



---

Abteilung II  
B-654/2025

## Urteil vom 17. Oktober 2025

---

Besetzung

Richter David Aschmann (Vorsitz),  
Richter Christian Winiger, Richter Pietro Angeli-Busi,  
Gerichtsschreiberin Kathrin Bigler Schoch.

---

Parteien

**A.** \_\_\_\_\_,  
vertreten durch die Fürsprecher  
MLaw Tobias Herren und MLaw Jonas von Allmen,  
Bratschi AG,  
Laupenstrasse 45, Postfach, 3001 Bern,  
Beschwerdeführer,

gegen

**Eidgenössisches Departement für Wirtschaft,  
Bildung und Forschung WBF,**  
Bundeshaus Ost, 3003 Bern,  
Vorinstanz.

---

Gegenstand

Forschungsförderung (2025-2028).

**Sachverhalt:****A.**

**A.a** A. \_\_\_\_\_ ist ein Verein, der klinische Studien im Bereich (...) durchführt, um (...). Er wird seit 1974 vom Bund unterstützt. Nachdem er in finanzielle Schwierigkeiten geraten war, konnte er Ende 2020 seine Insolvenz abwenden, indem im Rahmen eines Sanierungsplans für die Jahre 2021-2024 Studienaktivitäten reduziert, Mitarbeitende entlassen und Beiträge an die Spitäler für den studienbedingten Zusatzaufwand gekürzt wurden. Zudem vereinbarte der Beschwerdeführer mit dem Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) weitere Reform- und Sanierungsmassnahmen, namentlich die Einführung eines Systems zur finanziellen Mehrjahresplanung.

**A.b** Im Juni 2023 reichte der Beschwerdeführer zusammen mit B. \_\_\_\_\_ beim SBFI ein Gesuch um einen "Beitrag an Forschungseinrichtungen von nationaler Bedeutung" in der Höhe von 29,83 Mio. Fr. (davon 25,53 Mio. Fr. für den Beschwerdeführer und 4,3 Mio. Fr. für B. \_\_\_\_\_) für die Periode 2025-2028 ein.

**A.c** Mit Schreiben vom 31. August 2023 beauftragte das SBFI den Schweizerischen Wissenschaftsrat (SWR), das vorliegende und 39 weitere bei ihr eingereichte Gesuche zu prüfen. Dabei wies es darauf hin, das beantragte Fördervolumen betrage rund 583 Mio. Fr. und übersteige den verfügbaren Kredit von 434 Mio. Fr. erheblich.

**A.d** Nachdem eine Delegation des SWR den Beschwerdeführer am 1. November 2023 besucht und am 27. Februar 2024 einen Zwischenbericht erstellt hatte, empfahl der SWR dem SBFI mit Evaluationsbericht vom 6. Mai 2024, den Beschwerdeführer mit 21,59 Mio. Fr. (Abnahme um 7.7 % im Vergleich zur Vorperiode) und B. \_\_\_\_\_ mit 4,3 Mio. Fr. (Zunahme von 12.9 % im Vergleich zur Vorperiode) zu unterstützen. Der SWR kritisierte namentlich, der Verwaltungsaufwand des Beschwerdeführers sei im Verhältnis zu den klinischen Studienaktivitäten sehr hoch und eine klare Priorisierung der Ausgaben trotz budgetierten Defizits nicht erkennbar. Zudem bestehe eine Diskrepanz zwischen dem Nutzungspotential des Netzwerks von 22 Mitgliedsspitalern und dem effektiven Einschluss von (...) in die vom Beschwerdeführer angebotenen klinischen Studien. Das Portfolio des Beschwerdeführers sei zu umfangreich und es fehle an einer klaren und nachhaltigen Strategie, die mit der angestrebten Vision einhergehe.

**A.e** Das SBFI folgte mit Antrag vom 16. Dezember 2024 an das – für den Beitragsentscheid zuständige – Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF (nachfolgend: Vorinstanz) der Empfehlung des SWR.

**B.**

Mit Verfügung vom 19. Dezember 2024 entsprach die Vorinstanz dem Gesuch des Beschwerdeführers und B. \_\_\_\_\_ um Gewährung eines Bundesbeitrages für die Jahre 2025-2028 teilweise, indem es den Gesuchstellern 25,89 Mio. Fr. (21,59 Mio. Fr. für den Beschwerdeführer und 4,3 Mio. Fr. für B. \_\_\_\_\_) zusprach (Ziff. 3 der Verfügung). Dabei berief sie sich auf die Beurteilung des SWR sowie die Prioritätenordnung, die sich aufgrund der beschränkten Bundesmittel aufdränge und sich auf die vom Parlament genehmigten Förderschwerpunkte stütze.

**C.**

Gegen die Verfügung vom 19. Dezember 2024 erhob der Beschwerdeführer am 30. Januar 2025 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Er beantragt, Ziff. 3 der angefochtenen Verfügung teilweise aufzuheben und seinem Gesuch vollständig zu entsprechen. Eventualiter sei Ziff. 3 der angefochtenen Verfügung teilweise aufzuheben und an die Vorinstanz zur Neuurteilung zurückzuweisen. Dabei rügt er im Wesentlichen, die angefochtene Verfügung basiere auf einem unrichtig und unvollständig festgestellten rechtserheblichen Sachverhalt. Zudem fehle eine Begründung, weshalb sein Gesuch nur teilweise gutgeheissen worden sei. Dadurch würden das Rechtsgleichheitsgebot, sein Anspruch auf rechtliches Gehör sowie das Verbot des Ermessensmissbrauchs verletzt. Er habe die mit dem SBFI vereinbarten Massnahmen konsequent umgesetzt und dabei erhebliche Effizienzsteigerungen erzielt. Die Kürzung der beantragten Bundesbeiträge aufgrund eines mutmasslich zu hohen Verwaltungsaufwands sei daher falsch, verletze Bundesrecht und sei treuwidrig.

**D.**

Mit Vernehmlassung vom 1. Mai 2025 beantragt die Vorinstanz die Beschwerde abzuweisen. Die nur teilweise Gutheissung des Gesuchs werde im Evaluationsbericht des SWR, auf welchen sie in der angefochtenen Verfügung hingewiesen habe, sowie mit der vorliegenden Vernehmlassung einlässlich begründet. Die Kürzung des vom Beschwerdeführer nachgesuchten Bundesbeitrages sei nicht primär die Folge der Prioritätenordnung, sondern grösstenteils die Folge der Kritikpunkte des SWR. Kritisiert werde namentlich die kleine Zahl von Studien, die relativ kleine Zahl von

Patientinnen und Patienten sowie die fehlende Fokussierung auf Kernaktivitäten. Die Befolgung von Empfehlungen und Anweisungen des SBFi in einer bestimmten BFI-Periode berechtigt den Beschwerdeführer nicht zum Vertrauen darauf, auch in der nächsten Periode einen nachgesuchten Betrag vollumfänglich zugesprochen zu erhalten. Sie habe bei ihrem Entscheid das ihr zustehende Ermessen rechtsgleich, sachgerecht und im öffentlichen Interesse wahrgenommen und die Grundsätze der Gleichbehandlung, des Schutzes vor Willkür sowie des Schutzes von Treu und Glauben eingehalten.

**E.**

Mit Tagesregistereintrag vom 23. Juni 2025 wurde der Beschwerdeführer in A. \_\_\_\_\_ umbenannt.

**F.**

Auf diese und weitere Vorbringen der Parteien wird, soweit erforderlich, in den nachfolgenden Erwägungen näher eingegangen.

**Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**

**1.**

**1.1** Das Bundesverwaltungsgericht ist zuständig für die Beurteilung von Beschwerden gegen Verfügungen der Vorinstanz im Bereich "Beiträge an Forschungseinrichtungen von nationaler Bedeutung" (Art. 31 ff. VGG i.V.m. Art. 5 und Art. 44 VwVG sowie Art. 13 Abs. 5 des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 2012 über die Förderung der Forschung und der Innovation [FIFG; SR 420.1]).

Der Beschwerdeführer hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen. Dabei bildete er zusammen mit B. \_\_\_\_\_ eine formelle, nicht notwendige Streitgenossenschaft (KÖLZ/ HÄNER/ BERTSCHI/ BUNDI, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 4. Aufl. 2025, Rz. 927). Insofern ist er für sich allein zur Teilnahme am Verfahren berechtigt (Urteil des BVGer A-3150/2016 vom 3. Juli 2018 E. 6.2). Als Adressat der angefochtenen Verfügung ist er besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an deren Änderung oder Aufhebung (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Eingabefrist sowie Anforderungen an Form und Inhalt der Beschwerdeschrift sind gewahrt (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG), der Kostenvorschuss wurde fristgerecht geleistet (Art. 63 Abs. 4 VwVG), und die Vertreter haben sich rechtsgenügend ausgewiesen (Art. 11 Abs. 2 VwVG). Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

**1.2** Ausgangspunkt des streitigen Verwaltungsverfahrens bildet der Streitgegenstand. Er umfasst das durch die Verfügung geregelte Rechtsverhältnis, soweit dieses angefochten wird (vgl. BGE 136 II 457 E. 4.2; 133 II 35 E. 2). Es braucht somit nicht die Verfügung als Ganzes im Streit zu liegen; vielmehr können auch nur Teile des Verfügungsdispositivs angefochten werden (vgl. KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI/BUNDI, a.a.O., Rz. 688).

Die Beschwerde richtet sich nur gegen die vorinstanzliche Verfügung, soweit dem Subventionsgesuch des Beschwerdeführers nicht vollumfänglich entsprochen wurde (vgl. Beschwerde, Rz. 2). Vorliegend beantragten der Beschwerdeführer und B. \_\_\_\_\_ zusammen einen Bundesbeitrag von 29,83 Mio. Fr. und erhielten 25,89 Mio. Fr. zugesprochen. In Bezug auf den Anteil für B. \_\_\_\_\_ blieb die Verfügung vom 19. Dezember 2024 aufgrund des vollumfänglich gewährten Gesuchs unangefochten. Im Streit liegt damit die den Beschwerdeführer betreffende Differenz von 3,94 Mio. Fr. (25,53 Mio. Fr. gemäss Gesuch minus 21,59 Mio. Fr. gemäss angefochtener Verfügung).

## **2.**

Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller können mit Beschwerde die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens und die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhaltes rügen (Art. 13 Abs. 3 FIG; Art. 49 Bst. a und b VwVG). Unzulässig ist die Rüge der Unangemessenheit des angefochtenen Entscheids (Art. 13 Abs. 3 FIG in Abweichung von Art. 49 Bst. c VwVG).

## **3.**

Der Bundesrat kann im Rahmen der bewilligten Kredite Beiträge an Forschungseinrichtungen von nationaler Bedeutung entrichten. Er kann dabei den Bundesbeitrag an Auflagen knüpfen, namentlich an die Auflage, dass die Forschungseinrichtungen reorganisiert oder zusammengefasst werden (Art. 15 Abs. 1 FIG). Er kann die Kompetenz, über Beiträge zu entscheiden, an das WBF delegieren. Zuständigkeitsvorschriften in Spezialgesetzen bleiben vorbehalten (Art. 15 Abs. 2 FIG). Um Beiträge zu erhalten, müssen die Forschungseinrichtungen unter anderem Aufgaben von nationaler Bedeutung erfüllen, die zweckmässigerweise nicht von bestehenden Hochschulen und anderen Institutionen des Hochschulbereichs wahrgenommen werden können (Art. 15 Abs. 4 Bst. a FIG).

Forschungseinrichtungen reichen ihre Beitragsgesuche dem SBFI ein (Art. 20 Abs. 1 der Forschungs- und Innovationsförderungsverordnung vom 29. November 2013 [V-FIFG; SR 420.11]). Das Gesuch muss Angaben über Aufgaben und Organisation der gesuchstellenden Einrichtung, eine Darstellung der gegenwärtigen und der geplanten Tätigkeiten und der Gründe, warum dafür ein Bundesbeitrag geleistet werden soll sowie eine Übersicht über die zur Erfüllung der Aufgaben benötigten Aufwendungen, die finanzielle Situation und die vom Bund erwarteten Leistungen enthalten (Art. 20 Abs. 2 Bst. a – c V-FIFG). Das WBF regelt das Prüfverfahren in einer Verordnung und entscheidet im Rahmen des verfügbaren Kredits über die Beiträge (Art. 20 Abs. 3 und 4 V-FIFG).

Das SBFI konsultiert bei der Prüfung aller Gesuche den Schweizerischen Wissenschaftsrat (SWR). Dieser kann direkt mit den Gesuchstellerinnen und Gesuchstellern in Kontakt treten und Vor-Ort-Besuche vornehmen, bevor er seine Empfehlungen an das SBFI abgibt (Art. 12 Abs. 2 der Verordnung des WBF vom 9. Dezember 2013 zur Forschungs- und Innovationsförderungsverordnung [V-FIFG-WBF; SR 420.111]). Das SBFI stellt dem WBF einen Antrag und eröffnet den Gesuchstellerinnen und Gesuchstellern die Entscheide des WBF (Art. 12 Abs. 3 und 4 V-FIFG-WBF).

#### **4.**

**4.1** Der Beschwerdeführer rügt, sein Anspruch auf rechtliches Gehör sei verletzt worden. Einerseits habe er keine Gelegenheit erhalten, zum Zwischenbericht des SWR Stellung zu nehmen. Dieser Bericht sei ein wesentlicher Bestandteil zur Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts auf dem Weg zum Evaluationsbericht und insofern von Relevanz, weil er das SBFI zu kritischen Rückfragen veranlasst habe. Andererseits enthalte die angefochtene Verfügung weder eine Begründung noch eine nachvollziehbare Auseinandersetzung, weshalb sein Gesuch nur teilweise gutgeheissen worden sei. Der blosser Verweis auf den Evaluationsbericht des SWR vom 6. Mai 2024 reiche nicht aus (Beschwerde, Rz. 87 ff., 109).

Die Vorinstanz weist den Vorwurf der Gehörsverletzung zurück. In Verfahren, die durch Gesuch eingeleitet würden, sei es nicht notwendig, dem Betroffenen vor dem Entscheid ein Anhörungsrecht einzuräumen. Abgesehen davon komme den Empfehlungen des SWR nicht der Charakter von Sachverständigengutachten zu. Des Weiteren habe der Beschwerdeführer aus dem Evaluationsbericht, der am 19. Dezember 2024 auf der Internetseite

des SWR publiziert worden sei, erkennen können, warum sie dem Gesuch nur teilweise entsprochen habe (Vernehmlassung, S. 5, 16 f.).

**4.2** Die Parteien haben im Verwaltungsverfahren und im verwaltungsgerichtlichen Verfahren Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV; Art. 29 VwVG). Dazu gehört insbesondere das Recht, sich vor Erlass eines solchen Entscheides zur Sache zu äussern (Art. 30 Abs. 1 VwVG; BGE 144 I 11 E. 5.3; 135 II 286 E. 5.1). Werden Verwaltungsverfahren durch Gesuch eingeleitet, übernimmt in erster Linie die Gesuchseinreichung selbst die Funktion des rechtlichen Gehörs (BGE 111 Ia 101 E. 2b; Urteile des BGer 1C\_325/2018 vom 15. März 2019 E. 5.2; 5A\_648/2017 vom 22. Januar 2018 E. 4.2.2; MICHELE ALBERTINI, Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates, 2000, S. 322 ff.; WIEDERKEHR/ PLÜSS, Praxis des öffentlichen Verfahrensrechts, Bern 2020, Rz. 357). Von der gesuchstellenden Partei darf nach Treu und Glauben erwartet werden, dass sie in ihrer Eingabe die wesentlichen Aspekte aufzeigt (Urteile des BVGer B-4950/2023 vom 20. März 2025 E. 3.2; B-4636/2022 vom 22. März 2024 E. 2.4). Vorliegend hatte der Beschwerdeführer zudem anlässlich des Vor-Ort-Besuches der SWR-Delegation am 1. November 2023 Gelegenheit, sein Gesuch zu verdeutlichen.

**4.3** Hinzu kommt, dass es sich beim SWR um eine ausserparlamentarische Kommission (Art. 54 Abs. 1 FIFG i.V.m. Art. 57a Abs. 1 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 [RVOG; SR 172.010]) mit beratender und vorbereitender Funktion handelt (Art. 12 Abs. 2 V-FIFG-WBF i.V.m. Art. 8a Abs. 2 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 [RVOV; SR 172.010.1]). Da dessen Berichte lediglich empfehlenden Charakter haben (Art. 12 Abs. 2 V-FIFG-WBF) und insofern keine Sachverständigengutachten (Art. 12 Bst. e VwVG) darstellen (Urteil des BVGer B-382/2017 vom 29. September 2017 E. 5.2 ff., mit Verweis auf BGE 119 V 456 E. 4; 108 V 130 E. 4), waren weder die Vorinstanz noch das SBFI verpflichtet, dem Beschwerdeführer vor Erlass der angefochtenen Verfügung in den Evaluationsbericht des SWR vom 6. Mai 2024 (Beschwerdebeilage 3) Einsicht zu gewähren. Noch weniger gilt dies für den vorgängigen Zwischenbericht vom 27. Februar 2024 (Vernehmlassungsbeilage 7).

**4.4** Weiter stösst der Beschwerdeführer mit seiner Rüge, mit dem blossen Verweis auf den Evaluationsbericht habe die Vorinstanz ihre Begründungspflicht verletzt, ins Leere. Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist nicht vorausgesetzt, dass die Begründung (Art. 35 Abs. 1 VwVG) in der

Verfügung selbst enthalten ist. Insbesondere kann sie sich aus einer separaten schriftlichen Mitteilung ergeben (BGE 113 II 204 E. 2). Dabei ist vorausgesetzt, dass diese selber hinlänglich begründet ist und dem Betroffenen bekanntgemacht wird (BGE 108 V 130 E. 4c.cc).

Wie die Vorinstanz zu Recht ausführt, konnte der Beschwerdeführer aus dem am 19. Dezember 2024 (nach Ausführung des Beschwerdeführers am 20. Dezember 2024, vgl. Beschwerde, Rz. 35) publizierten und damit ihm bekannten Evaluationsbericht erkennen, weshalb seinem Gesuch nur teilweise entsprochen wurde. Diese Erkenntnisse befähigten den Beschwerdeführer, mit der vorliegenden Beschwerde vertiefte Kritik an der angefochtenen Verfügung zu üben.

**4.5** Demnach liegt keine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör vor.

## **5.**

Zu prüfen ist, ob die Vorinstanz das Gesuch des Beschwerdeführers um eine Finanzhilfe nach Art. 15 FIFG zu Recht teilweise abgelehnt hat.

**5.1** In materieller Hinsicht rügt der Beschwerdeführer, die Vorinstanz habe den rechtserheblichen Sachverhalt falsch erhoben (Art. 49 Bst. b VwVG). Wäre der vom SWR erhobene und von der Vorinstanz übernommene Sachverhalt richtig festgestellt worden, hätte seinem Gesuch wie in den vergangenen Jahren vollumfänglich stattgegeben werden müssen (Beschwerde, Rz. 80).

Der SWR kritisierte namentlich, der Verwaltungsaufwand des Beschwerdeführers sei im Verhältnis zu den klinischen Studienaktivitäten (30 offene Studien im Jahr 2022 mit total 576 eingeschlossenen Patienten) als sehr hoch einzustufen. Weiter rechne der Beschwerdeführer in der aktuellen Planung mit einem jährlichen Defizit von über 0,4 Mio. Fr., wobei eine klare Priorisierung der Ausgaben nicht erkennbar sei. Zudem bestehe eine Diskrepanz zwischen dem Nutzungspotential des Netzwerks von 22 Mitgliederspitälern und dem effektiven Einschluss von Patientinnen und -patienten in die vom Beschwerdeführer angebotenen klinischen Studien. Schliesslich sei das Portfolio des Beschwerdeführers zu umfangreich, und es fehle an einer klaren und nachhaltigen Strategie, die mit der angestrebten Vision einhergehe (Evaluationsbericht, S. 26, 27, 29 und 30).

Bezüglich dieser Einschätzung bemängelt der Beschwerdeführer, der SWR habe bei den Studienaktivitäten andere relevante Faktoren (Qualität

und Komplexität der Studien, regulatorische Anforderungen, notwendiger organisatorischer Aufwand) nicht mitberücksichtigt. Zudem sei die Anzahl aller aktiven Studien übersehen worden; im Jahr 2022 seien es gut 100 aktive Studien gewesen. Weiter basiere diese Feststellung ausschliesslich auf den Daten des Jahres 2022. Dies sei direkt nach der Sanierungsphase gewesen, in der in Absprache mit dem SBFI insgesamt 29 Studien geschlossen worden seien. Zudem habe der SWR die Anzahl der Vollzeitäquivalenz-Stellen fälschlicherweise mit 63.4 statt mit 58.3 angegeben. Hinzu komme, dass der SWR ihren Verwaltungsaufwand nicht mit demjenigen von B. \_\_\_\_\_ hätte vergleichen dürfen. Der SWR habe auch übersehen, dass die detaillierte Priorisierung der Bundesmittel jeweils zusammen mit dem SBFI im Rahmen der Leistungsvereinbarung vorgenommen werde. Es liege keine Diskrepanz zwischen seinem grossen Netzwerk und dem effektiven Nutzen für die Patientinnen und Patienten vor, nähmen doch in der Schweiz nur durchschnittlich 5 % von ihnen an einer klinischen Studie teil. Schliesslich sei darauf hinzuweisen, dass seine Strategie und die zusätzlichen Dienstleistungen, welche er in seinem Portfolio aufgrund seiner nationalen Bedeutung anbiete, in der vorangehenden Förderperiode noch positiv gewürdigt worden sei (Beschwerde, Rz. 57 ff.).

Die Vorinstanz erklärt, der Evaluationsbericht des SWR gehe weder von einem unrichtig festgestellten noch von einem fehlerhaft gewürdigten Sachverhalt aus (Vernehmlassung, S. 7 ff.).

**5.2** Unrichtig ist eine Sachverhaltsfeststellung namentlich, wenn der Verfügung ein aktenwidriger oder nicht weiter belegbarer Sachverhalt zugrunde gelegt, rechtserhebliche Umstände nicht geprüft, oder wenn Beweise unzutreffend gewürdigt wurden (Urteile des BVGer B-4950/2023 E. 5.2; B- 3329/2024 vom 6. Januar 2025 E. 4.2; B-4357/2022 vom 24. April 2023 E. 3.2; WIEDERKEHR/PLÜSS, a.a.O., Rz. 2662).

Massgebend ist der *rechtserhebliche* Sachverhalt (Art. 49 Bst. b VwVG; Art. 13 Abs. 3 Bst. b FIFG). Rechtserheblich sind Tatsachen (Geschehnisse, Zustände, Vorgänge, Eigenschaften von Personen und Sachen), von deren Vorliegen es abhängt, ob so oder anders zu entscheiden ist (FRITZ GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl.1983, S. 272 f.).

Relevant kann vorliegend nur der Sachverhalt sein, soweit er zu einer anderen Empfehlung des SWR und letztlich zu einer anderen Mittelverteilung der Vorinstanz hätte führen müssen. Die Empfehlung des SWR basierte auf der Beantwortung von Fragen, welche das SBFI ihm im Rahmen des

Mandats vom 31. August 2023 gestellt hatte. In Bezug auf den Beschwerdeführer hatte der SWR folgende Fragen zu beantworten (Evaluationsbericht vom 6. Mai 2024 [Beschwerdebeilage 3] S. 29 f.):

Wie beurteilt der SWR die nationale Bedeutung der gesuchstellenden Institution?

Verfügt die gesuchstellende Institution über ein Alleinstellungsmerkmal im Schweizer BFI-System, das nicht von Hochschulen abgedeckt wird oder nicht von Hochschulen abgedeckt werden kann?

Wie beurteilt der SWR die wissenschaftliche Nutzung bzw. das wissenschaftliche Nutzungspotential der Forschungseinrichtung?

Wie schätzt der Wissenschaftsrat die Ziele und Entwicklungsvorhaben der A. \_\_\_\_\_ für die Periode 2025-2028 ein? Wie beurteilt er die strukturellen Anpassungen sowie die Organisationsreform in Bezug auf Effizienz und Effektivität?

Wie schätzt der SWR den gemeinsamen Anhang von A. \_\_\_\_\_ und C. \_\_\_\_\_ betreffend eine verstärkte Zusammenarbeit in der Periode 2025-2028 ein?

Wie schätzt der Wissenschaftsrat die Möglichkeit einer stärkeren Kooperation zwischen A. \_\_\_\_\_ und D. \_\_\_\_\_ ein?

Der SWR hatte somit eine Reihe von Einschätzungen und Beurteilungen zum Beschwerdeführer abzugeben, die letztlich zu seiner Empfehlung an das SBFI führten. Kurz gesagt bestand die Empfehlung des SWR auf einem Zusammenschluss verschiedener Einschätzungen und Beurteilungen. Diese beruhten wiederum auf verschiedenen Sachverhaltselementen. Dies kann zur Folge haben, dass eine bestimmte Feststellung, Einschätzung oder Beurteilung, die für sich allein genommen diskutabel erscheint, im Gesamtzusammenhang nicht zwingend zu einer anderen Empfehlung – und letztlich anderen Mittelverteilung – führen muss (vgl. auch BVGE 2007/27 E. 3.2).

Im vorliegenden Zusammenhang müssten allenfalls unrichtig festgestellte Sachverhaltselemente somit im Gesamtzusammenhang als relevant erscheinen, um von einem unrichtigen rechtserheblichen Sachverhalt ausgehen zu können (vgl. auch BGE 136 I 184 E. 1.2; 132 I 42 E. 3.1).

**5.3** Im Evaluationsbericht werden vier Kritikpunkte besonders hervorgehoben (Evaluationsbericht, S. 26, 27, 29 und 30):

- Erstens das prognostizierte Defizit von 1,2 Mio. Fr. für die Jahre 2025 bis 2028 bei gleichzeitig für den SWR nicht erkennbarer Priorisierung der Ausgaben (nachfolgende E. 5.4)
- Zweitens der Verwaltungsaufwand im Vergleich zu den klinischen Studienaktivitäten (nachfolgende E. 5.5)
- Drittens die Diskrepanz zwischen dem Nutzungspotential des Netzwerks von 22 Mitgliedsspitälern und dem effektiven Einschluss von Patientinnen und -patienten in die vom Beschwerdeführer angebotenen klinischen Studien (nachfolgende E. 5.6)
- Viertens ein zu umfangreiches Portfolio und das Fehlen einer klaren, nachhaltigen Strategie, um die erklärte Vision umzusetzen (nachfolgende E. 5.7).

Bezüglich dieser Kritikpunkte ist nachfolgend festzustellen, ob die Vorinstanz respektive der SWR, auf dessen Evaluationsbericht sie sich in der angefochtenen Verfügung stützt, den rechtserheblichen Sachverhalt richtig festgestellt hat.

#### **5.4 Zum Kritikpunkt "Prognostiziertes Defizit bei gleichzeitig nicht erkennbarer Priorisierung der Ausgaben"**

Dem Gesuch des Beschwerdeführers ist zu entnehmen, dass er für die Jahre 2026–2028 mit einem jährlichen Defizit von über 0,4 Mio. Fr. (d.h. total 1,2 Mio. Fr.) rechnet (Gesuch vom Juni 2023 [Vernehmlassungsbeilage 12; Beschwerdebeilage 4], Anhang 13 "Finanzplan"; vgl. auch Beschwerdebeilage 21, Kapitel "Beantragte finanzielle Ressourcen"). Angesichts dieses budgetierten Defizits und der 2020 abgewendeten Insolvenz erwartete der SWR offensichtlich, dass der Beschwerdeführer seine Ausgaben priorisiert.

Welche Aufwendungen mit den beantragten Fördermitteln gedeckt werden sollten, zeigte der Beschwerdeführer in der "Übersicht über die zur Erfüllung der Aufgaben benötigten Aufwendungen, die finanzielle Situation und die vom Bund erwarteten Leistungen" (Gesuch vom Juni 2023, Ziff. 5.1) auf:

- Zentrale Aufgaben der Studiendurchführung am Koordinationszentrum

- Nicht-ärztliche Leistungen für die Studiendurchführung an den Zentren
- Entschädigung an Studienzentren für Dienst- und Personalleistungen im Rahmen von A. \_\_\_\_\_-Projekten
- Studienspezifische Leistungen ausserhalb der Routine
- Gebühren für Studienzulassungen, Ethikvoten und Inspektionen
- Wissenschaftliche Tätigkeiten am Kompetenzzentrum der A. \_\_\_\_\_
- Kosten für Übersetzungen und Validierungen studienspezifischer Dokumentation
- Reisespesen und Kooperationskosten
- ...-spezifische Weiter- und Fortbildung
- Beratungstätigkeit für Forschende durch das Kompetenzzentrum der A. \_\_\_\_\_
- Aufbau der Aktivitäten und Strukturen im Rahmen der Zusammenarbeit A. \_\_\_\_\_-C. \_\_\_\_\_
- Öffentlichkeitsarbeit
- Forschungspolitische Aktivitäten

Indessen fehlt in den Unterlagen eine Übersicht, aus der hervorgeht, welche Aktivitäten der Beschwerdeführer angesichts des prognostizierten Defizits priorisieren würde. Selbst wenn der Beschwerdeführer aufgezeigt hat, für welche Aktivitäten die zusätzlich beantragten 8 % der Fördergelder verwendet werden sollen (vgl. Beschwerde, Rz. 68), hat er offensichtlich keine Priorisierung vorgenommen, die alle Ausgaben einbezieht. Der vom Beschwerdeführer erklärte Umstand, dass im Rahmen der Sanierungsmassnahmen bereits eine Priorisierung der Ausgaben stattgefunden habe (Beschwerde, Rz. 64, 68), betrifft nicht das vorliegend zu beurteilende Fördergesuch und musste daher nicht zwingend als Teil des Sachverhalts festgehalten werden.

Auch wenn es offenbar üblich ist, eine detaillierte Priorisierung im Rahmen der Leistungsvereinbarung mit dem SBFI festzulegen (Beschwerde, Rz. 64), hätte der Beschwerdeführer bereits im Gesuch eine grobe Priorisierung vornehmen können respektive sollen. Da ein klarer Hinweis dazu

fehlte, ist dem SWR diesbezüglich keine Verletzung bei der Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts vorzuwerfen.

#### **5.5 Zum Kritikpunkt "Hoher Verwaltungsaufwand im Vergleich zu den klinischen Studienaktivitäten"**

Wie dem Gesuch des Beschwerdeführers zu entnehmen ist, betrug die Anzahl der Vollzeitäquivalenz-Stellen 63,4 (dortige Ziff. 6.3.1), womit der SWR zu Recht auf diese Zahl, und nicht auf den tieferen Wert vom Dezember 2024 abgestellt hat.

Es trifft zwar zu, dass der SWR die administrativen Tätigkeiten, welche der Beschwerdeführer für B. \_\_\_\_\_ gegen Bezahlung übernimmt (vgl. Zusammenarbeitsvertrag zwischen dem Beschwerdeführer und B. \_\_\_\_\_ aus dem Jahr 2023 [Beschwerdebeilage 16]), tatsächlich nicht ausdrücklich als Aktivität erwähnt hat (Beschwerde, Rz. 61). Dadurch kann B. \_\_\_\_\_ ihre Anzahl an Vollzeitäquivalenz-Stellen und ihre Verwaltungsstruktur zulasten des Beschwerdeführers schlank halten. Indessen schlüsselte der Beschwerdeführer weder in seinem Gesuch (vgl. dortige Ziff. 6.3.1) noch in der Präsentation zur Site-Visite (Beschwerdebeilage 21) auf, wie hoch der für B. \_\_\_\_\_ geleistete Verwaltungsaufwand im Vergleich zum gesamten Verwaltungsaufwand ist. Dies gilt auch für die höheren Kosten, welche beim Beschwerdeführer im Vergleich zu B. anfallen, weil er Studien als Sponsor durchführt und Industriestandards einhalten muss (Beschwerde, Rz. 62). Angesichts der angespannten Finanzlage, in der sich der Beschwerdeführer zurzeit der Gesuchstellung befand, wäre von ihm zu erwarten gewesen, dass er auf relevante Kostenstellen hinweist. Da Hinweise hierzu fehlten, kann der Vorinstanz nicht vorgeworfen werden, den rechtserheblichen Sachverhalt falsch festgestellt zu haben.

Des Weiteren stützte der SWR seine Empfehlung auf die Zahl im Jahr 2022 offener Studienaktivitäten ab. Dass er auf Daten des Jahres 2022 abstützte, ist jedoch auf die Angaben des Beschwerdeführers im Gesuch zurückzuführen. Unter dem Titel "Studienaktivität" erklärte der Beschwerdeführer, im Jahr 2022 30 offene klinische Studien betreut zu haben, in die 576 Patientinnen und Patienten hätten eingeschlossen werden können (Gesuch vom Juni 2023, Ziff. 2.5.1). Dem SWR ist zudem nicht vorzuwerfen, er hätte – auch angesichts der erst abgeschlossenen Sanierungsphase, welche mit einer Reduktion der Studienaktivitäten einher ging – nebst der Anzahl offener Studien auch die totale Anzahl an aktiven Studien sowie andere Kriterien berücksichtigen müssen. Selbst der

Beschwerdeführer wies anlässlich der Site-Visite auf die Entwicklung der Anzahl *offener* Studien hin.

Nachdem der Beschwerdeführer vor der Sanierungsphase bis zu 62 offene Studien betreut hatte, ist der Befund des SWR (d.h. hoher Verwaltungsaufwand im Vergleich zu den klinischen Studienaktivitäten) zwar hart, aber nicht falsch, zumal die früheren Aktivitäten offenbar nicht nachhaltig finanziert waren (Vernehmlassung, S. 8).

**5.6** Zum Kritikpunkt "Diskrepanz zwischen dem Nutzungspotential des Netzwerks und dem effektiven Einschluss von Patientinnen und -patienten in die vom Beschwerdeführer angebotenen klinischen Studien" (Evaluationsbericht, S. 27, 29)

Bei diesem Kritikpunkt geht es darum, dass der Beschwerdeführer über sein nationales Netzwerk von 22 Mitgliedsspitalern ca. 80 % der Patientinnen und -patienten in der Schweiz erreichen könnte, aber nur relativ wenige Patientinnen und Patienten (im Jahr 2022: 576 Personen) bei durchschnittlich 45'000 Neuerkrankungen in ihren Studien einschliessen konnte.

Die vorgenannten Zahlen stammen aus dem Gesuch des Beschwerdeführers (Anzahl Mitgliedsspitäler, Anzahl von Studien eingeschlossener Patientinnen und Patienten, Anzahl Neuerkrankungen) respektive aus der Präsentation anlässlich der Site-Visite (Potential von 80 % der Patientinnen und -patienten). Der Beschwerdeführer bestreitet daher zu Recht nicht, dass die vorgenannten Zahlen zutreffen.

Das Bundesverwaltungsgericht hat indessen auch keinen Anlass, von einer unrichtigen Beweiswürdigung auszugehen: Der Beschwerdeführer weist zwar darauf hin, dass nur durchschnittlich 5 % der Patientinnen und -patienten an einer klinischen Studie teilnehmen würden (Beschwerde, Rz. 70). Vorliegend ist indessen erstellt, dass im Jahr 2022 lediglich 576 Personen an einer Studie teilnahmen, was deutlich unter dem selbst vom Beschwerdeführer angegebenen Potential (zirka 800 bis 3'200 Personen) liegt.

Damit kann der Vorinstanz nicht vorgeworfen werden, sie habe die vom Beschwerdeführer genannten Angaben falsch gewürdigt, indem sie fälschlicherweise auf eine Diskrepanz zwischen dem Nutzungspotential des Netzwerks von 22 Mitgliedsspitalern und dem effektiven Einschluss von Patientinnen und -patienten in die vom Beschwerdeführer angebotenen klinischen Studien geschlossen hat.

**5.7** Zum Kritikpunkt "zu umfangreiches Portfolio und Fehlen einer klaren, nachhaltigen Strategie, um die erklärte Vision umzusetzen" (Evaluationsbericht, S. 26 f.)

Der Beschwerdeführer bestreitet, über ein zu grosses Portfolio und keine klare, nachhaltige Strategie zu verfügen (Beschwerde, Rz. 66 f.).

Was zunächst das Portfolio des Beschwerdeführers betrifft, zählte der SWR im Evaluationsbericht folgende Aktivitäten auf (vgl. Evaluationsbericht SWR, S. 26, 29):

- Studienaktivitäten
- Koordinationsfunktion für internationale klinische Studien
- Projekt- und Arbeitsgruppen zu diversen (...) Fachrichtungen
- Patientenrat
- Young (...) Academy
- Weiterbildungen
- Konferenzen
- Preise, welche der Beschwerdeführer vergibt
- Stellungnahmen zu Gesetzes- und Ordnungsrevisionen
- Definition von Struktur- und Qualitätsstandards in den (...) Disziplinen
- Expertise in beratenden Gremien des BAG und von Swissmedic.

Dass der SWR dieses Portfolio – offenbar im Vergleich zur früheren Förderperiode (vgl. Beschwerde, Rz. 67) – als zu umfangreich erachtet, ist vor dem Hintergrund der angespannten Finanzlage des Beschwerdeführers zu sehen, auf welche der SWR im Evaluationsbericht ausdrücklich hingewiesen hat. Im finanziellen Kontext ist die Feststellung des zu grossen Portfolios nicht zu beanstanden.

Soweit der SWR kritisierte, beim Beschwerdeführer fehle es an einer klaren und nachhaltigen Strategie, welche mit seiner Vision einhergehe, ist Folgendes festzustellen: Erklärtes Ziel des Beschwerdeführers ist es, *das* national und international anerkannte akademische und unabhängige

Netzwerk der klinischen (...)forschung in der Schweiz zu sein, welches neue Therapien und Behandlungen erforscht und die Heilungschancen und Lebensqualität von Patientinnen und -patienten verbessert (Präsentation zur Site-Visite, S. 6). Damit hat der Beschwerdeführer eine Vision entwickelt, die einer Strategie bedarf, um diese zu erreichen. Während B. \_\_\_\_\_ im Gesuch und anlässlich der Site-Visite klare Angaben zu ihrer Strategie machte (vgl. Gesuch vom Juni 2023, Ziff. 4.1.2, 4.2.2 und Beilage "Strategy 2023-2025"; Präsentation zur Site-Visite, S. 7), hat der Beschwerdeführer seine Strategie nicht auf den Punkt gebracht. Zwar nannte er in seiner Präsentation zur Site-Visite strategische Handlungsfelder (Patientenfokus, Netzwerk, Forschungsfelder, Leistungsangebot, Personal und Finanzen), führte diese Handlungsfelder aber nicht konkreter aus. Auch das Gesuch ist hinsichtlich der Strategie nicht eindeutig, obwohl es sich mit Themen wie "Gegenwärtig verfolgte Ziele und Tätigkeiten" (Ziff. 4.1 f.) sowie "Ziele, Entwicklungsvorhaben und Tätigkeiten, welche für die Jahre 2025-2028 geplant sind" (Ziff. 4.2 f.) befasst und namentlich die Zielsetzung aufführt, die bestmögliche Behandlung für (...)erkrankungen bei Erwachsenen (insbesondere mittels Therapieoptimierungs- und Dosisreduktionsstudien) zu bestimmen (Ziff. 2.1.1). Schliesslich erläuterte der Beschwerdeführer zwar in seinem Kurzbericht 2022 (Beschwerdebeilage 12) seine strategischen Leistungsbereiche (dortige Ziff. 2), verwies aber in seinem Gesuch nicht darauf, wie die Vorinstanz zutreffend festhält (Vernehmlassung, S. 8). Insofern zeigte der Beschwerdeführer im Gesuchsverfahren die wesentlichen Aspekte zu seiner Strategie nicht klar auf, was von ihm jedoch erwartet werden darf (vgl. vorne E. 4.2).

Auch angesichts der zahlreichen vom Beschwerdeführer verfolgten Aktivitäten (vgl. vorstehende Aufzählung) und der schwierigen Finanzlage ist nachvollziehbar, dass der SWR das Fehlen einer klaren und nachhaltigen Strategie bemängelt. Daran ändert nichts, dass die Strategie gemäss Aussage des Beschwerdeführers von einem breiten Kreis an Anspruchsgruppen validiert worden sei (vgl. Beschwerde, Rz. 66). Wie die Vorinstanz ausführt, ist offenbar auch das International Scientific Advisory Board (ISAB) der Ansicht, dass eine zentrale Strategie/Vision des Beschwerdeführers klar festgelegt werden sollte (Vernehmlassung, S. 11). Als Beispiele werden vom ISAB die Personalisierte Medizin und Leuchtturmprojekte, die sich auf die praxisverändernde Medizin konzentrierten, erwähnt (Vernehmlassungsbeilage 14).

Damit ist auch hinsichtlich dieses Kritikpunkts der Vorinstanz nicht vorzuwerfen, sie habe den rechtserheblichen Sachverhalt falsch festgestellt oder gewürdigt.

**5.8** Soweit der Beschwerdeführer schliesslich kritisiert, die Vorinstanz habe seinen akademischen Beitrag falsch dargestellt und seine Zusammenarbeit mit der C.\_\_\_\_\_ und der D.\_\_\_\_\_ (Ziff. 1.4 und 1.5 der Beschwerde) falsch wiedergegeben, ist kein rechtserheblicher Sachverhalt betroffen, wie nachfolgend aufgezeigt wird:

Mit der Aussage, ein nennenswerter Teil der akademischen klinischen (...)forschung finde unabhängig vom Beschwerdeführer statt, stellte der SWR ausdrücklich die nationale Bedeutung des Beschwerdeführers und damit die Grundvoraussetzung für die Zusprache von Fördermitteln nach Art. 15 FIG in Frage (Evaluationsbericht, S. 29). Trotz dieser Bedenken des SWR hat die Vorinstanz den Beschwerdeführer als Forschungseinrichtung von nationaler Bedeutung qualifiziert und dies in der unangefochten gebliebenen Dispositiv-Ziffer 1 der angefochtenen Verfügung festgehalten. Die diesbezüglichen Sachverhaltsfeststellungen gehören demnach nicht zum vorliegend rechtserheblichen Sachverhalt.

Auch die Aussagen des SWR zu Kooperationen – einerseits mit C.\_\_\_\_\_, andererseits mit der D.\_\_\_\_\_ – waren offensichtlich nicht entscheidend für die Vorinstanz, dem Beschwerdeführer weniger Fördermittel als beantragt zuzusprechen. Denn der SWR gab hinsichtlich dieser Kooperationen lediglich auf ausdrücklichen Wunsch des SBF (vgl. Mandat vom 31. August 2023; Evaluationsbericht, S. 29 f., letzte und vorletzte Frage) Empfehlungen ab. Letztlich beauftragte die Vorinstanz das SBF, Details zur gewünschten Zusammenarbeit in der noch abzuschliessenden Leistungsvereinbarung für die Periode 2025-2028 zu regeln (Dispositiv-Ziffer 6 der angefochtenen Verfügung). Da auch diese Dispositiv-Ziffer unangefochten geblieben ist, gehören die Sachverhaltsfeststellungen zu den Kooperationen mit der C.\_\_\_\_\_ und der D.\_\_\_\_\_ nicht zum vorliegend rechtserheblichen Sachverhalt.

Damit erübrigt es sich, auf die einzelnen Argumente des Beschwerdeführers einzugehen.

**5.9** Somit kann der Vorinstanz keine Verletzung bei der Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts vorgeworfen werden.

## 6.

**6.1** Weiter wirft der Beschwerdeführer der Vorinstanz vor, sie habe ihr Ermessen im Sinne von Art. 49 Bst. a VwVG fehlerhaft ausgeübt, indem sie sein Gesuch tatsachenwidrig beurteilt habe. Namentlich stütze sich die Vorinstanz vollumfänglich auf den Evaluationsbericht, der erhebliche Mängel aufweise. Der Ermessensmissbrauch werde zusätzlich dadurch verstärkt, dass gemäss Antrag des SBFI 1.5 Mio. Fr. unverteilt geblieben seien (Beschwerde, Ziff. 2.1).

Die Vorinstanz hält dagegen, der SWR habe seine Kritikpunkte fachlich fundiert dargelegt, weshalb sie sich dieser Beurteilung im Wesentlichen angeschlossen habe. Weiter treffe nicht zu, dass 1.5 Mio. Fr. unverteilt geblieben seien: Dieser Betrag sei für eine andere beitragsberechtigte Institution vorgesehen, die Auflagen zu erfüllen habe, damit der Restbetrag ausbezahlt werden könne. Diese Information sei für den Beschwerdeführer aufgrund der Schwärzung einer Tabellenzeile nicht ersichtlich gewesen (Vernehmlassung, S. 4, 15 f.).

**6.2** Ermessensmissbrauch ist gegeben, wenn die Behörde zwar im Rahmen des ihr eingeräumten Ermessens bleibt, sich aber von unsachlichen, dem Zweck der massgebenden Vorschriften fremden Erwägungen leiten lässt, oder allgemeine Rechtsprinzipien, wie das Verbot von Willkür und von rechtsungleicher Behandlung, das Gebot von Treu und Glauben sowie den Grundsatz der Verhältnismässigkeit verletzt (BGE 141 V 365 E. 1.2; 137 V 71 E. 5.1).

**6.3** Wenn wie im vorliegenden Fall Finanzhilfen nur im Rahmen der bewilligten Kredite gewährt werden (vgl. Art. 15 Abs. 1 FIFG) und damit die staatlichen Mittel begrenzt sind, müssen die Gesuche gemäss einer vom zuständigen Departement erstellten Prioritätenordnung beurteilt werden (vgl. Art. 13 Abs. 1 und 2 des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990 [SuG; SR 616.1]). Damit wird eine möglichst rechtsgleiche und willkürfreie Behandlung der Beitragsgesuche gewährleistet. Typischerweise ist das Ermessen der Behörde im Bereich der Finanzhilfen, auf die kein Rechtsanspruch besteht, besonders gross, soweit es um die Bestimmung und Anwendung der Prioritätskriterien geht (Urteile des BVGer B-382/2017 E. 9.4.1; B-6272/2008 vom 20. Oktober 2010 E. 4.3).

Die Forschungseinrichtung des Beschwerdeführers fällt in die Kategorie "Forschungsinfrastruktur". Innerhalb dieser Kategorie wird angestrebt, den

Gesuchstellern nach Möglichkeit mindestens den Bundesbeitrag in der Höhe der Vorperiode 2021-2024 zuzusichern (Antrag des SBFI an das WBF vom 16. Dezember 2024, Ziff. 2.1 [Vernehmlassungsbeilage 3b]; Botschaft vom 8. März 2024 zur Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2025–2028 [BBI 2024 900, 117]). Dem Beschwerdeführer wurden 21.59 Mio. Fr. und damit im Vergleich zur vorherigen Förderperiode 7.7 % weniger zugesprochen. Insofern kann diese Kürzung nicht mit der vorgenannten Prioritätenordnung begründet werden (vgl. Beschwerde, Rz. 47, 85), was die Vorinstanz denn auch einräumte (vgl. Vernehmlassung, S. 15).

**6.4** Um die begrenzten Fördermittel optimal zu verwenden, muss es der Vorinstanz indessen auch möglich sein, Gesuchsteller innerhalb derselben Kategorie je nach Förderungswürdigkeit in unterschiedlichem Masse zu fördern (vgl. BEAT KÖNIG, Grundlagen der staatlichen Forschungsförderung, Zürich 2007, S. 217 f.; vgl. auch Urteil des BVGer B-5333/2009 vom 10. November 2010 E. 3.6).

Als Gründe für die geringere Förderungswürdigkeit gibt die Vorinstanz die vom SWR genannten Kritikpunkte (vgl. vorstehende E. 5.3) an (vgl. Vernehmlassung, S. 15). Da diesbezüglich der rechtserhebliche Sachverhalt richtig festgestellt worden ist (vorstehende E. 5.4 ff.), kann nicht der Schluss gezogen werden, dass sich die Vorinstanz von unsachlichen Erwägungen leiten liess.

Zudem ist erstellt, dass die Vorinstanz keine unverteilter Gelder zur Verfügung hatte, die allenfalls auch dem Beschwerdeführer hätten zu Gute kommen können: Der in diesem Zusammenhang genannte Betrag von 1.5 Mio. Fr. wurde einer anderen Gesuchstellerin für die Jahre 2027-2028 zugesprochen (vgl. Antrag des SBFI an die Vorinstanz vom 16. Dezember 2024 Ziff. 4.4 [Vernehmlassungsbeilage 3b, in der ungeschwärzten Version für das Bundesverwaltungsgericht]).

Der Vorinstanz ist somit entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers kein Ermessensmissbrauch aufgrund unsachlicher Erwägungen vorzuwerfen.

## 7.

**7.1** Der Beschwerdeführer rügt des Weiteren, die Vorinstanz respektive der SWR habe das Rechtsgleichheitsgebot (Art. 8 Abs. 1 BV) verletzt, indem der SWR ihn unausgewogen bewertet und im Evaluationsbericht seinen

Verwaltungsaufwand mit demjenigen von B. \_\_\_\_\_ verglichen habe. Dabei hätte berücksichtigt werden sollen, dass er Verwaltungsaufgaben für B. \_\_\_\_\_ erfülle. Zudem arbeite er mit der Industrie zusammen und müsse daher nebst regulatorischen Auflagen zusätzlich Industriestandards erfüllen. Auch der Vergleich von ihm mit der C. \_\_\_\_\_ und der D. \_\_\_\_\_ sei unfair (Ziff. 2.3 der Beschwerde).

Die Vorinstanz erklärt, der Beschwerdeführer schliesse zu Unrecht auf eine unausgewogene Bewertung. Zudem hält sie die vom SWR gezogenen Vergleiche für zulässig. So würden die Verwaltungsdienstleistungen des Beschwerdeführers für B. \_\_\_\_\_ entschädigt. Der Mehraufwand, der durch die Erfüllung der Industriestandards erforderlich sei, sei nicht mit Bundesmitteln zu decken, sondern der Industrie in Rechnung zu stellen. Weiter unterscheide sich die C. \_\_\_\_\_ vom Beschwerdeführer, da sie keine eigenen klinischen Studien als Sponsor durchführe. Die D. \_\_\_\_\_ sei schliesslich im Vergleich zum Beschwerdeführer eine sehr kleine Organisation; entsprechend seien ihre Verwaltungskosten tief, auch wegen Sachleistungen der Universität und des Universitätsspitals Basel und teilweise ehrenamtlicher Tätigkeit von D. \_\_\_\_\_-Funktionären (Vernehmlassung, S. 10, 15 f.).

**7.2** Wenn eine Behörde innerhalb des ihr eingeräumten Ermessens das Verbot von rechtsungleicher Behandlung verletzt, stellt dies eine Form des Ermessensmissbrauches dar (vgl. vorangehende E. 6.2).

Das Verbot von rechtsungleicher Behandlung ist verletzt, wenn Gleiches nicht nach Massgabe seiner Gleichheit gleich oder Ungleiches nicht nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird. Dies ist insbesondere der Fall, wenn hinsichtlich einer wesentlichen Tatsache rechtliche Unterscheidungen getroffen werden, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder wenn Unterscheidungen unterlassen werden, die aufgrund der Verhältnisse hätten getroffen werden müssen (BGE 150 II 527 E. 7.2.1; 148 I 271 E. 2.2).

**7.3** Aufgrund einer Rückmeldung des SBFJ vom 18. März 2024 (Vernehmlassungsbeilage 6b) zum Zwischenbericht des SWR vom 27. Februar 2024 (Vernehmlassungsbeilage 7) schliesst der Beschwerdeführer auf eine ihn benachteiligende, unausgewogene Bewertung (vgl. Beschwerde, Rz. 36 f., 95).

In der Rückmeldung vom 18. März 2024 stellte das SBFI dem SWR einerseits allgemeine Fragen und machte Bemerkungen, welche alle Gesuchstellenden betrafen, unter anderem zum methodischen Vorgehen und zur vorgegebenen Struktur des Berichts. Andererseits waren die Bemerkungen und Hinweise auch individueller Natur. Hinsichtlich des Beschwerdeführers bemerkte das SBFI namentlich, gewisse Passagen des Zwischenberichts seien tendenziös ("certaines parties du texte sont orientées"), weshalb der SWR gebeten wurde, den Text unter Verwendung eines objektiveren Tones anzupassen. Weiter bemerkte das SBFI, die Evaluation hinsichtlich des Beschwerdeführers sei sehr kritisch ausgefallen, und es entstehe der Eindruck, die Evaluation sei durch kritische Stimmen gefärbt. Schliesslich stellte es Fragen zur Beurteilungsmethodik ("Vor-Ort? Interviews?").

Was die Methodik des SWR betraf, stellte das SBFI diese nicht in Frage, sondern stellte lediglich Verständnisfragen hierzu, wie die Vorinstanz zutreffend ausführt (vgl. Vernehmlassung, S. 5, 16). In Beantwortung dieser Fragen beschrieb der SWR, nach welchen Kriterien er die Evaluationsteams zusammengesetzt habe, wie Interessenkonflikte geregelt und dass die Gesuche mehrinstanzlich beurteilt würden (E-Mail vom 27. März 2024 an das SBFI [Vernehmlassungsbeilage 8]). Entsprechend bedankte sich das SBFI "für die Zusatzinformationen und Klärungen zum Evaluationsvorgehen" (E-Mail vom 27. März 2024 an den SWR [Vernehmlassungsbeilage 8]).

Soweit das SBFI gewisse Punkte beanstandete und um Nachbesserung bat, wollte es offensichtlich eine ausgewogene Berichterstattung im noch zu erstellenden Evaluationsbericht sicherstellen. Diese Vorgehensweise konnte nur zum Vorteil des Beschwerdeführers sein, weshalb eine Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots nicht ersichtlich ist.

**7.4** Der Beschwerdeführer stört sich weiter daran, dass der SWR seinen Verwaltungsaufwand im Vergleich zu demjenigen von B. \_\_\_\_\_ als zu hoch dargestellt hat (Beschwerde, Ziff. 2.3.1). Dies ist jedoch auf die mangelnde Klarstellung seitens des Beschwerdeführers zurückzuführen (vgl. E. 5.5 vorne), weshalb dem SWR nicht vorgeworfen werden kann, er habe den Beschwerdeführer in Bezug auf seinen Verwaltungsaufwand im Vergleich zu B. \_\_\_\_\_ nachteilig bewertet.

**7.5** Schliesslich erachtet der Beschwerdeführer den vom SWR gezogenen Vergleich zwischen ihm und der C. \_\_\_\_\_ bzw. D. \_\_\_\_\_ als unfair (Beschwerde, Ziff. 2.3.2 f.).

Bei seiner Rüge übersieht der Beschwerdeführer die Methodik des SWR. Danach legte der SWR in Anbetracht der Heterogenität der Forschungseinrichtungen den Fokus auf die jeweilige Forschungseinrichtung und ihren Mehrjahresplan. Er verzichtete erklärermassen auf eine vergleichende Bewertung der Einrichtungen (Evaluationsbericht, S. 10). In diesem Sinne verglich der SWR den Beschwerdeführer mit der C.\_\_\_\_\_ und D.\_\_\_\_\_ lediglich im Zusammenhang mit Fragen des SBFI zu Kooperationen. Die Beantwortung der Fragen mündete nicht in der unterschiedlich hohen Zusprechung von Fördermitteln, sondern letztlich in der Dispositivziffer 6 der angefochtenen Verfügung, wonach das SBFI Details zur gewünschten Zusammenarbeit in der noch abzuschliessenden Leistungsvereinbarung für die Periode 2025-2028 zu regeln habe (vgl. vorstehende E. 5.8).

Abgesehen davon ist namentlich erstellt, dass der Beschwerdeführer und die C.\_\_\_\_\_ unterschiedliche Aufgaben haben (vgl. Evaluationsbericht, S. 30), und D.\_\_\_\_\_ im Vergleich zum Beschwerdeführer eine sehr kleine Organisation mit teilweise ehrenamtlich arbeitenden Funktionären ist und von Begünstigungen profitiert (vgl. Vernehmlassung, S. 15; Beschwerde, Rz. 79). Der Beschwerdeführer unterscheidet sich von den vorgenannten Einrichtungen namentlich auch durch seine angespannte Finanzlage, welche etwa ein grosses Portfolio als zu umfangreich erscheinen lässt (vgl. vorstehende E. 5.7). Angesichts dieser und weiterer Unterschiede liegen ungleiche Sachverhalte vor. Folgerichtig sprach die Vorinstanz den genannten Organisationen unterschiedlich hohe Fördermittel zu (vgl. Vernehmlassung, S. 16).

**7.6** Soweit der Beschwerdeführer rügt, die Präsidentin der C.\_\_\_\_\_ (Prof. E.\_\_\_\_\_) sei zugleich SWR-Mitglied, womit die C.\_\_\_\_\_ im Vergleich zum Beschwerdeführer möglicherweise bevorzugt worden sei (Beschwerde, Rz. 101), ist mit der Vorinstanz eine mögliche Einflussnahme zu verneinen. Wie sie nämlich erklärt, hat der SWR Prof. E.\_\_\_\_\_ auf der Grundlage der SWR-Regeln zu Interessenkonflikten (Vernehmlassungsbeilage 9) von der Evaluation des Beschwerdeführers, von B.\_\_\_\_\_, der C.\_\_\_\_\_ und D.\_\_\_\_\_ vollständig ausgeschlossen (Vernehmlassung, S. 6).

**7.7** Damit ist entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers nicht erstellt, dass die Vorinstanz respektive der SWR, auf dessen Beurteilung sich die Vorinstanz stützte, das Rechtsgleichheitsgebot verletzt und damit ihr Ermessen missbraucht hat.

## 8.

**8.1** Weiter trägt der Beschwerdeführer vor, die Vorinstanz habe Art. 9 BV (Schutz vor Willkür und Wahrung von Treu und Glauben) missachtet. Während der Sanierungsphase habe er ein besonders enges Verhältnis zum SBFi gepflegt und für die Förderperiode 2021-2024 zusätzliche Reform- und Sanierungsmassnahmen vereinbart. Die Empfehlungen und Anweisungen des SBFi habe er konsequent umgesetzt, weshalb er darauf habe vertrauen dürfen, dass ihm für die Förderperiode 2025-2028 zumindest Bundesbeiträge in der Höhe der Vorperiode zugesprochen würden. Zudem sei ihm im Rahmen der Sanierungsphase vom SBFi nahegelegt worden, Rückstellungen zu bilden. Mit der angefochtenen Verfügung werde nun jedoch in Aussicht gestellt, dass bis Ende der Förderperiode nicht verwendete Mittel zurückerstattet werden müssten, was widersprüchlich sei (Ziff. 2.4 der Beschwerde).

Die Vorinstanz argumentiert, die Befolgung von Empfehlungen und Anweisungen des SBFi in einer bestimmten Förderperiode berechtige den Beschwerdeführer nicht zum Vertrauen darauf, auch in der nächsten Periode einen nachgesuchten Betrag vollumfänglich zugesprochen zu erhalten. Es gebe kein wohl erworbenes Recht auf Ermessenssubventionen. In Bezug auf die Rückstellungen vermische der Beschwerdeführer zwei Sachverhalte (Vernehmlassung, S. 16).

**8.2** Ermessensmissbrauch ist unter anderem gegeben, wenn die Behörde innerhalb des ihr eingeräumten Ermessens das Verbot von Willkür sowie das Gebot von Treu und Glauben (Art. 9 BV) verletzt (vorangehende E. 6.2).

Der in Art. 9 BV verankerte Grundsatz von Treu und Glauben verleiht einer Person Anspruch auf Schutz des berechtigten Vertrauens in behördliche Zusicherungen oder sonstiges, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden. Vorausgesetzt ist weiter, dass die Person, die sich auf Vertrauensschutz beruft, berechtigterweise auf diese Grundlage vertrauen durfte und gestützt darauf nachteilige Dispositionen getroffen hat, die sie nicht mehr rückgängig machen kann; schliesslich scheidet die Berufung auf Treu und Glauben dann, wenn ihr überwiegende öffentliche Interessen gegenüberstehen (BGE 129 I 161 E. 4.1; 127 I 31 E. 3a).

**8.3** Mit Nachtrag zur Leistungsvereinbarung vom Mai 2022 bestätigte das SBFi, dass der Beschwerdeführer die vereinbarten Reform- und

Sanierungsmassnahmen im Rahmen der Förderperiode 2021-2024 erfolgreich umgesetzt hat (Beschwerdebeilage 10). Finanzierungsversprechen für die nachfolgende Förderperiode sind im Nachtrag indessen weder explizit noch implizit zu finden. Ein solches Versprechen hätte das SBFI denn auch nicht abgeben können, da Fördergesuche für jede Förderperiode neu eingereicht und geprüft werden müssen (vgl. Art. 12 Abs. 1 V-FIFG-WBF). Denn seitens der Gesuchsteller können sich die Verhältnisse geändert haben, wie sich namentlich beim Beschwerdeführer gezeigt hat. Auch die Vorinstanz ist regelmässig mit veränderten Rahmenbedingungen (andere Förderungsprioritäten, anderes Budget, neue Gesuchsteller etc.) konfrontiert. Daher kann der Beschwerdeführer aus der erfolgreichen Umsetzung der vereinbarten Reform- und Sanierungsmassnahmen keine Zusicherung für die Förderperiode 2025-2028 ableiten, zumal er sonst gegenüber anderen Gesuchstellern, die keine Massnahmen umsetzen mussten, bevorteilt würde.

**8.4** Soweit der Beschwerdeführer schliesslich rügt, die Vorinstanz habe sich in der Frage der Rückstellungen widersprüchlich verhalten, ist er darauf hinzuweisen, dass diese Frage in der nicht angefochtenen Dispositiv-Ziffer 5 geregelt wird und damit ausserhalb des Streitgegenstandes liegt.

**8.5** Somit kann der Vorinstanz auch nicht vorgeworfen werden, sie habe ihr Ermessen missbraucht, indem sie das Willkürverbot sowie das Gebot von Treu und Glauben verletzt hat.

## **9.**

Zusammenfassend erweisen sich die Rügen des Beschwerdeführers als unbegründet. Die Vorinstanz hat ihre Begründungspflicht nicht verletzt, den rechtserheblichen Sachverhalt richtig festgestellt und ihr Ermessen nicht missbraucht, indem sie dem Beschwerdeführer die beantragten Fördermittel nur teilweise zugesprochen hat. Damit ist die Beschwerde sowohl im Haupt- als auch im Eventualstandpunkt abzuweisen.

## **10.**

Ausgangsgemäss hat der Beschwerdeführer die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG sowie Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE; SR 173.320.2]). Die Kosten des Beschwerdeverfahrens sind auf Fr. 30'000.- festzusetzen (Art. 63 Abs. 1 VwVG; Art. 2 Abs. 1 und Art. 4 VGKE). Dieser Betrag ist dem in gleicher Höhe eingegangenen

Kostenvorschuss zu entnehmen. Auf die Zuspreehung einer Parteientschädigung ist zu verzichten (Art. 64 Abs. 1 VwVG; Art. 7 Abs. 1 und 3 VGKE).

**11.**

Dieser Entscheid betrifft eine Subvention, auf die kein Rechtsanspruch besteht, weshalb er nicht mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht weitergezogen werden kann (Art. 83 Bst. k des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG; SR 173.110]). Er ist deshalb endgültig.

**Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

**1.**

Die Beschwerde wird abgewiesen.

**2.**

Die Verfahrenskosten von Fr. 30'000.- werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Dieser Betrag wird dem in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss entnommen.

**3.**

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

**4.**

Dieses Urteil geht an den Beschwerdeführer und die Vorinstanz.

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

David Aschmann

Kathrin Bigler Schoch

Versand: 28. Oktober 2025

Zustellung erfolgt an:

- den Beschwerdeführer (Einschreiben; Beilagen zurück)
- die Vorinstanz (Einschreiben; Vorakten zurück)