Mängeln leide, und inwiefern diese nicht innerhalb vernünftiger Frist behebbar seien.

C. Mit Verfügung vom 17. Oktober 2006 wies die Vorinstanz das Gesuch des Beschwerdeführers um Forschungsbeiträge ab. Zur Begründung führte sie an, dass ihre Beiträge grundsätzlich nicht zur Finanzierung des Gehalts des Gesuchstellers verwendet werden dürften, wobei hinzu komme, dass sein Gesuch an weiteren offensichtlichen Mängeln leide, weshalb von diesem Grundsatz auch keine Ausnahme gemacht werden könne. So sei der bisherige wissenschaftliche Leistungsausweis des Gesuchstellers bei der Prüfung der Qualität von Projekten ein zentraler Punkt. Dabei seien insbesondere die Publikationen in referierten Zeitschriften massgebend. Die beigelegte Publikationsliste sei jedoch sowohl von ihrem Umfang als auch von ihrem Inhalt her völlig ungenügend. Auch sei es aufgrund des kurzen Forschungsplans unmöglich gewesen, eine Evaluation des geplanten Forschungsprojekts vorzunehmen. Aus diesem Grund sei auch keine externe Expertisierung vorgenommen worden.

D. Gegen diese Verfügung erhob der Beschwerdeführer am 15. November 2006 bei der Rechtsabteilung des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) Beschwerde. Er beantragte, dass sein Projekt durch externe Experten zu begutachten sei, die namentlich zu ihren Gutachten stünden. Denn erst durch eine externe Begutachtung werde eine Diskussion der Argumente möglich, worum es ja schliesslich gehe. Selbstverständlich sei die Expertise anhand des dannzumal aktuellen Textes zu erstellen, denn er sei beispielsweise auf die H._____ im Rahmen der W._____ in der mit dem Gesuch eingereichten Fassung noch wenig eingegangen. Eventualiter könne die Anonymität der Experten gewahrt bleiben, was jedoch einer Bankrotterklärung der schweizerischen Experten auf dem Gebiet der K._____ gleichkäme, denn es gehe in seinem Gesuch um weit mehr als einen blossen Förderungsantrag. Die W._____ könnte vielmehr von grundsätzlicher Bedeutung für die K._____, die M._____ sowie die G._____ sein. Schliesslich stellte er das Rechtsbegehren, dass sein Gesuch je nach Ausgang der Expertisen erneut zu prüfen sei,

damit er an der Weiterentwicklung der W._____ arbeiten könne, ohne seine wirtschaftliche Existenzgrundlage noch weiter zu gefährden. Seine Arbeit zur W._____ werde, sollte sie sich als richtig herausstellen, einen Paradigmenwechsel in der A._____/K._____ und wohl auch in der G._____ bewirken. Er verstehe nicht, wie die Vorinstanz eine Förderungsprofessur zur Erforschung von M._____ finanzieren könne, während sie für die W._____ keinen Rappen ausgeben wolle. Schliesslich halte er es nicht für nötig, auf die Ausführungen von Herrn Dr. P._____, Abteilung Mathematik, Natur- und Ingenieurwissenschaften des Schweizerischen Nationalfonds, einzugehen, da er bezweifle, dass dieser seine Arbeit beurteilen könne. Sollten sich seine Thesen auch nur als einigermassen korrekt erweisen, sei ausserdem unerheblich, ob und wieviele Artikel er veröffentlicht habe. Zudem gehe er davon aus, dass die Vorinstanz seine Arbeit nicht durch einen Experten habe begutachten lassen, weil sie sich davor drücken wolle, schriftlich zur W._____ Stellung zu nehmen. In der Folge machte der Beschwerdeführer physikalische Exkurse, auf die in der rechtlichen Würdigung, sofern von Relevanz, eingegangen wird.

E. Mit Verfügung vom 20. November 2006 teilte das EDI dem Beschwerdeführer mit, dass die Erledigung seiner Beschwerde vor der Auflösung der Rekurskommission für Forschungsförderung Ende des Jahres 2006 nicht mehr möglich sei. Aus diesem Grund würden die Akten an das Bundesverwaltungsgericht zur weiteren Behandlung ab dem 1. Januar 2007 überwiesen. Es spreche jedoch nichts dagegen, den Schriftenwechsel noch im Jahr 2006 zu eröffnen. Gleichzeitig verfügte das EDI, dass die Vorinstanz bis zum 4. Januar 2007 dem Bundesverwaltungsgericht eine Vernehmlassung zuzustellen habe.

F. Anstelle einer Vernehmlassung verfügte die Vorinstanz am 22. Dezember 2006 neu in der Sache. Sie stellte sich dabei auf den Standpunkt, dass der Beschwerdeführer seinem Gesuch keinen detaillierten Forschungsplan beigelegt habe. So habe er in seinem Forschungsplan weder Angaben zu Forschungszielen, noch zum methodischen Vorgehen oder zur Datenlage bzw. zur Datengewinnung gemacht. Vielmehr habe er ausgeführt, dass die Ausarbeitung eines detaillierten Forschungsplans zur Zeit verfrüht sei. Damit sei eine materielle Prüfung des Gesuchs gar nicht möglich, weshalb darauf nicht eingetreten werden könne.

G. Gegen diese Verfügung erhob der Beschwerdeführer mit Schreiben vom 22. Januar 2007 Beschwerde. Zur Begründung führte er an, dass die Nichteintretensverfügung der Vorinstanz grob willkürlich und formalistisch sei. Dadurch werde ein laufendes Verfahren untergraben. Wenn er mit seiner Begründung recht habe, brauche er keine Anträge zu stellen, da die Nichteintretensverfügung ohnehin nicht in Rechtskraft erwachsen könne. Er stelle jedoch das Eventualbegehren, dass die Verfügung vom 22. Dezember 2006 als nicht erlassen zu betrachten bzw. aufzuheben sei, alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Vorinstanz. Auf eine weitere Begründung verzichte er, weil er den Verdacht habe, dass die Vorinstanz auf Zeit spiele und versuche, seine Arbeiten zur W._____ mit

allen ihr zur Verfügung stehenden legalen oder auch illegalen Mitteln durch Ablenkung, Verunsicherung oder "juristische Beschäftigung" zu behindern. Dies sei auch am Versanddatum der Verfügung in der Weihnachtszeit ersichtlich.

H. In ihrer Vernehmlassung vom 16. März 2007 machte die Vorinstanz geltend, dass ein detaillierter Forschungsplan für die Bewertung eines Gesuchs um Forschungsbeiträge unabdingbar sei. Dass ein solcher eingereicht werden müsse, ergebe sich nicht nur aus den gesetzlichen Grundlagen, sondern auch aus der Webseite der Vorinstanz, wo extensiv spezifiziert sei, wie ein detaillierter Forschungsplan auszusehen habe und welche Informationen er enthalten müsse (vgl. www.snf.ch, Home > D > Förderung > Projekte > Mathematik, Natur und Ingenieuerswissenschaften > Formulare, Reglemente und Weisungen > Weisungen zur Abfassung eines Forschungsgesuches). Weil der Beschwerdeführer selbst geschrieben habe, dass er beim aktuellen Forschungsstand keinen detaillierten Forschungsplan einreichen könne, sei offensichtlich gewesen, dass dieser Mangel nicht ohne weiteres behoben werden könne. Soweit der Beschwerdeführer vorbringe, die Vorinstanz untergrabe ein laufendes Verfahren, so sei dieses Argument nicht stichhaltig, denn der Vorinstanz sei es laut Art. 58 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021) unbenommen, anstelle einer Vernehmlassung eine neue Verfügung zu erlassen. Dafür, dass das Gesuch des Beschwerdeführers durch ein Versehen lange nicht behandelt worden sei, habe sich die Vorinstanz von sich aus entschuldigt. Gerade weil das Gesuch des Beschwerdeführers dermassen aus dem Rahmen falle, sei eine Beurteilung schwierig. Der interne Experte habe sich das Gesuch angeschaut, habe es dann aber aufgrund des ungenügenden Forschungsplans nicht materiell beurteilen können. Das "weihnachtliche" Versanddatum der Nichteintretensverfügung habe daran gelegen, dass die Verfügung noch innerhalb der Frist für die Vernehmlassung bis am 4. Januar 2007 habe abgeschickt werden müssen, was den Versand vor Weihnachten zur Folge gehabt habe.

I. In seiner Replik vom 21. April 2007 führte der Beschwerdeführer aus, dass Gesuchsteller wie er ohne institutionelle Anbindung von der Vorinstanz schwer diskriminiert würden. Dies sei schon daran ersichtlich, dass gemäss Formular eine Kopie des Gesuchs um Forschungsbeiträge gleichzeitig an die Institution gesendet werden müsse, an der der Gesuchsteller angestellt sei (vgl. Ziff. 1 Gesuchsformular). Dazu komme, dass er entgegen des Vorbringens der Vorinstanz sehr wohl einen Forschungsplan eingereicht habe. Er habe es jedoch in einem völlig neuen Feld der Grundlagenforschung nicht als sinnvoll erachtet, dass er den Plan zu sehr detailliere. Er habe in der Zwischenzeit an Punkt 5 seines Plans weiter gearbeitet und sei zu wesentlichen Erkenntnissen gelangt. Allein schon gestützt darauf rechtfertige sich die Genehmigung seines Gesuches. Dies gelte natürlich immer unter der Voraussetzung, dass niemand wesentliche Fehler in seiner Arbeit finde. Jedoch sei seine Arbeit nicht einmal dem einzigen internen Experten der Vorinstanz, der für die Beurteilung der Sache infrage

käme, vorgelegt worden. Schliesslich erinnere es an eine Bananenrepublik, wenn die Vorinstanz durch den Erlass einer neuen Verfügung während des Gerichtsverfahrens Sonderrechte beanspruche.

J. In ihrer Duplik vom 22. Mai 2007 führte die Vorinstanz aus, dass sie an ihrer Begründung in der Vernehmlassung festhalte. Weder stimme, dass sie in der Schilderung des Sachverhalts einen falschen Eindruck erweckt habe, noch diskriminiere sie Gesuchsteller ohne institutionelle Anbindung. So könne die Finanzierung von Projekten selbständig erwerbender Gesuchsteller durchaus vorgenommen werden, sofern diese keiner institutionellen Einbindung bedürfen. Zudem habe die Vorinstanz nie behauptet, es liege überhaupt kein Forschungsplan vor. Sie habe lediglich geltend gemacht, dass dieser nicht genügend detailliert sei. Zum Einwand, wonach sein Gesuch nicht dem zur Beurteilung kompetenten Experten vorgelegt worden sei, könne aufgrund der mangelnden Ausführungen des Beschwerdeführers keine Stellung genommen werden. Schliesslich beanspruche die Vorinstanz im Gerichtsverfahren keinerlei Sonderrechte, sondern nur die Rechte, die ihr gemäss anwendbarem Verfahrensgesetz zustünden.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Die Entscheide des Schweizerischen Nationalfonds vom 17. Oktober 2006 bzw. 22. Dezember 2006 stellen Verfügungen im Sinne von Art. 5 Abs. 1 Bst. c des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021) dar.

Gemäss Verwaltungsgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32), welches am 1. Januar 2007 in Kraft getreten ist, sowie Forschungsgesetz vom 7. Oktober 1983 (FG, SR 420.1) unterliegen Verfügungen des Schweizerischen Nationalfonds über Entscheide bezüglich Beitragsgewährung der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht (Art. 13 Abs. 1 FG i.V.m. Art. 5 Ziff. 1 Bst. a VwVG sowie Art. 31 und 33 Bst. h VGG).

Das Bundesverwaltungsgericht hat am 1. Januar 2007 seine Tätigkeit aufgenommen. Es übernimmt, sofern es zuständig ist, die Beurteilung der beim Inkrafttreten dieses Gesetzes bei Eidgenössischen Rekurskommissionen hängigen Rechtsmittel. Die Beurteilung erfolgt nach neuem Verfahrensrecht (Art. 53 Abs. 2 VGG).

1.2 Vorliegend wurden von der Vorinstanz zwei Verfügungen in derselben Sache erlassen, wobei der Beschwerdeführer gegen beide fristgerecht Beschwerde erhoben hat. Mit Verfügung der Vorinstanz vom 17. Oktober 2006 wurde das Gesuch um Forschungsbeiträge des Beschwerdeführers abgewiesen. Nachdem der Beschwerdeführer gegen diese Verfügung Beschwerde erhoben hatte, zog die Vorinstanz die Verfügung während der Vernehmlassungsfrist in Wiedererwägung und erliess am 22. Dezember 2006 eine Nichteintretensverfügung. Es stellt sich mithin die Frage, wie die Beschwerde gegen die Abweisungsverfügung vom 17. Oktober 2006 zu würdigen ist.

Gemäss Art. 58 Abs. 3 VwVG muss die Beschwerdeinstanz auch auf die Beschwerde gegen die zuerst erlassene Verfügung eintreten, soweit die neue Verfügung die Streitfrage nicht vollständig löst und somit das Rechtsschutzinteresse nicht weggefallen ist (BGE 113 V 237 E. 1 ; ISABELLE HÄNER, Die Beteiligten im Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess, Zürich 2000, S. 313 FN 1607). Vorliegend hat der Beschwerdeführer mit seinem Gesuch vom 1. März 2006 von der Vorinstanz Forschungsbeiträge für sein Projekt "W._____" beantragt. Durch Verfügung vom 17. Oktober 2006 wurde sein Gesuch mit der Begründung abgewiesen, dass der Beschwerdeführer allfällige Beiträge zur Finanzierung seines eigenen Gehalts verwenden wolle, was nach Art. 19 Abs. 3 des Reglements über die Gewährung von Beiträgen (Beitragsreglement) ausgeschlossen sei. Zudem sei seine Publikationsliste sowohl vom Umfang als auch vom Inhalt her völlig ungenügend und er habe keinen detaillierten Forschungsplan eingereicht. Die Nichteintretensverfügung vom 22. Dezember 2006 wurde damit begründet, dass aufgrund des fehlenden detaillierten Forschungsplans nicht auf das Gesuch des Beschwerdeführers eingetreten werden könne. Insofern wurde das Gesuch des Beschwerdeführers in beiden Fällen als ungenügend eingestuft. Dies hatte zur Folge, dass ihm sowohl durch die zuerst erlassene Abweisungsverfügung als auch durch die Nichteintretensverfügung allfällige Forschungsbeiträge verweigert wurden. Insofern wurde die Streitfrage, ob das Gesuch den Anforderungen für Forschungsbeiträge genüge, durch die neue Verfügung nicht geklärt. Vielmehr wurden dem Beschwerdeführer mit teilweise anderer Begründung nach wie vor keine Beiträge zugesprochen. Somit ist das Rechtsschutzinteresse des Beschwerdeführers nicht weggefallen. Unter diesen Umständen ist die Beschwerde vom 22. Januar 2007 als Beschwerdeergänzung zu würdigen (ISABELLE HÄNER, a.a.O, S. 313 FN 1607).

1.3 Der Beschwerdeführer ist Adressat der angefochtenen zwei Verfügungen und durch beide berührt. Er hat ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung und ist zur Beschwerdeführung legitimiert (Art. 48 Bst. a VwVG). Eingabefrist und -form sind gewahrt (Art. 50 und 52 Abs. 1 VwVG). Der Kostenvorschuss wurde fristgemäss bezahlt (Art. 63 Abs. 4 VwVG).

Auf die Beschwerde ist demnach einzutreten.

2.

2.1 Grundsätzlich hat das Bundesverwaltungsgericht bei der Prüfung, ob ein Beitragsgesuch von der Vorinstanz zu Recht abgewiesen worden ist, volle Kognition (Art. 49 VwVG i.V.m. Art. 13 Abs. 1 FG). Eine Abweichung vom Prinzip der vollen Kognition ist nur dann möglich, wenn die Natur der Streitsache einer uneingeschränkten Überprüfung Grenzen setzt, weil die Beschwerdeinstanz Sachumstände nicht genügend namhaft machen kann, um sie gleich kompetent zu würdigen wie die verfügende Instanz. Dies ist bei Sachverhalten betreffend die Gewährung von Subventionen der Fall, sofern es sich um Ermessenssubventionen handelt. Das Bundesverwaltungsgericht auferlegt sich bei der Überprüfung bezüglich der Gewährung von Subventionen Zurückhaltung, indem es in Fragen, die seitens der Jus-

tizbehörden naturgemäss schwer überprüfbar sind, nicht ohne Not von den Beurteilungen der erstinstanzlichen Fachbehörde abweicht. Der Grund dafür liegt darin, dass der Rechtsmittelbehörde zumeist nicht alle massgebenden Faktoren für die Bewertung von Gesuchen um Subventionen durch die Vorinstanz bekannt sind und es in der Regel nicht möglich ist, sich ein zuverlässiges Bild über die Eignung des Projekts des jeweiligen Beschwerdeführers für die Gewährung von Subventionen sowie im Vergleich zu den Projekten von allfälligen anderen Bewerbern zu machen. Hinzu kommt, dass sich Subventionen oft auf Spezialgebiete beziehen, bezüglich denen die Rechtsmittelbehörde über keine eigenen Fachkenntnisse verfügt. Eine freie Überprüfung der Subventionsvergabepraxis der Vorinstanz würde zudem die Gefahr von Ungerechtigkeiten und Ungleichheiten gegenüber anderen Antragsstellenden in sich bergen. Daher hat sich die Auffassung durchgesetzt, dass die Bewertung von Subventionsvergaben von der Rechtsmittelbehörde nicht frei, sondern nur mit Zurückhaltung zu überprüfen ist (FABIAN MÖLLER, Rechtsschutz bei Subventionen, Diss., Basel 2006, S. 213, mit Verweis auf VPB 64.43 E. 4.1, VPB 60.41 E. 4).

2.2 Dies hat zur Folge, dass, solange konkrete Hinweise auf Befangenheit der Mitglieder des Entscheidgremiums fehlen und die Beurteilung des Gesuchs um Subventionen nicht als fehlerhaft oder völlig unangemessen erscheint, auf die Meinung der Vorinstanz abzustellen ist. Das Bundesverwaltungsgericht hebt deren Entscheid nur dann auf, wenn die Sachverständigen an den Wert eines Projekts offensichtlich übertriebene Anforderungen gestellt haben oder, ohne die Anforderungen zu überspannen, den Wert des Werkes offensichtlich unterschätzt haben (vgl. VPB 55.17 E. 2.1, 52.25 E. 3, mit jeweils weiteren Hinweisen). Liessen sich die Sachverständigen von sachfremden Beurteilungskriterien leiten, so dass der auf ihrer Begutachtung beruhende Entscheid als nicht mehr vertretbar erscheint, stellt dies ebenfalls einen Grund dar, den Entscheid aufzuheben.

Die dargelegte Zurückhaltung gilt jedoch nur bei der Frage nach der Ermessensausübung durch die Subventionsbehörde. Sind hingegen die Auslegung und Anwendung von Rechtsvorschriften streitig oder werden Verfahrensmängel in der Vergabepraxis gerügt, hat die Rechtsmittelbehörde die erhobenen Einwendungen in freier Kognition zu prüfen, andernfalls sie eine formelle Rechtsverweigerung beginge.

3.

3.1 Beim Schweizerischen Nationalfonds (SNF) handelt es sich laut Präambel zur Stiftungsurkunde um eine privatrechtliche Stiftung gemäss Art. 80 ff. des Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (ZGB, SR 210), die sich zum Zweck gesetzt hat, die wissenschaftliche Forschung in der Schweiz zu fördern (Art. 1 Stiftungsurkunde). Gemäss Art. 5 Bst. a Ziff. 1 FG untersteht der SNF der Bundesgesetzgebung, soweit er zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung Bundesmittel nach Art. 4 FG verwendet. Die Voraussetzungen zur Gewährung von Förderungsmitteln sind in Art. 2 FG festgelegt. Demnach muss die Subventionsbehörde bei der Vergabe von Beiträgen auf die wissenschaftliche Qualität achten.

3.2 Umfassend sind die Voraussetzungen für die Zusprache von Beiträgen im Beitragsreglement geregelt.

Im Rahmen eines zweistufigen Verfahrens müssen zunächst gemäss Art. 8 ff. Beitragsreglement für eine Behandlung eines Gesuchs die formellen Gesuchsbedingungen erfüllt sein. Laut Art. 9 Beitragsreglement muss ein Gesuch um Beiträge gewisse sachliche Voraussetzungen erfüllen. Nebst der Vorgabe, dass Gesuche um Beiträge auf den für die einzelnen Förderungsarten oder Programme geltenden Formularen des SNF einzureichen sind, müssen sie alle obligatorischen Angaben und Unterlagen enthalten (Art. 9 Abs. 1 Beitragsreglement). Insbesondere muss dem Gesuch ein Forschungsplan beigelegt werden. Das für Beitragsgesuche in der hier massgeblichen Kategorie "Mathematik, Naturwissenschaften" vorgesehene Formular legt unter dem "2. Teil: Wissenschaftliche Angaben", Ziffer 2 "Forschungsplan" die Anforderungen an den Forschungsplan folgendermassen fest: Vorerst wird eine Darstellung des Standes der Forschung auf dem Gebiet der geplanten Arbeit, mit den Titeln der wichtigsten diesbezüglichen Arbeiten einschlägiger Autoren verlangt; weiter bedarf es gemäss Formular einer kurzen Darstellung des Standes der eigenen Forschung auf dem Gebiet der geplanten Arbeit, versehen mit Titeln der wichtigsten einschlägigen Arbeiten. Der eigentliche Forschungsplan muss detailliert sein und Angaben zu Forschungszielen, methodischem Vorgehen und Datenlage bzw. Datengewinnung enthalten. Zusätzlich müssen ein Zeitplan erstellt und Etappenziele für das Gesamtprojekt definiert werden. Schliesslich bedarf es einer Beschreibung der Bedeutung der geplanten Arbeit für die Fachwelt und allfällige andere Nutzniesser. Eventuell sind Angaben zum Umsetzungspotential in Bezug auf Politik, Wirtschaft, Industrie oder Verwaltung zu machen, wobei die entsprechenden Massnahmen beschrieben werden müssen.

Laut Art. 10 Beitragsreglement tritt der SNF auf Beitragsgesuche, die die formellen Bedingungen nicht erfüllen, nicht ein, sofern der Mangel nicht ohne weiteres behoben werden kann. Gemäss Art. 12 Beitragsreglement ist der Gesuchsteller dafür verantwortlich, dass sein Beitragsgesuch alle für die Entscheidung wesentlichen Elemente enthält. Insbesondere braucht der SNF den Gesuchsteller im Verlaufe des Gesuchsverfahrens nicht nochmals anzuhören. Wenn die formellen Bedingungen gemäss Art. 8 ff. Beitragsreglement erfüllt sind, und die Vorinstanz gestützt darauf auf ein Gesuch eintritt, wird gemäss Art. 13 f. Beitragsreglement in einer zweiten Stufe geprüft, ob es sich beim Gesuchsteller um einen Forscher handelt, der genügend erfahren ist und der über die geeignete Infrastruktur verfügt, um die von ihm betriebene Forschung professionell vorantreiben zu können. Weiter setzt sich der SNF unter Beizug von Experten mit der wissenschaftlichen Argumentation des Gesuchstellers auseinander, wobei er bei Ungenügen von einer Expertise absehen kann. Hält der SNF aus diesen Gründen das Projekt für nicht förderungswürdig, weist er das Gesuch um Beiträge ab.

4.

4.1 Vorerst ist die Frage zu klären, wie die von der Vorinstanz als Abweisungsverfügung vom 17. Oktober 2006 bzw. später als Nichteintretensverfügung vom 22. Dezember 2006 bezeichneten Verfügungen rechtlich zu qualifizieren sind.

Die Vorinstanz begründete ihre Abweisungsverfügung vom 17. Oktober 2006 grundsätzlich damit, dass der Beschwerdeführer die von ihm beantragten Forschungsbeiträge zu einem grossen Teil für die Finanzierung seines eigenen Gehalts verwenden wolle. Dies werde durch Art. 19 Abs. 3 Beitragsreglement jedoch grundsätzlich ausgeschlossen. Eine Ausnahme davon sei aufgrund weiterer offensichtlicher Mängel seines Gesuchs nicht in Frage gekommen. Diese seien v.a. in der Publikationsliste zu sehen, die vom Inhalt und vom Umfang her völlig ungenügend sei, sowie darin, dass er keinen detaillierten Forschungsplan eingereicht habe. Gestützt darauf sei eine inhaltliche Evaluation des Projekts denn auch nicht möglich gewesen. Aufgrund dieser Sachlage sei auf eine externe Expertisierung verzichtet worden.

Zur Begründung der Nichteintretensverfügung vom 22. Dezember 2006 führte die Vorinstanz an, der Forschungsplan des Beschwerdeführers sei dermassen undetailliert gewesen, dass auf das Gesuch nicht habe eingetreten werden können.

4.2 Vorliegend ist augenfällig, dass die Vorinstanz schon in der Abweisungsverfügung vom 17. Oktober 2006 ausgeführt hat, das Gesuch könne nicht evaluiert werden, da es unvollständig sei und insbesondere ein detaillierter Forschungsplan fehle. Materiell hat sie lediglich ausgeführt, dass gemäss Art. 19 Abs. 3 Beitragsreglement die Forschungsbeiträge nicht zur Finanzierung des eigenen Gehalts verwendet werden dürften und eine Ausnahme von diesem Grundsatz aufgrund des völlig mangelhaften Publikationsverzeichnisses vorliegend nicht angebracht sei. Daraus erhellt, dass sie ihre Begründung für die Verweigerung von Forschungsbeiträgen hauptsächlich auf formelle Mängel stützt. Indem die Vorinstanz zum Schluss gekommen ist, dass das Gesuch des Beschwerdeführers unvollständig sei, wäre aus verfahrensrechtlicher Sicht demnach eine Nichteintretensverfügung angebracht gewesen; eine Prüfung materiellrechtlicher Aspekte hätte sich aufgrund des zweistufigen Verfahrens um Gewährung von Forschungsbeiträgen erübrigt.

Obenstehende Ausführungen haben zur Konsequenz, dass nachstehend in einem ersten Schritt geprüft werden muss, ob die Begründung der Vorinstanz betreffend die formellen Mängel des Gesuchs nachvollziehbar ist. Sollte die Würdigung ergeben, dass dem so ist, könnte auf eine Nachprüfung der materiellen Vorbringen verzichtet werden. Andernfalls wäre in einem zweiten Schritt zu prüfen, ob die materiellen Abweisungsgründe nachvollzogen werden können.

5.

5.1 Vorerst bringt der Beschwerdeführer vor, die Vorinstanz untergrabe ein laufendes Verfahren, indem sie während der Vernehmlassungsfrist zu seiner Beschwerde vom 15. November 2006 eine neue Verfügung erlassen habe. Aus diesem Grund sei die Nichteintretensverfügung vom 22. Dezem-

ber 2006 als nicht erlassen zu betrachten, eventualiter aufzuheben. Hinzu komme, dass die Vorinstanz die Verfügung wohl in böser Absicht kurz vor Weihnachten eröffnet habe.

Die Vorinstanz liess sich dahingehend vernehmen, dass es ihr gemäss Art. 58 VwVG unbenommen sei, anstelle einer Vernehmlassung eine neue Verfügung zu erlassen. Die Verfügung habe sie nicht in böser Absicht kurz vor Weihnachten eröffnet. Vielmehr habe sie die Vernehmlassungsfrist, die bis am 4. Januar 2007 gelaufen sei, einhalten müssen.

Aus Art. 58 Abs. 1 VwVG geht hervor, dass die Vorinstanz die angefochtene Verfügung bis zu ihrer Vernehmlassung in Wiedererwägung ziehen kann. Dies bedeutet, dass die Vorinstanz während der Vernehmlassungsfrist berechtigt ist, eine neue Verfügung in derselben Sache zu erlassen. Vorliegend lief die Vernehmlassungsfrist für die Vorinstanz bis am 4. Januar 2007. Indem die Vorinstanz die neue Verfügung in der Sache am 22. Dezember 2006 erliess und sowohl dem Beschwerdeführer als auch der Beschwerdeinstanz unverzüglich mitteilte (Art. 58 Abs. 2 VwVG), hat sie in Übereinstimmung mit den rechtlichen Vorgaben von Art. 58 VwVG gehandelt. Aus diesem Grund ist das diesbezügliche Vorbringen des Beschwerdeführers nicht zutreffend und kann nicht gehört werden. Was die Eröffnung der Verfügung kurz vor Weihnachten betrifft, kann festgehalten werden, dass die Vorinstanz diese jederzeit während der Vernehmlassungsfrist eröffnen kann. Angesichts des Ablaufs der Vernehmlassungsfrist am 4. Januar ist verständlich, dass die Vorinstanz die Verfügung noch vor den allgemeinen Feiertagen eröffnen wollte.

5.2 Weiter ist umstritten, ob der vom Beschwerdeführer eingereichte Forschungsplan ungenügend bzw. zu wenig detailliert sei. Der Beschwerdeführer bringt vor, er habe es für widersinnig gehalten, seinen Forschungsplan "in der Anfangsphase eines völlig neuen Ansatzes in der Grundlagenforschung (zu sehr) zu detaillieren". Er habe unter Ziffer 2.3 des Forschungsplans in sechs Punkten aufgelistet, welches die wichtigsten und dringendsten ausstehenden Arbeiten seien. Zum Zeitpunkt der Gesuchseinreichung sei er davon ausgegangen, dass er vordringlich an den Punkten 1, 2 und 4 weiterarbeiten werde. In der Zwischenzeit sei er aber in Punkt 5 zu wesentlichen neuen Erkenntnissen gelangt. Nur schon aufgrund dessen seien ihm die geforderten Forschungsbeiträge zuzusprechen.

Die Vorinstanz stellt sich auf den Standpunkt, dass der Forschungsplan des Beschwerdeführers zu wenig detailliert sei, um eine Evaluation durch Experten vornehmen zu können. Der Beschwerdeführer habe selbst geschrieben, er könne zur Zeit keinen detaillierten Forschungsplan erstellen. Der Beschwerdeführer hätte sich zudem auf ihrer Homepage darüber informieren können, welche Informationen ein Forschungsplan enthalten müsse. Denn auf der Homepage sei in einer entsprechenden Weisung ausführlich beschrieben, wie ein detaillierter Forschungsplan auszusehen habe.

Aus dem vom Beschwerdeführer eingereichten Forschungsplan geht hervor, dass er zu den Ziffern 2.1 (Darstellung des Forschungsstandes auf dem wissenschaftlichen Gebiet, massgebende Autoren) und 2.2. (Darstel-

lung des Forschungsstandes im eigenen Projekt und publizierte Arbeiten) lediglich seine Arbeit zur W._____ angibt. Zusätzlich führt er aus, dass er in seiner Arbeit einige Fehler entdeckt habe und später eine aktualisierte Fassung nachreichen werde. Zu Ziffer 2.3 (Detaillierter Forschungsplan, Vorgehen, Methodik) hält er fest, dass er es zum jetzigen Zeitpunkt für unmöglich und verfrüht halte, einen detaillierten Forschungsplan zu erstellen. Dies werde erst in einer nächsten Phase der Ausarbeitung der W._____ und lediglich für Teilziele möglich sein. Die wichtigsten ausstehenden Arbeiten listet er auf einer halben Seite in sechs Punkten auf und weist darauf hin, dass er in naher Zukunft vor allem an den Punkten 1, 2 und 4 arbeiten werde. Wahrscheinlich werde er mit Punkt 1 beginnen. Zu Ziffer 2.4 (Etappenziele für das ganze Projekt) führt er in drei Punkten in aller Kürze aus, was mögliche Ziele wären, wobei er zu bedenken gibt, dass diese wohl für einen Zeitraum von drei Jahren immer noch zu ehrgeizig seien. Zu Ziffer 2.5 (Bedeutung der Arbeit) bringt er vor, dass der Titel seiner Arbeit schon alles sage.

Die Vorgaben, welche Informationen ein Forschungsplan enthalten muss, finden sich, wie die Vorinstanz korrekt ausführt, in den Weisungen auf deren Homepage (vgl. www.snf.ch, Home > D > Förderung > Projekte > Mathematik, Natur und Ingenieuerswissenschaften > Formulare, Reglemente und Weisungen > Weisungen zur Abfassung eines Forschungsgesuches). Aus Seite 5 der entsprechenden Weisungen geht hervor, dass der Zweck des Forschungsplans darin besteht, anhand klarer Angaben zum Forschungsgegenstand und der geplanten Vorgehensweise eine objektive Beurteilung des Gesuchs zu gewährleisten. In der Folge gilt es zu prüfen, ob die Vorbringen der Vorinstanz nachvollziehbar sind und ob sie in ihrer Beurteilung des Forschungsplans allenfalls ihr Ermessen überschritten hat.

5.2.1 Gemäss Ziffer 2.1 (Forschungsstand) der Weisungen hat der Gesuchsteller unter Bezugnahme auf die wichtigsten Veröffentlichungen darzulegen, welche bisherigen Erkenntnisse Ausgangspunkt und Grundlage der geplanten Untersuchungen sind, welche wesentlichen Lücken bestehen und zu schliessen wären und welche einschlägigen Forschungsarbeiten zur Zeit der Gesuchseinreichung national und international im Gange sind. Zu diesem Punkt hat der Beschwerdeführer lediglich seine Arbeit zur W._____ angeführt. Dies, obwohl sowohl aus seiner Arbeit (vgl. S. 1) als auch aus seinen Rechtsschriften (vgl. z.B. Beschwerde vom 15. November 2006, S. 3) hervorgeht, dass er seine Forschung auf Hs._____ M._____-Ansatz (**M.**_____ **N.**_____ **G.**_____) aufbaut, der ein Gegenkonzept zur Hypothese des U._____ und der M._____ im Sinne der f._____ Gleichungen darstellt. Selbst wenn es sich bei der Arbeit des Beschwerdeführers, wie dieser vorbringt, um einen neuen Ansatz in der Grundlagenforschung handeln sollte, so stützt er sich dennoch auf ein allgemein bekanntes Konzept und will dadurch ausserdem die heutige Standardtheorie (f._____ Gleichungen) widerlegen. Angesichts der prominenten Stellung dieser Materie in wissenschaftlichen Kreisen und der ihr beigemessenen Wichtigkeit ist notorisch, dass es eine Vielzahl einschlägiger Werke und Veröffentlichungen gibt, auf die der Be-

schwerdeführer, will er seinem neuen Ansatz ein Fundament zugrunde legen, Bezug nehmen muss. Dass er dies wohl getan hat, ergibt sich aus dem Literaturverzeichnis im Anhang zu seiner Arbeit. Auch wenn der Arbeit des Beschwerdeführers also grundsätzlich entnommen werden könnte, welches sein Forschungsgegenstand ist, so fehlt doch eine systematische Gegenüberstellung der verschiedenen Lehrmeinungen sowie eine nachvollziehbare Positionierung der angestrebten Forschung innerhalb des massgeblichen Feldes. Unter diesen Umständen kann der Vorinstanz ohne weiteres gefolgt werden, soweit sie die diesbezüglichen Ausführungen des Beschwerdeführers im Forschungsplan für ungenügend hält. Dies umso mehr, als der Beschwerdeführer selbst einräumt, dass es verfrüht sei, einen detaillierten Forschungsplan zu erstellen.

5.2.2 Dasselbe gilt für Punkt 2.2 (Stand der eigenen Forschung), unter dem laut Weisungen u.a. ausgeführt werden sollte, welche Forschungsarbeiten der Gesuchsteller auf dem betreffenden oder allenfalls verwandten Gebieten bereits unternommen und welche Publikationen er dazu veröffentlicht hat. Der Beschwerdeführer bezieht sich unter Punkt 2.2 lediglich auf seine zusammen mit dem Gesuch eingereichte Arbeit. Dabei handelt es sich jedoch ausschliesslich um ein Zwischenresultat seiner bisherigen Forschung. Er zeigt keineswegs auf, welche Forschungsarbeiten er bisher unternommen hat, wie er zu seinen Schlüssen gekommen ist und welche Berechnungen und gegebenenfalls Experimente er vornehmen musste, um zu seinen a._____ Schlussfolgerungen zu gelangen. Der Vorinstanz kann daher gefolgt werden, wenn sie die diesbezüglichen Ausführungen für ungenügend hält. Insbesondere ist die Vorinstanz nicht gehalten, im Stadium der Gesuchseingabe die Angaben, die im Forschungsplan gemacht werden müssten, in der beigelegten Arbeit zu suchen.

5.2.3 Was Punkt 2.3 (Detaillierter Forschungsplan, Vorgehen, Methodik) des Forschungsplans betrifft, war der Beschwerdeführer etwas ausführlicher. Jedoch stellt die Vorinstanz auch hier keine übertriebenen Anforderungen, wenn sie verlangt, dass der Beschwerdeführer vollständige Angaben machen muss. Aus dem Forschungsplan geht hervor, dass der Beschwerdeführer in sechs Punkten zwar kurz skizziert hat, welche Gegenstände er zu erforschen gedenkt und mit welchen Punkten er beginnen will. Er hat jedoch keinerlei Angaben zu Methodik und Vorgehen gemacht. Gerade diese Punkte sind aber von überragender Wichtigkeit, weil die Vorinstanz nur anhand dieser Informationen beurteilen kann, ob der Gesuchsteller allenfalls zu gewährende Forschungsbeiträge effizient einsetzen wird und ob seine Ziele realistisch sind. Die Replik des Beschwerdeführers vom 21. April 2007 bestätigt deshalb, dass er sich zum Vorgehen und zur Methodik tatsächlich keine Gedanken gemacht hat. So räumt er ein, dass er entgegen seinen Ausführungen im Forschungsplan nicht an den Punkten 1, 2 oder 4 weiter gearbeitet habe, sondern an Punkt 5. Unter diesen Umständen ist nachvollziehbar, dass die Vorinstanz den Forschungsplan des Beschwerdeführers für nicht genügend detailliert halten konnte.

5.3 Angesichts der Mangelhaftigkeit des Forschungsplans und der damit einhergehenden Unvollständigkeit des Gesuchs um Forschungsbeiträge

muss die Frage aufgeworfen werden, ob die Vorinstanz dem Beschwerdeführer allenfalls eine Nachfrist zur Verbesserung hätte einräumen müssen.

Die Vorinstanz bringt diesbezüglich vor, dass die Gesuchsunterlagen des Beschwerdeführers unvollständig gewesen seien. Dies komme einem formellen Fehler gleich. Gemäss Art. 10 Beitragsreglement müsse sie auf mangelhafte Gesuche nicht eintreten, sofern der Mangel nicht ohne weiteres behoben werden könne. Da ein detaillierter Forschungsplan zu den unabdingbaren Elementen eines Forschungsgesuches gehöre und der Beschwerdeführer überdies selbst geschrieben habe, zur Zeit könne er keinen detaillierten Forschungsplan erstellen, sei offensichtlich gewesen, dass sich dieser Mangel nicht ohne weiteres beheben lasse.

Aus Art. 10 Beitragsreglement geht hervor, dass die Vorinstanz auf Gesuche, die die formellen Bedingungen nicht erfüllen, nicht eintritt, sofern der Mangel nicht ohne weiteres behoben werden kann. Dieser Grundsatz ergibt sich schon aus Art. 13 Abs. 1 Bst. a VwVG, wonach der Gesuchsteller bei Verfahren, die durch sein Begehren eingeleitet wurden, an der Feststellung des Sachverhalts mitwirken muss. Aus Art. 13 Abs. 2 VwVG geht weiter hervor, dass die Behörde auf Begehren nicht einzutreten braucht, sofern der Gesuchsteller die notwendige und zumutbare Mitwirkung nicht aufbringt. Somit ist nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz dem Beschwerdeführer keine Nachfrist zur Verbesserung angesetzt hat. Insbesondere kann aufgrund der Ausführungen unter Erwägung 5.2 zuvor nachvollzogen werden, dass die Vorinstanz die formellen Mängel im Gesuch des Beschwerdeführers für zu gross angesehen hat, als dass sie ohne weiteres hätten behoben werden können.

5.4 Unter Berücksichtigung dieser Umstände ist denn auch das Begehren, wonach die Arbeit des Beschwerdeführers externen Experten zur Begutachtung vorzulegen sei, abzuweisen. Wie ausgeführt, ist das Verfahren zwecks Gewährung von Forschungsbeiträgen zweistufig. Erst wenn die Vorinstanz aufgrund der Vollständigkeit eines Gesuchs gemäss Art. 8 bis 10 Beitragsreglement überhaupt darauf eintreten kann, muss sie allfällige Publikationsverzeichnisse überprüfen und das Gesuch allenfalls durch externe Experten wissenschaftlich beurteilen lassen. In diesem Zusammenhang gilt es jedoch festzuhalten, dass die Vorinstanz, selbst wenn sie auf das Gesuch eingetreten wäre, immer noch hätte davon absehen können, dasselbe von externen Experten begutachten zu lassen, sofern es nach Meinung der internen Experten inhaltlich offensichtlich ungenügend ist (Art. 17 und 18 Abs. 1 Beitragsreglement). Ob das Gesuch im vorliegenden Fall von der wissenschaftlichen Warte aus als genügend hätte angesehen werden müssen, kann indes dahingestellt bleiben. Weil die Vorinstanz auf das Gesuch des Beschwerdeführers aufgrund von dessen Unvollständigkeit zu Recht gestützt auf Art. 10 Beitragsreglement nicht eingetreten ist, musste sie dasselbe folglich auch nicht externen Experten vorlegen. Dies erhellt, dass es der Vorinstanz entgegen den Ausführungen des Beschwerdeführers nicht darum ging, keine Stellung zur W._____ zu beziehen. Wären die Voraussetzungen für eine externe Expertise erstellt gewesen, hätten sich die Begutachter zu den wissenschaftlichen Ar-

gumenten des Beschwerdeführers äussern müssen. Diese Voraussetzungen fehlen jedoch vorliegend.

Die Beschwerde ist demnach abzuweisen.

6. Bei diesem Ausgang des Verfahrens hat der Beschwerdeführer die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Diese werden mit dem am 21. Februar 2007 geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 500. verrechnet. Eine Parteientschädigung wird bei diesem Ausgang des Verfahrens nicht gesprochen (Art. 64 Abs. 1 VwVG).
7. Dieser Entscheid kann nicht mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht weitergezogen werden (Art. 83 Bst. k des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2006 [BGG, SR 173.110]). Er ist somit endgültig.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Dem Beschwerdeführer wird eine Gerichtsgebühr von insgesamt Fr. 500.- auferlegt. Sie wird mit dem von ihm geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe verrechnet.
3. Dieses Urteil wird eröffnet:
   - dem Beschwerdeführer (eingeschrieben, mit Beilagen)
   - der Vorinstanz (eingeschrieben, mit Beilagen)

Der vorsitzende Richter:	Der Gerichtsschreiber:
Hans-Jacob Heitz	Kaspar Luginbühl

Versand am: 27. August 2007