
Anlagenkonvolut

zum Wortprotokoll der 58. Sitzung
am 8. November 2023

- 20(18)149a Schriftliche Stellungnahme durch die Arbeitsgemeinschaft industrieller Forschungsvereinigungen e. V.
- 20(18)149b Schriftliche Stellungnahme der Expertenkommission Forschung und Innovation EFI
- 20(18)149c Schriftliche Stellungnahme durch die Bundesagentur für Sprunginnovationen SPRIND
- 20(18)149d Schriftliche Stellungnahme der Vsquared Ventures Management GmbH
- 20(18)149e Schriftliche Stellungnahme durch das Institute for Innovation an Public Purpose
- 20(18)149f Schriftliche Stellungnahme durch den Bundesverband Deutsche Startups e. V.
- 20(18)149g Schriftliche Stellungnahme durch die Fraunhofer-Gesellschaft
- 20(18)149h Schriftliche Stellungnahme durch die Fraunhofer-Gesellschaft

**Sachverständigenanhörung im Ausschuss für
Ausschuss für Bildung, Forschung und Technologiefolgenabschätzung
am 08. November 2023 zum SPRIND-Freiheitsgesetz**

Sachverständiger

Prof. Dr. habil. Michael Bruno Klein
Hauptgeschäftsführer
AiF - Arbeitsgemeinschaft industrieller Forschungsvereinigungen e.V.

Vorbemerkung

Es ist nie zu spät, das Richtige zu tun.

1. Gründungsgedanke der SPRIND

Im Kabinettsbeschluss¹ zur SPRIND-Gründung ist dokumentiert:

„[...] werden speziell auf den Sinn und Zweck der Agentur zugeschnittene Regelwerke und Bewirtschaftungsgrundsätze mit spezifischen Regelungen geschaffen, welche die funktionale Alleinstellung der Agentur durch Randbedingungen für ein flexibles und effektives Handeln ergänzen. Dazu gehören insbesondere:

- Die finanziellen Mittel werden mit größtmöglicher, dem Standard eines Globalhaushalts mit vollständiger Überjährigkeit und Deckungsfähigkeit entsprechender Flexibilität bereitgestellt und bewirtschaftet;*
- ein Personalstatut für Innovationsmanager und weitere Beschäftigte, welches eine zügige Gewinnung von hochqualifizierten Persönlichkeiten insbesondere aus der Wirtschaft sowie aus dem Ausland unterstützt und ohne externe Beteiligungserfordernisse den besonderen Anforderungen der Aufgabe entsprechende Vergütungen erlaubt;*

[...]

Ein angemessener Einfluss des Bundes wird im Rahmen der Rechte der Gesellschafterversammlung und des ebenfalls einzurichtenden Aufsichtsrats durch entsprechende Ausgestaltung des Gesellschaftsvertrags gewährleistet.

[...]

Ziel ist es, den Verwaltungsaufwand zur Erarbeitung und Umsetzung der Regelungen sowie zu deren Prüfung und Erfolgskontrolle so gering wie möglich zu halten.“

¹ https://www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/downloads/files/eckpunkte-der-agentur-zur-foer-g-von-sprunginnovationen_final.pdf

2. Expertenempfehlung aus dem damaligen Innovationsdialog (heute: Zukunftsrat des Bundeskanzlers)

Darüber hinaus haben Experten (u.a. Prof. Dietmar Harhoff, Max-Planck-Institut für Innovation und Wettbewerb) unter dem Dach der Deutschen Akademie der Technikwissenschaften empfohlen²:

„Innerhalb der Organisation und in ihren Aufsichtsgremien muss eine ausgeprägte Akzeptanz für das Scheitern hochriskanter Projekte gegeben sein. Weiterhin muss gelten, dass Agilität vor Perfektion Vorrang hat. So muss die neue Organisation experimentieren dürfen.“

In der vollen Ausbaustufe nach mehreren Jahren könnten pro Jahr 600 Millionen Euro für Projekte und weitere 70 Millionen Euro für Innovationswettbewerbe veranschlagt werden. Ein derartiges Gesamtbudget ermöglicht der Agentur die Finanzierung von Projekten mit potenziell hoher Durchschlagskraft bei gleichzeitiger Risikostreuung über mehrere Projekte hinweg.“

3. Wie lässt sich das SPRIND-Freiheitsgesetz verbessern?

Aus heutiger Sicht stehen noch immer Richtigkeit und Notwendigkeit der Gründungsgedanken außer Frage.

Spiegelt der aktuelle Entwurf des SPRIND-Freiheitsgesetzes dies wider? Wird der ministeriellen Exekutive genügend Klarheit und Sicherheit geboten, die politische Vision auch in der Verwaltung tatsächlich umzusetzen? Oder muss die SPRIND mit diversen Ministerien im Schlepptau weiterhin zahllose Chancen – vollkommen rechtssicher - ungenutzt lassen?

Dazu müssen sich zwei Wege kreuzen, von denen einer – der erfolgversprechende – sich mit folgenden Worten beschreiben lässt:

Get the best people, trust them – and pay them well.

Der andere, bisher gangbare Weg ist beherrscht von wichtigen – nur leider zu wenig erfolgversprechenden Aspekten: ungeklärte Haftungsfragen, fehlende Öffnungsklauseln, Haushaltsordnung, Risikoaversion...

Es gibt aber nicht nur den einen Weg der Rechtssicherheit und den anderen der Rechtsunsicherheit – die Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI) hat die wesentlichen Punkte benannt³:

- Fachaufsicht als alleinige Aufgabe des Aufsichtsrats: Keine doppelte Aufsicht
- Besserstellungsverbot muss aufgehoben werden: komplett, unbefristet
- Volle finanzielle Flexibilität sichern: Keine Gewinnabführung
- Bestehende Genehmigungsfristen streichen oder verkürzen

Das sind klare Punkte, die geregelt werden müssen und können, um das deutsche Innovationssystem wettbewerbsfähiger zu machen – anders gesagt: die Akteure brauchen weniger Regularien, dafür mehr Zuständigkeit, mehr Handlungsspielräume und mehr Geschwindigkeit. Schillers Don Carlos würde sagen: „Geben Sie Gestaltungsfreiheit.“

² https://www.acatech.de/wp-content/uploads/2018/03/acatech_DISKUSSION_Sprunginnovation_Web_01.pdf

³ https://www.e-fi.de/fileadmin/Assets/Policy_Briefs/EFI_PolicyBrief_02_2023.pdf

4. AiF & Innovation

Die AiF vereint als Dachverband 101 gemeinnützige Forschungsvereinigungen mit 140.000 eingebundenen Unternehmen und 1.200 beteiligten Forschungseinrichtungen. Sie ist damit ein Gestaltungsraum für vorwettbewerbliche Innovationen, die in Wertschöpfungsnetzwerken aus Forschung und Industrie gedeihen.

Rund die Hälfte der Projektvorschläge bei der SPRIND haben keine direkte Bindung an die akademische Forschung, sondern stammen aus privatwirtschaftlicher Aktivität, d.h. hier definieren Unternehmen ihre Bedarfe. Dieser Ansatz ist die DNA der AiF als Stimme des forschenden Mittelstands.

5. Einzelheiten

§ 2 Aufsicht

Die derzeitige Fachaufsicht nimmt der Aufsichtsrat wahr, der aufgrund seiner Zusammensetzung ministerielle und wissenschaftliche Perspektiven einbeziehen kann. Die Möglichkeit einer zusätzlichen Fachaufsicht des BMBF wird zwangsläufig zeit- und bürokratieaufwendig sein, was die Geschwindigkeit von Innovationsprojekten verlangsamen und dem Prinzip der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit widerspricht.

§ 3 Finanzierung

Die Regelung des Absatzes 1 Satz 2, dass § 44 Abs. 2 Bundeshaushaltsordnung (BHO) „unberührt bleibt“ in Bezug auf die Verwaltung der Haushaltsmittel ist klarer zu formulieren: § 44 Abs. 1 BHO findet keine Anwendung (Öffnungsklausel).

Die getroffene Regelung von Absatz 2, dass 30 Prozent der Selbstbewirtschaftungsmittel über das laufende Haushaltsjahr hinaus entsprechend § 15 Abs. 2 BHO veranschlagt werden können, ist für die Forschungs- und Entwicklungsprozesse nicht planbar, sodass eine überjährige Haushaltsführung ohne Einschränkungen ein richtiger Schritt ist.

Es gibt keine Begründung für die Regelung in Absatz 3, warum nur die Hälfte der Rückeinnahmen der Förderung von Sprunginnovationen zufließen soll. Warum nicht alles, um den Wettbewerb zu fördern und die SPRIND zu stärken.

§ 4 Beteiligung an Unternehmen

Die Regelung von § 4 Abs. 1 erscheint widersprüchlich in Bezug auf die Gründung von Tochterunternehmen und der Beteiligung an privaten Unternehmen.

Die gewählte Frist in Absatz 2 von drei Monaten ist schlicht realitätsfern, denn schnelle Entscheidungen bei innovativen Projekten sind entscheidend sein, um wettbewerbsfähig zu sein.

Es wird empfohlen und angeraten, für Anträge bei Beteiligungen über 25% eine vierwöchige Einwilligungsfiktion einzuführen, denn damit wird das Verfahren erheblich beschleunigt und kann effizienter geführt werden. An dieser Stelle wird auch die Ausführung bei der Einführung des § 42 a Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) in der BT Ds. 16/10493, Seite 16 verwiesen.

Es wird ferner empfohlen und angeraten, die Regelungen von § 5 Wissenschaftsfreiheitsgesetz (Beteiligung an Unternehmen) auch Anwendung hier finden zu lassen, da sie sich bewährt haben.

§ 5 Einschränkung des Besserstellungsverbotes

Die Begrenzung auf zwei Jahre lässt keine Flexibilität zu und sichert nicht die Gewinnung oder gar den Bestand an entsprechend qualifizierten Arbeitskräften. Mit zwei Jahren umgeht man zwar die arbeitsrechtlichen Beschränkungen für Arbeitnehmer, die nach zwei Jahren unbefristet angestellt werden müssten. Aber eine langfristige Bindung der Fachkraft besteht damit nicht, denn diese würde dann nach 2 Jahren dem Besserstellungsverbot unterliegen, sofern keine zwingenden Gründe bestehen. Sie müssten dann mit einer finanziellen Schlechterstellung rechnen, würden sich andere Möglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt suchen oder gar nicht erst in SPRIND – Projekten aktiv werden.

Längere Fristen führen dann später zu Änderungskündigungen, die der gerichtlichen Überprüfung gemäß dem Kündigungsschutzgesetz kaum standhalten dürften.

Da hier allgemeine Regelungen beschrieben werden, ist der gesamte § 5 abzulehnen, da er rechtlich unsicher, nicht praktikabel und hemmend ist.

Das Besserstellungsverbot bindet grundsätzlich nur die interne Verwaltung und wird jährlich im Haushaltsgesetz in § 8 Abs. 2 Haushaltsgesetz festgelegt. Das Besserstellungsverbot wird erst durch eine entsprechende Integration als Bestandteil der Förderung verbindlich. Der Bund hat es hier selbst in der Hand seinen politischen Willen umzusetzen, um die Innovationsprozesse zu unterstützen, zu beschleunigen und abzusichern.

Es wird empfohlen, das Besserstellungsverbot nicht auf die Aufgaben nach § 1 anzuwenden und in Gänze wegfallen zulassen. Die Entlohnung sollte eher wirtschaftlichen und marktüblichen Bedingungen unterliegen.

Nachbemerkung

Es ist nie zu spät, das Richtige zu tun.

Stellungnahme von Prof. Dr. Uwe Cantner, Vorsitzender der Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI), anlässlich der öffentlichen Anhörung des Bundestagsausschusses für Bildung, Forschung und Technologiefolgenabschätzung zum Thema „Stärkung der Sprunginnovationen“.

Konsequente Entfesselung der SPRIND –

Transformationen vorantreiben und Zeichen für agile F&I-Politik in Deutschland setzen

Um den großen gesellschaftlichen Herausforderungen begegnen zu können, bedarf es grundlegender technologischer Neuerungen, die weitreichenden Wandel in Wirtschaft und Gesellschaft anstoßen. Sprunginnovationen können hierzu einen wichtigen Beitrag liefern, sind allerdings mit hohem Risiko und Finanzierungsbedarf verbunden, was eine agile Förderpolitik erfordert, die diese Besonderheiten explizit aufgreift. Mit der Agentur für Sprunginnovationen Deutschland (SPRIND) wurde daher 2019 eine Einrichtung geschaffen, die das bestehende Fördersystem um eine spezifisch auf die Förderung von Sprunginnovationen ausgerichtete Komponente ergänzt.

Tatsächlich hat es die SPRIND in den drei Jahren seit ihrer Gründung geschafft, sich als eine national und international vielbeachtete „Marke“ einen Namen zu machen. Innerhalb der ersten Jahre haben sich bereits mehr als 1.200 Erfinderinnen und Erfinder mit ihren Projekten an die SPRIND gewendet. Nach umfangreichen Prüfungs- und Validierungsdurchgängen wurden 13 Projekte für eine Förderung ausgewählt und für ihre Weiterentwicklung in eigens gegründete Tochtergesellschaften der SPRIND überführt. Darüber hinaus hat die SPRIND bereits fünf Innovationswettbewerbe durchgeführt. Bei diesen sogenannten SPRIND-Challenges werden zu vorab definierten, gesellschaftlich relevanten Themen, beispielsweise antiviralen Wirkstoffen, neuen Computing-Konzepten oder CO₂-Bindung in wirtschaftlichen Produkten, von mehreren Teams gleichzeitig Lösungsansätze erarbeitet. In Anbetracht der Themen- und Projektvielfalt sowie der zu lösenden administrativen Herausforderungen – viele davon verwaltungstechnisches Neuland – ist beeindruckend, was die SPRIND in nur drei Jahren erreicht hat.

Soweit die gute Nachricht. Nun die schlechte: Infolge enger Vorschriften und Kontrollmechanismen gelingt es der SPRIND bei Weitem nicht, ihr Potenzial auszuschöpfen. So untersteht die SPRIND bislang der Fachaufsicht von drei Ministerien (BMBF, BMF, BMWK). Das bedeutet in der Praxis, dass die SPRIND ihre Projekte permanent mit mindestens sechs Referaten abstimmen muss: den Zentralabteilungen der drei Ministerien sowie den für die SPRIND zuständigen Fachreferaten. Hinzu kommen weitere Fachreferate, je nachdem, zu welchem Thema die SPRIND ein Projekt plant.

Auch die Finanzierung der ausgewählten Projekte ist komplex. Beispielsweise muss die SPRIND die von ihr ausgewählten Projekte in Tochtergesellschaften ausgliedern, damit diese Zuwendungen aus Bundesmitteln erhalten können. Das ist nicht nur umständlich, sondern führt auch dazu, dass diese innovativen Start-ups an das Haushaltsrecht und andere Vorgaben aus dem öffentlichen Dienst gebunden sind, darunter beispielsweise die Pflicht, die zur Verfügung gestellten Mittel innerhalb eines Jahres zu verausgaben.

Infolge der engen Vorgaben und der daraus resultierenden administrativen und juristischen Restriktionen verliert die SPRIND nicht nur kostbare Zeit, sondern auch aussichtsreiche Kandidaten für Projekte. Rund zwei Drittel der potenziellen Projekte, die sich für eine Finanzierung durch die SPRIND interessieren, müssen dadurch laut SPRIND-Chef Rafael Laguna de la Vera ausgeschlossen werden.¹

Mit SPRIND-Freiheitsgesetz ein Zeichen für eine neue, agile F&I-Politik setzen

Der Politik sind die offensichtlichen Konstruktionsfehler durchaus bewusst. Entsprechend einigten sich die Regierungsparteien bereits in ihrem Koalitionsvertrag darauf, die Spielräume der SPRIND umfassend zu erweitern. Mit dem im Juli 2023 vom Kabinett beschlossenen Entwurf zum SPRIND-Freiheitsgesetz hat die Bundesregierung nun konkretisiert, wie sie mehr Raum für Flexibilität schaffen und somit weiteres Potenzial der SPRIND heben will.

Die Expertenkommission begrüßt den Entwurf zum SPRIND-Freiheitsgesetz. Ein erster Blick zeigt, dass vieles in die gewünschte Richtung läuft. Allerdings gibt es im Detail weiterhin Anlass zur Sorge. Die Expertenkommission fordert Bundesregierung und Bundestag daher nachdrücklich auf, an wichtigen Stellen Nachbesserungen vorzunehmen und mit der konsequenten Entfesselung der SPRIND im In- und Ausland ein Zeichen für eine agile F&I-Politik zu setzen. Damit das gelingt, empfiehlt die Expertenkommission der Bundesregierung, im SPRIND-Freiheitsgesetz folgende Punkte zu berücksichtigen:

Flexibilität der SPRIND durch geeignete Beleihung sicherstellen

Die SPRIND braucht die Möglichkeit, verschiedene Finanzierungsarten zu nutzen. Nur so kann sie für jedes geförderte Projekt ein geeignetes Finanzierungsmodell entwickeln. Voraussetzung für diese Flexibilität ist, dass die im Entwurf zum SPRIND-Freiheitsgesetz vorgesehene Beleihung der SPRIND geeignet ausgestaltet wird. Mit der Beleihung überträgt die Bundesregierung der SPRIND – als juristischer Person privaten Rechts – hoheitliche Aufgaben. Konkret geht es um die Aufgaben, Projekte für Sprunginnovationen zu ermitteln, zu evaluieren und bedarfsgerecht zu finanzieren. Grundsätzlich wird durch die Beleihung ein

¹ Vgl. Tagesspiegel Background (24. November 2022): Agentur für Sprunginnovationen: „Wir verlieren zwei Drittel der potenziellen Projekte“.

Rechtsrahmen geschaffen, in dem die Verwendung öffentlicher Mittel mit den finanziellen Entscheidungsmöglichkeiten und der Agilität privatwirtschaftlicher Instrumente verbunden werden kann. Durch die Beleihung soll die SPRIND eigenständig über die Projektauswahl entscheiden können und weitgehend freie Hand bei der Wahl von Finanzierungsinstrumenten und -bedingungen erhalten. Um mögliche Einschränkungen beim Einsatz privatrechtlicher Instrumente sicher auszuschließen, muss bei der Beleihung allerdings klargestellt werden, dass die privatrechtlichen Förder- bzw. Finanzierungsformen der SPRIND nicht unter die Regelungen der Bundeshaushaltsordnung fallen. Dies jedoch ist im vorliegenden Entwurf nicht der Fall.

Mit einer derart ausgestalteten Beleihung könnte die SPRIND künftig auf die umständliche Praxis verzichten, die von ihr geförderten Projekte in Tochtergesellschaften auszugliedern.

Fachaufsicht sollte alleinige Aufgabe des Aufsichtsrats sein

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass die Fachaufsicht über die SPRIND nicht mehr von drei Ministerien, sondern allein durch das BMBF ausgeübt wird. Die Fachaufsicht wird zudem beschränkt. Sie soll sich auf die Etablierung angemessener Verfahren zur Wahrnehmung der übertragenen Förderaufgaben sowie die Sicherstellung der wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung konzentrieren. Nach Ansicht der Expertenkommission wäre es allerdings besser, das BMBF verzichtete vollständig auf die vorgesehene Aufsicht. Um die Unabhängigkeit der SPRIND sicherzustellen und Doppelprozesse zu vermeiden, sollte die Fachaufsicht voll und ganz durch den Aufsichtsrat wahrgenommen werden. Dass die Rechtsaufsicht in staatlichen Händen bleibt, ist unstrittig.

Finanzielle Flexibilität sichern

Der SPRIND hohe finanzielle Flexibilität und rasches Handeln zu ermöglichen, sollte im Freiheitsgesetz höchste Priorität haben. Selbstbewirtschaftungsmittel in Höhe von 30 Prozent, wie derzeit vorgesehen, sind ein guter Schritt in diese Richtung. Sie verschaffen der SPRIND angesichts der Jährlichkeit des Bundeshaushalts dringend benötigten finanziellen Spielraum. Jedoch würde ein höherer Prozentsatz hier zusätzliche Erleichterung bedeuten. Zudem sollte das Freiheitsgesetz die Möglichkeit schaffen, die SPRIND finanziell stärker auf eigene Beine zu stellen. Die aktuelle Regelung, wonach die Einnahmen der SPRIND, beispielsweise Erlöse aus Veräußerungen von Tochtergesellschaften, zur Hälfte in den Bundeshaushalt einzuzahlen sind, schränken diese Möglichkeit noch zu sehr ein. Würden die Rückflüsse vollständig in der SPRIND verbleiben, würde ein starker Anreiz für nachhaltig erfolgreiches Wirtschaften gesetzt und die Unabhängigkeit der SPRIND gestärkt.

Bestehende Genehmigungsfristen verkürzen

Auch bei einschränkend langen Genehmigungsfristen, wie etwa dem dreimonatigen Zustimmungsvorbehalt des BMF bei Unternehmensbeteiligungen von über 25 Prozent, sollte

unbedingt nachgebessert werden. Analoge Regelungen im Wissenschaftsfreiheitsgesetz für außeruniversitäre Forschungseinrichtungen zeigen, dass solche Entscheidungen innerhalb von vier Wochen und damit deutlich schneller erfolgen können.

Besserstellungsverbot muss aufgehoben werden

Ein weiterer zentraler Faktor ist die Ausnahme vom sogenannten Besserstellungsverbot. Das Besserstellungsverbot schreibt vor, dass Empfänger von staatlichen Zuwendungen ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nicht besser vergüten dürfen als vergleichbare Angestellte des Zuwendungsgebers, also des Staates. In der Praxis führt diese Regelung oft zu einer faktischen Schlechterstellung der Angestellten der Zuwendungsempfänger, da diese – im Vergleich zu den verbeamteten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Zuwendungsgeber – höhere Abzüge von ihren Gehältern hinnehmen müssen, deutlich geringere Rentenansprüche erwerben und auch keine dauerhafte Beschäftigungsperspektive erhalten.

Der Gesetzentwurf sieht zwar vor, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der SPRIND, der SPRIND-Töchter sowie von künftigen SPRIND-Beteiligungen bei Vorliegen zwingender Gründe vom Besserstellungsverbot ausgenommen werden können, allerdings gilt dies nicht in gleicher Weise bei der Finanzierung von privaten Unternehmen. Hier ist die Ausnahme vom Besserstellungsverbot auf zwei Jahre beschränkt. Wie diese Regelung in der Praxis umgesetzt werden soll, ist völlig unklar. Schließlich müssten die Unternehmen, die beispielsweise im Rahmen der SPRIND-Challenges eine Förderung erhalten, ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern nach zwei Jahren die Gehälter kürzen. Das würde die Attraktivität einer Teilnahme an den bisher sehr erfolgreichen Challenges stark reduzieren.

Die Expertenkommission empfiehlt daher dringend, diese strikten Vergütungs-Vorgaben zu streichen. Für die SPRIND und die von ihr geförderten Unternehmen ist es essenziell, qualifizierte Spitzenkräfte zu gewinnen, die hohe Einsatz- und Risikobereitschaft zeigen. Sie müssen daher in die Lage versetzt werden, Gehälter zu zahlen, die diese Bereitschaft anerkennen und die mit den Gehältern der freien Wirtschaft konkurrieren können. Die Bindung an das Tarifsystem des öffentlichen Dienstes ist dafür nicht geeignet. Sie muss aufgehoben werden – und zwar zeitlich unbefristet.

Mit SPRIND-Freiheitsgesetz neue Wege in der F&I-Politik einschlagen

Mit dem Freiheitsgesetz ist nicht nur die Möglichkeit verbunden, das Potenzial der SPRIND endlich nutzbar zu machen. Sie bietet der Bundesregierung auch die Gelegenheit, ihre Bereitschaft zu einem Richtungswechsel in der F&I-Politik zu demonstrieren: weg von Risikoaversion und engmaschiger Kontrolle hin zu unternehmerischem Denken und Agilität. Das SPRIND-Freiheitsgesetz eröffnet die Chance, vielversprechende und zeitgemäße Ansätze in der F&I-Förderung zu erproben, die – wenn erfolgreich – auch auf andere Förderinstrumente und -institutionen übertragen werden können. Dadurch würde das

SPRIND-Freiheitsgesetz mittelfristig dazu beitragen, das Potenzial des gesamten Fördersystems besser auszuschöpfen.

Über die EFI:

Die Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI) mit Sitz in Berlin leistet seit 2008 wissenschaftliche Politikberatung für die Bundesregierung und legt dieser jährlich ein Gutachten vor. Zentrale Aufgabe der EFI ist es, die Stärken und Schwächen des deutschen Innovationssystems im internationalen Vergleich zu analysieren und auf dieser Grundlage Handlungsempfehlungen für die Forschungs- und Innovationspolitik zu entwickeln.

Mitglieder der EFI sind:

Prof. Dr. Irene Bertschek (stellvertretende Vorsitzende), ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH Mannheim, Forschungsbereich Digitale Ökonomie, und JustusLiebig-Universität Gießen, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, Fachgebiet Ökonomie der Digitalisierung

Prof. Dr. Guido Bünstorf, Universität Kassel, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, Fachgebiet Wirtschaftspolitik, Innovation und Entrepreneurship, und International Center for Higher Education Research (INCHER)

Prof. Dr. Uwe Cantner (Vorsitzender), Friedrich-Schiller-Universität Jena, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre/Mikroökonomik, und University of Southern Denmark, Odense, Department of Marketing and Management

Prof. Dr. Carolin Häussler, Universität Passau, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Lehrstuhl für Organisation, Technologiemanagement und Entrepreneurship

Prof. Dr. Till Requate, Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, Institut für Volkswirtschaftslehre, Professur für Innovations-, Wettbewerbs- und Neue Institutionenökonomik

Prof. Dr. Friederike Welter, Institut für Mittelstandsforschung (IfM) Bonn und Universität Siegen, Fakultät III Wirtschaftswissenschaften, Wirtschaftsinformatik und Wirtschaftsrecht, Professur für Betriebswirtschaftslehre, insbesondere Management von kleinen und mittleren Unternehmen und Entrepreneurship

SACHVERSTÄNDIGENANHÖRUNG IM AUSSCHUSS FÜR BILDUNG, FORSCHUNG UND TECHNIKFOLGENABSCHÄTZUNG AM 8. NOVEMBER 2023

Stellungnahme von Rafael Laguna de la Vera, Direktor der Bundesagentur für
Sprunginnovationen SPRIND

DIE IDEE

„Viele der in der zumeist sehr gut aufgestellten deutschen Grundlagenforschung erarbeiteten Ergebnisse können daher nicht in Wertschöpfung, Arbeitsplätze und Verbesserung der Lebensqualität der Bürger umgesetzt werden“ hat acatech in seinem Papier „Impulse für Sprunginnovationen in Deutschland“¹ im Februar 2018 festgestellt und „schlagen eine neue Agentur zur Förderung von Sprunginnovationen vor, die in Ergänzung zu den bisherigen Forschungsförderstrukturen zusätzliche Anreize für die Durchführung neuer, richtungsweisender, wagemutiger Forschungs- und Entwicklungsprojekte setzt.“

Darin heißt es weiter: „Die kritischen Erfolgsfaktoren einer Agentur zur Förderung von Sprunginnovationen sind ein für öffentliche Einrichtungen außerordentlich hohes Maß an Unabhängigkeit von politischer Steuerung und Kontrolle sowie eine ebenso große Flexibilität im Programmmanagement. Entsprechend sind an die Governance der neuen Agentur hohe Anforderungen zu stellen. Das Budget der Agentur soll dabei in der Anfangsphase wenige Millionen Euro betragen, um Innovationswettbewerbe zu konzipieren und durchzuführen.“

In den folgenden fünf Jahren soll es dann schrittweise auf bis zu 700 Millionen Euro pro Jahr für kleine und große Wettbewerbe sowie insbesondere aktiv gemanagte Projekte gesteigert werden. Ein derartiges Gesamtbudget ermöglicht der Agentur die Finanzierung von Projekten mit potenziell hoher Durchschlagskraft bei gleichzeitiger Risikostreuung über mehrere Projekte hinweg.“

DER AUFTRAG

Diese Erkenntnisse bildeten die Grundlage des Kabinettsbeschlusses vom August 2018². Entsprechend wurde für die Umsetzung festgelegt: „Die zu gründende GmbH benötigt besondere Freiheitsgrade und Kontrollmechanismen, um die Kernaufgaben als Agentur zur Förderung von Sprunginnovationen für den zivilen Anwendungsbereich erfüllen zu können.“ Es „werden speziell auf den Sinn und Zweck der Agentur zugeschnittene Regelwerke und Bewirtschaftungsgrundsätze mit spezifischen Regelungen geschaffen, welche die funktionale Alleinstellung der Agentur durch Randbedingungen für ein flexibles und effektives Handeln

¹ <https://www.acatech.de/publikation/impulse-fuer-sprunginnovationen-in-deutschland/>

² https://www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/downloads/files/eckpunkte-der-agentur-zur-foer-g-von-sprunginnovationen_final.pdf

ergänzen.“ Dazu gehört insbesondere ein Globalhaushalt mit vollständiger Überjährigkeit und ein Personalstatut, das eine „zügige Gewinnung von hochqualifizierten Persönlichkeiten unterstützt“ und „eine ohne externe Beteiligungserfordernisse den besonderen Anforderungen der Aufgabe entsprechende Vergütungen erlaubt.“ Hinsichtlich der Finanzierung beschließt das Kabinett: „Die Bereitstellung der Mittel für das neue Förderinstrument soll in höchstem Maße flexibel erfolgen (Überjährigkeit und Deckungsfähigkeit). In diesem Zusammenhang wird auch die Einrichtung eines Sondervermögens geprüft. Ziel ist es, den Verwaltungsaufwand zur Erarbeitung und Umsetzung der Regelungen sowie zu deren Prüfung und Erfolgskontrolle so gering wie möglich zu halten.“

DIE UMSETZUNG

Im Oktober 2018 überreichte der Bundesrechnungshof einen Beratungsbericht³ an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages; er sieht "die geplante Gründung der Agentur zur Förderung von Sprunginnovationen (...) kritisch" und empfiehlt u.a. „als Förderinstrument für anwendungsnahe Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten sollte grundsätzlich eine rückzahlbare Zuwendung vorgesehen werden.“ Und weiter „Die Finanzierung der Agentur und ihrer Projekte sollte auf möglichst transparente Weise aus dem Bundeshaushalt erfolgen; eine Finanzierung über ein Sondervermögen ist damit nicht vereinbar.“

Diese Empfehlungen des Bundesrechnungshofes fanden unmittelbar Anwendung bei der Ausgestaltung der Vorgaben seitens der gesellschaftsführenden Ministerien BMBF und BMWK für die Finanzierung der SPRIND-Projekte. SPRIND steht deshalb bis heute als wesentliches Finanzierungsinstrument nur die Gründung einer 100%igen Tochter-GmbH zur Verfügung, die dann ein rückzahlbares Darlehen erhält, welches SPRIND bei den Ministerien beantragt.

SPRIND HAT SICH ERFOLGREICH IM INNOVATIONSYSTEM ETABLIERT

„Mit Blei an den Füßen kann man nicht springen, man kann auch nicht sprinten. Und trotzdem hat die SPRIND, die Bundesagentur für Sprunginnovationen, viel erreicht“⁴, bilanzierte auch die Bundesministerin für Bildung und Forschung, Bettina Stark-Watzinger, in ihrer Rede zum SPRIND-Freiheitsgesetz vor dem Deutschen Bundestag am 12. Oktober 2023.

Mit „Blei an den Füßen“ ist die Finanzierung von Start-Ups in Form einer 100% Bundesbeteiligung gemeint. Dieses Finanzierungsinstrument ist bürokratisch und unflexibel. SPRIND ist dennoch auf einen großen Bedarf in der F&E-Förderlandschaft getroffen und hat seit der Gründung vor vier Jahren gezeigt, dass sie ein effizientes und agiles Instrument für die Entwicklung und Finanzierung neuer Technologien ist. Die rund 50 Mitarbeitenden haben mehr als 1.300

³ <https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2018/agentur-zur-foerderung-von-sprunginnovationen-volltext.pdf>

⁴ <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/bulletin/rede-der-bundesministerin-fuer-bildung-und-forschung-bettina-stark-watzinger--2230140>

Projekteinreichungen gesichtet. Davon haben etwa 60 einen Validierungsauftrag erhalten. Ein Validierungsauftrag untersucht das Sprunginnovationspotenzial des Projekts näher, indem er die Weiterentwicklung in einzelnen Fragen/Problemstellungen finanziert. Inzwischen sind 13 Tochter-GmbHs gegründet worden, die jeweils zwischen 20 und 80 Millionen Euro über einen Zeitraum in fünf Jahren erhalten. SPRIND hat fünf Challenges gestartet und mit dem Precommercial Procurement⁵ hierfür ein neues Finanzierungsinstrument in der deutschen Innovationsförderung etabliert.

Die Bilanz der SPRIND kann sich bereits sehen lassen: Insgesamt rund 170 Millionen Euro werden in diesem Jahr an die Innovationsprojekte verausgabt – bei Gesamtkosten von etwa 7 Millionen für SPRIND für die Projektauswahl und Projektbetreuung. Dies ist in der deutschen Wissenschafts- und Innovationsfinanzierung einmalig!

DAS SPRIND-FREIHEITSGESETZ IST DER RICHTIGE NÄCHSTE SCHRITT

Im Koalitionsvertrag⁶ wurde vereinbart: „Wir werden die rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen für die Agentur für Sprunginnovationen umgehend substantiell verbessern, damit sie freier agieren und investieren kann.“ Diesem Anspruch folgt der Gesetzesentwurf.

Der Handlungsspielraum und die Entscheidungskompetenz der SPRIND werden gestärkt. Neben öffentlich-rechtlichen können künftig auch privatrechtliche Finanzierungswerkzeuge eingesetzt werden. Erstmals kann SPRIND passgenaue Finanzierungen für „sprung-innovative“ Projekte bereitstellen und sich z.B. auch an Unternehmen beteiligen. Die Möglichkeit, einen Teil der Mittel auch überjährig zu nutzen, gibt SPRIND die dringend erforderliche Flexibilität beim Einsatz der Mittel.

In der Summe zeigt der Gesetzestext neue Wege auf für ein schnelleres, weniger bürokratisches und damit effizienteres staatliches Handeln – das dringend für die anstehenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Transformationen benötigt wird. Das SPRIND Freiheitsgesetz ist ein wichtiger Schritt in der Innovation der Innovationsförderung.

Jedoch möchten wir auf einige einzelne Regelungen des Gesetzesentwurfs hinweisen, bei denen wir hinderliche Wirkungen für die Handlungsfähigkeit der SPRIND bzw. im Hinblick auf ihre Aufgabenerfüllung erwarten.

⁵ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/de/policies/pre-commercial-procurement>

⁶ <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/gesetzesvorhaben/koalitionsvertrag-2021-1990800>

NOTWENDIGE ANPASSUNGEN DES SPRIND-FREIHEITSGESETZES

§ 2 Aufsicht - Die Fachaufsicht würde eine Doppelstruktur schaffen und schränkt die Freiheit und Agilität der SPRIND maßgeblich ein.

Aktuelle Regelung:

Der Gesetzesentwurf sieht neben der Rechtsaufsicht eine eingeschränkte Fachaufsicht des BMBF hinsichtlich der Etablierung angemessener Verfahren zur Wahrnehmung der übertragenen Förderaufgaben und der Sicherstellung der wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung vor.

Problem:

Der Aufsichtsrat der SPRIND ist mit Mitgliedern aus Wissenschaft, Wirtschaft, Politik und Ministerien hochrangig und äußerst kompetent besetzt, und nimmt aktuell eine Aufsicht wahr, die deutlich über den in § 2 vorgesehen Umfang hinausgeht. Ebenso unterliegt die SPRIND und mit ihr alle Töchter einer jährlichen Abschlussprüfung durch einen Wirtschaftsprüfer. Eine (zusätzliche) Fachaufsicht durch das BMBF stellt eine Doppelstruktur dar, die zusätzlichen Aufwand verursacht und bürokratische Hindernisse schafft. Dies wird unnötige Kosten und Aufwände an Arbeitszeit verursachen. Zudem ist die jetzige Regelung rechtlich unklar: Die Etablierung von Prozessen sichert die Rechtmäßigkeit von Entscheidungen ab und unterliegt daher genauso wie die wirtschaftliche Aufgabenerfüllung aufgrund des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der rechtlichen Aufsicht.

Empfehlung:

Wir schlagen vor, die Aufnahme der Fachaufsicht durch das BMBF zu überdenken und bei einer Aufsicht durch den Aufsichtsrat zu bleiben, sodass die Ziele des Gesetzes ohne übermäßige Bürokratie erreicht werden können.

§ 3 Abs. 3 Aufteilung von Einnahmen

Aktuelle Regelung:

Einnahmen, insbesondere aus Erstattungen Dritter, Rückzahlungen, Zinserträgen, Erstattungen von Darlehen und Erlösen aus Veräußerungen, sollen zur Hälfte den Mitteln zur Förderung von Sprunginnovationen zufließen. Das Nähere regelt das jährliche Haushaltsgesetz.

Problem:

Da die Mittel der SPRIND bislang komplett aus dem Bundeshaushalt kommen, ist die Abhängigkeit von der Haushaltslage sehr groß. Zudem kann SPRIND erst verbindlich mit den Mitteln für das kommende Jahr planen, sobald der Bundeshaushalt verabschiedet ist, was zumeist erst im November des Vorjahres der Fall ist. Aktuell unterliegt SPRIND auch einer jährlichen Mittelsperre der Haushaltsmittel in Höhe von 20%. Diese Sperre behindert die Planung und Verausgabung der Mittel enorm.

Der hälftige Abfluss der SPRIND-Einnahmen jenseits der SPRIND könnte problematische Erwartungshaltungen befördern. SPRIND muss künftig frei in der fachlichen Bewertung der geförderten Projekte sein und unabhängig, also ohne Berücksichtigung staatlicher Interessen an Einnahmen, entscheiden können, wann welche Finanzmittel aus den Projekten abgezogen werden können.

Empfehlung:

Wir schlagen vor, Einnahmen der SPRIND zu 100% bei der SPRIND GmbH zu belassen. Dies würde die Abhängigkeit vom jährlichen Haushalt reduzieren, da eigene Erlöse komplett reinvestiert werden könnten. Überdies würde SPRIND durch die vollständige Reinvestierbarkeit positiv incentiviert werden. Um künftig vollständig frei und nur im Sinne des nachhaltigen Erfolgs der Projekte entscheiden zu können, ist ein Verbleib der Einnahmen bei SPRIND unerlässlich.

§ 4 Abs. 2 Beteiligung an Unternehmen – Das Zustimmungserfordernis des BMF verlangsamt Entscheidungsprozesse der SPRIND maßgeblich.

Aktuelle Regelung:

Gemäß § 4 des Gesetzesentwurfs beträgt für das BMF die Frist für die Entscheidung über Anträge der SPRIND bei Beteiligungen von über 25% und unter EUR 10 Mio. drei Monate (Einwilligungsfiktion). Bei Beteiligungen in Höhe von 25 % und über EUR 10 Mio. ist keine Frist vorgesehen.

Problem:

In der schnelllebigen Welt der Forschung und Innovation – insbesondere der Sprunginnovation – können drei Monate zu lange Wartezeiten bedeuten. Innovative Projekte erfordern oft schnelle Entscheidungen, um wettbewerbsfähig zu bleiben. Gewissheit, Geschwindigkeit und Planungssicherheit bedürfen gerade auch Beteiligungen von über 25% mit einem Wert von über EUR 10 Mio.

Empfehlung:

Wir schlagen vor, bei Anträgen über Beteiligungen von über 25 % unabhängig von einer Wertobergrenze die Einwilligungsfiktion entsprechend § 5 Wissenschaftsfreiheitsgesetz (eine einmonatige Rückmeldefrist) auszugestalten. Dies kann Innovationen beschleunigen und die Effizienz der SPRIND durch mehr Planungssicherheit steigern.

§ 5 Einschränkung des Besserstellungsverbots – Das Besserstellungsverbot schränkt die Handlungsfähigkeit ein und benachteiligt die SPRIND gegenüber anderen Akteuren.

Aktuelle Regelung:

Der Gesetzesentwurf enthält eine teilweise Einschränkung des Besserstellungsverbots, die allerdings Schwächen in der Formulierung aufweist.

Problem:

§ 5 ist unklar formuliert und lässt Raum für unterschiedliche Interpretationen. Die Einbeziehung von Minderheitsbeteiligungen, Aufträgen und Beratungsleistungen der SPRIND in § 5 führt zu Konfusion, da diese i.d.R. per se nicht dazu führen, dass die privaten Unternehmen dem Besserstellungsverbot unterfallen. Hingegen wurde eine Einschränkung des Besserstellungsverbots für Unternehmen die Zuwendungen nach § 1 Abs. 3 erhalten, nicht in den Entwurf aufgenommen, obwohl diese Fälle gerade praktische Relevanz entfalten.

Die Zwei-Jahres-Begrenzung für Ausnahmen vom Besserstellungsverbot würde Unternehmen vor arbeitsrechtliche Herausforderungen (wie bspw.

Änderungskündigungen oder Befristungen) stellen und die Akquise von notwendigem Top-Personal deutlich erschweren.

Empfehlung:

Wir empfehlen § 5 zu überarbeiten und präzise Formulierungen zu verwenden, um Missverständnisse zu vermeiden und die Transparenz zu erhöhen. Es ist wichtig, klare Leitlinien zu haben, um die Integrität der SPRIND zu gewährleisten. Wir schlagen vor, die zeitliche Befristung der Einschränkungen des Besserstellungsverbots in S. 2 zu überdenken.

AUSBLICK

Sollten die hier aufgeführten Empfehlungen noch Eingang in den finalen Gesetzestext finden, so würde dies den praktischen Nutzen des SPRIND Freiheitsgesetzes - wie im Koalitionsvertrag formuliert - „substanziell verbessern“.

Denn – so schreibt es die Expertenkommission Forschung und Innovation in ihrem Policy Brief⁷ zum SPRIND Freiheitsgesetz im September – „mit dem Freiheitsgesetz ist nicht nur die Möglichkeit verbunden, das Potenzial der SPRIND endlich nutzbar zu machen. Sie bietet der Bundesregierung auch die Gelegenheit, ihre Bereitschaft zu einem Richtungswechsel in der F&I-Politik zu demonstrieren: weg von Risikoaversion und engmaschiger Kontrolle hin zu unternehmerischem Denken und Agilität.

Das SPRIND-Freiheitsgesetz eröffnet die Chance, vielversprechende und zeitgemäße Ansätze in der F&E-Förderung zu erproben, die – wenn erfolgreich – auch auf andere Förderinstrumente und -institutionen übertragen werden können. Dadurch würde das SPRIND-Freiheitsgesetz mittelfristig dazu beitragen, das Potenzial des gesamten Fördersystems besser auszuschöpfen.“

⁷ https://www.e-fi.de/fileadmin/Assets/Policy_Briefs/EFI_PolicyBrief_02_2023.pdf

**Sachverständigenanhörung zum SPRIND Freiheitsgesetz im Ausschuss für Bildung,
Forschung und Technikfolgenabschätzung am 8. November 2023****Stellungnahme: Thomas Oehl, General Partner von Vsquared Ventures****1. Einordnung**

Sprunginnovation in Deutschland muss mehr gefördert werden. Schnell, agil und unkompliziert. Den Kern hiervon bildet der Deeptech-Bereich. Unternehmen in diesem Bereich entwickeln hochkomplexe wissenschaftliche Innovationen oder bahnbrechende Ingenieurleistungen, die mit ihrem Markteintritt Märkte gänzlich verändern oder sogar neue Märkte schaffen können. Investitionen spielen dabei eine wichtige Rolle. 2022 wurden in Europa von Wagniskapitalgebern Investitionen in Höhe von knapp \$18 Mrd.¹ in Deeptech getätigt. Der Knackpunkt: über 75% des Kapitals wurde in Unternehmen in der Spätphase investiert. Doch insbesondere zu Beginn brauchen vor allem Deeptech-Unternehmen starke Partner, die an ihre Vision glauben, das Potential der Technologie verstehen und ihnen zutrauen, das richtige Team zu sein, um das bisher als unmöglich wahrgenommene zu realisieren. Genau hier spielt die Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Institutionen und Investoren eine wichtige Rolle. Denn oft brauchen die Unternehmen von beiden Seiten Unterstützung, in Form von Partnerschaften und Kapitalzuschüssen, um die Entwicklungsphase voranzutreiben. So ein Partner zu sein war unsere Vision, als wir Vsquared Ventures aufgebaut haben, und wir sind stolz darauf, dass wir mittlerweile als einer der führenden europäischen, auf Deeptech spezialisierter Investor, wahrgenommen werden. Unsere Erfahrung der letzten Jahre hat uns gezeigt, wie das Ökosystem funktioniert und vor allem, was es noch braucht.

Ganz wichtig, um in Deutschland den Fortschritt voranzutreiben, ist dabei die Zusammenarbeit mit und Förderung durch den Staat - genau mit Institutionen wie der SPRIND. Um deren Erfolg zu gewährleisten, muss sichergestellt sein, dass sie unabhängig, agil, effizient und effektiv, kurz gesagt, als wettbewerbsfähiger Marktteilnehmer agieren können. Die SPRIND muss für Gründer und Investoren ein Partner sein - kein einengendes Organ, keine Konkurrenz. Daher begrüßen wir als Vsquared Ventures das SPRIND-Freiheitsgesetz. Sprunginnovation in Deutschland zu fördern ist essentiell um unsere Souveränität und unsere Zukunftsfähigkeit zu sichern. Mit einer starken SPRIND sind wir dieser Vision einen Schritt näher.

Nach eingehender Betrachtung sehen wir die vorgeschlagenen Flexibilisierungen der SPRIND als absolut essentiell, um das volle Potential der Organisation im Sinne des Landes, der Unternehmen und dem Vorantreiben der Innovation vor Ort zu realisieren. Sie stärken die

¹ The European Deep Tech Report, 2023,

<https://dealroom.co/uploaded/2023/01/Dealroom-deep-tech-report-2023-europe.pdf>

Position der SPRIND als Förderer der Unternehmen und die Innovationskraft des Wirtschaftsstandorts Deutschlands.

2. Empfehlungen

Bei der Auseinandersetzung mit dem Freiheitsgesetz haben wir uns vor allem darauf konzentriert zu analysieren, ob dieses der SPRIND ermöglicht, ein ernstzunehmender Akteur im Markt und ein interessanter Partner für private Investoren zu sein. Dies ist die Voraussetzung für den Erfolg der SPRIND. Denn nur gemeinsam können, bei einem tragbaren Risiko, die Volumina aufgebracht werden, die die Unternehmen brauchen. Die Umsetzung des Gesetzentwurfs geht in die richtige Richtung. Ich möchte jedoch auf einige Stellen hinweisen, wo im Sinne der Zielsetzung des Gesetzes Anpassungen vorgenommen werden sollten, um positive Effekte für die SPRIND und die zu fördernden Unternehmen zu erzielen.

§2 Aufsicht - effiziente Übersicht durch einen Expertenrat

Natürlich muss es bei der Verwaltung und Verteilung von Geldern, insbesondere öffentlichen, ein Kontrollgremium geben, das die vorgesehenen Investitionen überprüft. Mit der Komplexität von vielen Sprunginnovationen sollten gerade hier Experten aus der Wissenschaft bei der Evaluierung mit einbezogen werden. Nur sie verstehen, welchen Ansatz die Technologien verfolgen und ob eine Chance besteht, diese zu realisieren. Zur Überprüfung der finanziellen Rahmenbedingung braucht es zudem Experten aus der Wirtschaft. Beides ist durch das professionelle Team sowie dem beeindruckenden Aufsichtsrat der SPRIND, u.a. besetzt durch Peter Leibinger, Chief Technology Officer (CTO) und stellvertretender Vorsitzender der Gruppengeschäftsführung der TRUMPF GmbH + Co. KG, Prof. Dietmar Harhoff, Ph.D., Max-Planck-Institut für Innovation und Wettbewerb, Dr. h. c. Susanne Klatten, SKion GmbH und Dr. Kristina Klas, Bundesministerium der Finanzen, gegeben.

Eine zweite Aufsicht durch das BMBF sehen wir daher nicht als notwendig. Durch die damit einhergehenden verlängerten Entscheidungszeiträume würde die Wettbewerbsfähigkeit im freien Markt drastisch, wo solche innerhalb von wenigen Wochen getroffen werden müssen, drastisch reduzieren. Um dies zu verhindern, sollte die Streichung der Teil-Fachaufsicht, sowie die Integration der vorgesehenen Aufgaben der Fachaufsicht in den Aufsichtsrat, im Gesetz umgesetzt werden. Damit sichergestellt ist, dass der Aufsichtsrat die Expertise aller Sektoren reflektiert würden wir empfehlen, ähnlich dem Observer Seat Modell im Venture Capital, zwei zusätzliche Sitze mit Beratungsfunktion im Aufsichtsrat zu schaffen, die vom BMBF und durch junge Unternehmer besetzt werden können.

§3 Finanzierung - nur eine unabhängige SPRIND ist eine starke SPRIND

Zum jetzigen Zeitpunkt sieht der Gesetzesentwurf vor, dass die Einnahmen der SPRIND zu einem beachtlichen Anteil in den Bundeshaushalt zurückgeführt werden. Doch dies macht die SPRIND, insbesondere zum jetzigen Zeitpunkt der Aufbauphase, vom aktuellen Bundeshaushalt und nicht von ihren eigenen Errungenschaften abhängig. Um sowohl die Incentivierung für ein finanziell nachhaltiges Wirtschaften als auch die Unabhängigkeit der SPRIND zu gewährleisten, sollten die von der SPRIND erzielten Rückflüsse vorläufig in vollem Umfang in dieser verbleiben. Nur so kann langfristig eine starke Förderung von Sprunginnovationen gewährleistet werden. Zudem soll so eine Organisation geschaffen werden, die sich auf längere Sicht selbst finanziert und so den Bundeshaushalt langfristig entlastet. Doch natürlich muss jeder Marktteilnehmer auch einen Gewinn auf die ursprünglichen Investitionen liefern. Wir würden empfehlen, wie in der freien Marktwirtschaft üblich, finanzielle Meilensteine festzulegen, an die gebunden Ausschüttungen durch die SPRIND an das BMBF vorgenommen werden. Sobald die SPRIND stabil Gewinne einfährt und weiterhin genug Gelder für Investitionen verfügbar sind, sollten Gewinne an den Bund zurückfließen. So werden die Unabhängigkeit und das Entwicklungspotential der SPRIND und die Ansprüche der Investoren gleichzeitig gesichert.

§4 Beteiligung an Unternehmen - Beschleunigte Entscheidungsprozesse die mit dem Marktgeschehen mithalten können

Bei erfolgreichen Investitionen in interessante Unternehmen ist die Geschwindigkeit beim Entscheidungsprozess oft der Schlüssel. Denn insbesondere bei den Unternehmen mit dem größten Potential gibt es viel Konkurrenz, die Privatwirtschaft lebt vom Wettbewerb. Wer schnell und trotzdem informiert agieren kann, hat den entscheidenden Vorteil und gewinnt oft das Rennen. Investitionsprozesse dauern in der Regel nämlich nur ca. 3 - 6 Wochen.

Die bereits gegebene Entscheidungsfreiheit bei Investitionen mit SPRIND-Beteiligungen von bis zu 25% ohne Zustimmung des Bunds begrüßen wir daher sehr. Wir würden empfehlen, diese auch bei Beteiligungen von über 25% anzuwenden und, gemäß den Empfehlungen des Bundesrates, die in Abs. 2 vorhergesehene Frist von 3 Monaten zu verkürzen. Wichtig ist jedoch darauf zu achten, dass die SPRIND mit privatwirtschaftlichen Investoren gemeinsam investiert. Sie sollte als Akteur agieren, dessen Validierung jene, die noch keine Erfahrungen im Deeptech-Bereich gesammelt haben, dazu ermutigt, zu investieren, quasi als Qualitätssiegel wahrgenommen werden. Der Gesetzesentwurf zeigt deutlich, dass die SPRIND ein erfolgreicher Marktteilnehmer sein und viel Aufklärungsarbeit im Sinne der Funktionalität von Deeptech-Technologien beitragen kann. Das gemeinsame Agieren mit den privatwirtschaftlichen Investoren und die Fähigkeit, flexibel und an das Marktgeschehen angepasst Entscheidungen treffen zu können, ist die Voraussetzung, damit dies in der Praxis funktioniert.

§5 - Einschränkung des Besserstellungsverbots - für eine bessere Zukunft brauchen wir die besten Talente

Die Konkurrenz bei der Gewinnung von Talenten ist auf einem nie zuvor existierenden Hoch. Top-Talente sind international gefragt und bekommen attraktive Vergütungen geboten. Um wettbewerbsfähig zu sein, sind die richtigen Talente ausschlaggebend. Das der Regierungsentwurf vorsieht Mitarbeiter*innen bei Bedarf außertarifliche Gehälter anzubieten ist ein richtiger und wichtiger Schritt. Die damit einhergehende zeitlich vorhergesehene Befristung auf zwei aufeinander folgende Jahre negiert den gewünschten Ansatz jedoch. Diese würde dazu führen, dass Talente nach zwei Jahren vollem Einsatz ggf. eine Reduzierung ihrer Vergütung erfahren würden, ohne die sonst damit einhergehenden Vorteile, wie beispielsweise die Verbeamtung, zu erleben. Hochqualifiziertes Personal, mit weitreichenden Möglichkeiten in der Privatwirtschaft, wird so nicht gewonnen. Wir empfehlen daher, dass außertarifliche Verträge zeitlich unbefristet angeboten werden können und schließen uns auch hier der Empfehlung des Bundesrats an.

Im freien Markt erhalten Top-Talente bei Wagniskapitalgebern zudem Beteiligungen an den Investitionen, im Falle eines erfolgreichen Exits. Diese Struktur ermöglicht die Ausschüttung einer Gewinnbeteiligung, im Venture Capital Carry genannt, allerdings nur im Falle einer gewinnbringenden Entwicklung, wie beispielsweise einem Verkauf des Unternehmens oder einem Börsengang, und birgt so kein Risiko für die initialen Geldgeber. Wir würden anregen diese Art der Vergütung für die SPRIND zu diskutieren, die unglaubliches Potential bei der Talentgewinnung birgt, ohne zusätzliche Kosten für die Institution.

+++

Über Vsquared Ventures

Vsquared Ventures unterstützt Gründer:innen, die revolutionäre technologische Lösungen für die größten Herausforderungen unserer Zeit entwickeln. Als auf Deep-Tech spezialisierter Venture Capital Fonds investiert Vsquared Ventures in den Bereichen Energietransformation, Novel Computing, Robotik, KI/ML und Weltraumtechnologie. Mit einem der stärksten Deep-Tech-Portfolios Europas begleitet Vsquared Ventures bahnbrechende Unternehmen wie Isar Aerospace, IQM Quantum Computing, Zama.ai, Customcells, Neura Robotics und The Exploration Company. www.vsquared.vc



1st November 2023

Statement on SPRIND-Freiheitsgesetz for the German Bundestag

Governments globally face the challenge of shaping markets for public purposes, such as tackling the climate emergency. One of the critical tools governments possess is investments in future technologies. We know from history that, done well, such investments can not only create new jobs and products but massively revolutionise entire industries and create foundations for the future well-being of societies (see key contributions by Mariana Mazzucato, Carlota Perez, and others). However, public investments in future technologies need to be carried out by proper institutions that possess relevant *mandate, autonomy and capabilities*. The German experience with KfW is a case in point. Thus, it makes perfect sense for Germany to establish an institution focused on future technology and radical innovations such as SPRIND. However, SPRIND should be seen as an entrepreneurial and agile public organisation that operates in the fast-moving space of innovations. The proposals contained in the **SPRIND-Freiheitsgesetz** make perfect sense: the organisation needs to have operational and planning flexibility, abilities to operate in an agile manner and freedom to hire needed talent. This increased flexibility can be balanced by deepening SPRIND's mandate by not only focusing on the success of the investments done by SPRIND but also making sure its investments are aligned with the High-Tech Strategy that focuses on specific missions. Such alignment can be ensured by mandating SPRIND to operate within the mission of the High-Tech Strategy (i.e., to create investment portfolios complementing missions). Thus, the SPRIND would gain operational autonomy within the broader missions of the German innovation system.



Sincerely

Rainer Kattel

Deputy Director

Professor of Innovation and Public Governance

Institute for Innovation and Public Purpose (IIPP)

University College London (UCL)

Stellungnahme zum Regierungsentwurf der Bundesregierung für das “SPRIND- Freiheitsgesetz”

**Anhörung des Ausschusses für Bildung,
Forschung und
Technologiefolgenabschätzung am
8.11.2023**

Bundesverband Deutsche Startups e.V.
Schiffbauerdamm 40
10117 Berlin
Tel.: +49 (0) 30 65 77 14 34
politik@startupverband.de
www.startupverband.de

1. Einordnung

Ziel des SPRIND-Freiheitsgesetzes ist eine Anpassung der rechtlichen Rahmenbedingungen, damit die SPRIND künftig eigenständig, effektiver und effizienter agieren kann.

Eine starke SPRIND mit innovativen und marktnahen Projekten ist ein wichtiger Player, um das deutsche Startup-Ökosystem und seine Innovationskraft weiter zu stärken. Gerade im DeepTech-Bereich hat Deutschland großes Potential, das unter anderem durch die SPRIND gehoben werden kann.

Als Startup-Verband begrüßen wir daher die Zielsetzung des Gesetzes ebenso wie den vorliegenden Entwurf selbst.

Von den vorgeschlagenen Flexibilisierungen der SPRIND werden Startups profitieren und im internationalen Wettbewerb gestärkt. Das liegt im Interesse des gesamten Innovations- und Wirtschaftsstandorts Deutschland.

2. Unsere Punkte & Empfehlungen

Eine Umsetzung des Gesetzentwurfs würde aus unserer Sicht insgesamt signifikante bessere Voraussetzungen für die SPRIND schaffen und hätte in der Folge auch positive Auswirkungen auf die Entwicklung von hochinnovativen Startups in Deutschland – und damit der gesamten Wirtschaft.

An einigen Stellen sollten jedoch im Sinne der Zielsetzung des Gesetzes Anpassungen vorgenommen werden. Andernfalls würden die Verbesserungsvorschläge oftmals ins Leere laufen und ohne positive Effekte für Startups bleiben. Auf die notwendigen Änderungen möchten wir nun eingehen:

§ 1 Förderaufgaben, Beleihung

SPRIND wird die Möglichkeit gegeben, künftig verschiedene Finanzierungsarten zu nutzen. Dadurch kann SPRIND projektspezifische Finanzierungsmodelle entwickeln und diese besser an die Bedürfnisse von Startups anpassen. Das begrüßen wir.

Dabei sollte jedoch unbedingt gewährleistet werden, dass die in § 1 Abs. 4 genannten privatrechtlichen Finanzierungsformen nicht den Regelungen der Bundeshaushaltsordnung unterfallen. Hier sollte eine Klarstellung erfolgen.

Außerdem sollten etwaige Parallelstrukturen von staatlichen Finanzierungsakteuren vermieden werden. Die SPRIND sollte keine Aufgaben übernehmen, die bereits durch andere bestehende staatliche Förder- bzw. Finanzierungsinstrumente durchgeführt werden. Vielmehr gilt es eine Zusammenarbeit und sinnvolle Ergänzung der einzelnen Finanzierungsinstrumente sowohl bei der SPRIND als auch bei anderen Institutionen herzustellen.

Auch sollte vermieden werden, dass die SPRIND Finanzierungen tätigt, die bereits von privatwirtschaftlichen Akteuren abgedeckt werden. Sog. „Crowding-out-Effekte“ sollten in jedem Fall unterbleiben. Staatliche Finanzierungsinstrumente haben keinen Selbstzweck. Der Staat ist nicht der bessere Unternehmer. Und er ist auch nicht der bessere Investor. Insofern sollten die entsprechenden SPRIND-Tätigkeiten stets darauf ausgerichtet sein, private Investitionen zu erleichtern bzw. zu mobilisieren. Denn gerade für die Finanzierung von kapitalintensiven Sprunginnovationen ist die Mobilisierung von privatem Kapital entscheidend. Und in Deutschland bisher nicht in ausreichender Höhe vorhanden.

§2 Aufsicht

Die Aufsicht der SPRIND sollte grundsätzlich möglichst effizient ausgestaltet werden.

Im Hinblick auf die Ausgestaltung der Fachaufsicht sollte unbedingt gewährleistet werden, dass das BMBF keine inhaltliche Auswahl- und Finanzierungsentscheidungen bewertet und/oder beeinflusst. Andernfalls würde die Entscheidungshoheit der SPRIND signifikant modifiziert und die Zielsetzung des Gesetzes damit konterkariert. Für Startups würde sie als *politische Agentur* wahrgenommen werden, was der Reputation und Akzeptanz der SPRIND als Player im Innovationsökosystem schaden würde.

An der Einschränkung, nach der sich die Fachaufsicht „auf die Etablierung angemessener Verfahren zur Wahrnehmung der übertragenen Förderaufgaben sowie die Sicherstellung einer wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung durch die SPRIND konzentrieren“ soll, sollte daher festgehalten werden.

Ohnehin sei in dem Zusammenhang auf den bestehenden Aufsichtsrat verwiesen, der die Aufgaben der Fachaufsicht bereits komplett erfüllt. Vor dem Hintergrund wird idealerweise die Streichung der Teil-Fachaufsicht angeregt. Die vorgesehenen Aufgaben der Fachaufsicht können in den Aufsichtsrat integriert werden.

§3 Finanzierung

Es liegt in der Natur von Sprunginnovationen, dass sie schwer planbar sind. Daher ist eine flexible Mittelverwendung entscheidend. Nur so kann eine Finanzierung zielgenau erfolgen. Die Selbstbewirtschaftungsmittel in Höhe von 30 Prozent halten wir im Sinne der notwendigen finanziellen Flexibilität der SPRIND insofern für geboten. Eine Erhöhung des Prozentsatzes regen wir an.

Überdacht werden sollte auch, dass nach § 3 Abs. 3 die Einnahmen der SPRIND hälftig in den Bundeshaushalt zurückgeführt werden. Diese Regelung erschwert, dass sich die SPRIND langfristig selbstfinanziert und unabhängig von Haushaltsmitteln wird. Zur Incentivierung für ein finanziell nachhaltiges Wirtschaften und eine finanziell unabhängige SPRIND sollte in Erwägung gezogen werden, dass die erzielten Rückflüsse komplett in der SPRIND verbleiben.

§4 Beteiligung an Unternehmen

Wir begrüßen, dass die Gründung von Tochtergesellschaften nicht dem Genehmigungsverfahren nach § 65 der Bundeshaushaltsordnung unterliegt und SPRIND-Beteiligungen bis 25 % ohne Zustimmung des Bundes erworben, erhöht oder veräußert werden können. Das ist ein wichtiger Schritt für mehr Flexibilität und schnelle Finanzierungsverfahren.

Überdacht werden sollte jedoch die Dauer des Zustimmungsvorbehalts des Bundesfinanzministeriums bei Beteiligungen von mehr als 25 %, auch wenn entsprechende Beteiligungshöhen vermutlich eher die Ausnahme bilden werden. Die in Abs. 2 vorgesehene Dauer von drei Monaten ist gerade angesichts der hohen Dynamik im Startup-Ökosystem kaum praktikabel.

In Anlehnung an das Wissenschaftsfreiheitsgesetz, nach dem in entsprechenden Fällen bei außeruniversitären Forschungseinrichtungen eine vierwöchige Frist gilt,

empfehlen die Frist in Abs. 2 zu verkürzen und schließen uns damit den Empfehlungen des Bundesrates an.

§5 Einschränkung des Besserstellungsverbots

Um Sprunginnovationen, erfolgreich umzusetzen, ist Top-Personal ein entscheidender Faktor. Vor dem Hintergrund ist es zur Gewinnung und Bindung von entsprechendem Personal erforderlich, dass (zumindest einzelnen) Mitarbeiter*innen außertarifliche Gehälter angeboten werden können.

Insofern ist es grundsätzlich sehr positiv hervorzuheben, dass auch der Regierungsentwurf Einschränkungen zum Besserstellungsverbot vorsieht. Allerdings führt die gleichzeitig vorgesehene Befristung auf zwei aufeinander folgende Kalenderjahre wiederum dazu, dass diese Einschränkung des Besserstellungsverbot im Ergebnis gerade nicht die intendierte Attraktivitätssteigerung mit sich bringt. Top-Personal lässt sich so weder gewinnen noch binden. Außertarifliche Verträge sollten daher unbedingt ohne zeitliche Befristungen möglich sein. Andernfalls liefe der positive Ansatz komplett ins Leere. Auch der Bundesrat hat dies in seinen Empfehlungen zum Ausdruck gebracht.

Der Startup-Verband

Der Bundesverband Deutsche Startups e.V. ist die Stimme der Startups in Deutschland. Seit seiner Gründung 2012 vertritt der Verband die Startup-Interessen gegenüber Politik, Wirtschaft und Öffentlichkeit. In seinem Netzwerk mit mittlerweile 1.200 Mitgliedern schafft der Verband darüber hinaus einen Austausch zwischen Startups untereinander, aber auch zwischen Startups und etablierter Wirtschaft. Ziel des Startup-Verbandes ist es, Deutschland und Europa zu einem gründungsfreundlichen Standort zu machen, der Risikobereitschaft honoriert und den Pionier*innen unserer Zeit die besten Voraussetzungen bietet, um mit Innovationskraft erfolgreich zu sein.

Karlsruhe, 02.11.2023

Sachverständigenanhörung im Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung am 8. November 2023 zum Thema „Stärkung der Sprunginnovationen“

Stellungnahme von Dr. Ralf Lindner

Leiter des Competence Centers Politik und Gesellschaft,
Fraunhofer-Institut für System- und Innovationsforschung ISI

Vorbemerkung

Ein Team des Fraunhofer ISI führt derzeit im Auftrag des BMBF die „Evaluation der SPRIND GmbH“ durch (Laufzeit: 08/2023-12/2024). Bei der Evaluation handelt es sich um eine ex-post Bewertung der Zielerreichung und Wirkung der bisherigen Förderungen und eine qualitative und quantitative Analyse der Förderziele im Hinblick auf die Zielerreichung. Damit sollen dem BMBF Hinweise und Vorschläge zur Steuerung und Weiterentwicklung der SPRIND geliefert werden. Gegenstand der Evaluation sind auch die Analyse der neu etablierten organisatorischen Prozesse und Förderinstrumente unter den Rahmenbedingungen des geplanten SPRIND-Freiheitsgesetzes.

Die Evaluation hat zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch keine belastbaren Erkenntnisse zu den Gegenständen des Gesetzesentwurfs erarbeitet. Um den laufenden Untersuchungen nicht mit empirisch unzureichend fundierten Aussagen vorzugreifen, bitte ich um Verständnis, dass ich im Rahmen der Anhörung keine detaillierten Einschätzungen zu Aspekten des SPRIND-FG treffen kann, die auch Gegenstand der laufenden Evaluation sind.

Meine Stellungnahme bezieht sich daher primär auf die Konzeptualisierung von Sprunginnovationen und die potenziellen Beiträge einer Agentur für Sprunginnovationen vor dem Hintergrund der Stärken und Schwächen des deutschen Innovationssystems.

Begriffsbestimmung Sprunginnovationen

Bislang existiert keine allgemeingültige Definition des Begriffs Sprunginnovation. In der Innovationsforschung werden Begriffe wie Sprunginnovationen, radikale Innovationen, *breakthrough innovation* oder disruptive Innovation meist synonym verwendet.

Bei der Annäherung an eine Definition von Sprunginnovationen ist insbesondere die Innovationshöhe bedeutsam. Zwar geht das renommierte Oslo Manual der OECD davon aus, dass eine bestimmte Innovationshöhe per se eine notwendige Bedingung dafür ist, um eine Innovation als solche zu bezeichnen.¹ Mit dem Begriff Sprunginnovation wird jedoch der Versuch unternommen,

¹ "An innovation is a new or improved product or process (...) that differs significantly from the unit's previous products or processes" (OECD 2018: 60)

besonders starke oder tiefgreifende Innovationen abzugrenzen von eher inkrementellen Innovationen, die sich insbesondere auf die Verbesserung von bestehenden Produkten und Dienstleistungen beziehen.

Trotz bestehender definitorischer Unschärfe lassen sich letztlich zwei Wesensmerkmale festhalten, die Sprunginnovationen von anderen Innovationen unterscheiden: Neuheit und Impact. So verfügen Sprunginnovationen über ein ungewöhnlich hohes Wirkungspotenzial in unterschiedlichen Lebensbereichen bzw. Märkten und sie haben das Potenzial, technische, wirtschaftliche und soziale Strukturen maßgeblich zu verändern oder sogar zu zerstören. Sie verfügen über Leistungsmerkmale, Angebote und Anwendungsmöglichkeiten, welche - nach einer gewissen Zeit - über signifikant bessere Kosten-Nutzenrelationen verfügen als etablierte Lösungen und dadurch neue, dynamische Märkte schaffen oder in bestehenden Märkten eine hohe Marktdurchdringung erreichen (Cuhls et al. 2019). Ähnlich definiert die EFI-Kommission in ihrem Gutachten 2019 Sprunginnovationen als neuartige Erfindungen, „die in Märkten, Organisationen und Gesellschaften weitreichenden Wandel nach sich ziehen und große Wertschöpfungspotenziale eröffnen“ (EFI 2019).

Letztlich können zwei Typen von Sprunginnovationen unterscheiden werden, die solche Wirkungen entfalten (Guo et al. 2020). (1) Zum einen radikale Marktinnovationen, die eine Nachfrage nach einem neuartigen Produkt bzw. einer ganz neuen Technologie schaffen. Beispiele hierfür wäre die Entwicklung des Internets, das gänzlich neue Dienstleistungen und neue Geschäftsmodelle hervorbrachte. Diese Innovationen schaffen quasi einen neuen Markt. (2) Zum anderen gibt es sogenannte *low-end* Innovationen, die letztlich keine ganz neuen Produkte, sondern Technologien mit ähnlichen Eigenschaften hervorbringen wie etablierte Technologien, nur zu wesentlich niedrigeren Kosten bzw. mit wesentlich besseren Leistungsmerkmalen. Ein Beispiel hierfür ist das indische Unternehmen Godrej, das Kühlschränke für unter US\$50 anbietet und somit für Millionen indische Haushalte erschwinglich macht (Christensen et al. 2015). Die Marktdurchdringung dieser Innovationen kann so disruptiv sein, dass etablierte Marktakteure verdrängt bzw. ganze Geschäftsmodelle überholt werden.

Dennoch wird der Sprunginnovationscharakter einer Innovation häufig erst im Nachhinein deutlich, wenn sich bereits erhebliche Markteffekte abzeichnen (Hansmeier und Koschatzky 2021). In der Anfangsphase ist die disruptive Wirkung von Sprunginnovationen eher subtil, so dass sie von vielen etablierten Unternehmen selbst nicht wahrgenommen bzw. nicht als eine Bedrohung für das eigene Geschäftsmodell gesehen werden. Erst mit einiger Zeit übertrifft die Leistung disruptiver Technologien die der vorherrschenden und etablierten Technologien und sie dringen schließlich in die Mainstream-Märkte ein. In der Innovationsforschung werden Sprunginnovationen daher häufig auch als ein Prozess beschrieben und weniger als das konkrete Ergebnis eines Erfindungs-, Anpassungs- und Verbesserungsprozesses (Christensen et al. 2015). Als konkrete Beispiele dienen unter anderem Computer, deren Erfindungen in späteren Jahren neue Produkterfindungen zur Folge hatte wie Laptops und Tablets. Auch die mRNA-Technologie, die vor der weltweiten Corona-Pandemie kaum jemandem ein Begriff war, hat, wie wir heute wissen, nicht nur in der Krebsbehandlung vielversprechende neue Wege aufgezeigt. Hierdurch wird eine weitere Eigenschaft von vielen Sprunginnovationen deutlich: Die Anwendungsbereiche sind häufig äußerst vielfältig. Sie ermöglichen neue Produkte und neue Geschäftsmodelle. Oftmals entwickeln sie gar ihren Sprunginnovationscharakter in einem Anwendungsbereich, der zu Beginn noch gar nicht absehbar war bzw. für den die Technologie gar nicht entwickelt wurde. Auch dies macht es schwer, Sprunginnovationen frühzeitig zu identifizieren.

SPRIND im deutschen Innovationssystem

Die gezielte Förderung von Sprunginnovationen lässt sich auf Basis der Betrachtung von Stärken und Schwächen des deutschen Innovationssystems begründen.

Zu den Stärken des deutschen Innovationssystems zählt die große Bandbreite exzellenter Forschung, hohen öffentlichen und privaten Investitionen in FuE sowie engen Beziehungen zwischen der Wissenschaft und der Wirtschaft. Dies befördert evolutionäre Entwicklungen und stetigen Weiterentwicklungen von Produkten und Dienstleistungen (inkrementelle Innovationen). Das Wissenschafts- und Ausbildungssystem trägt zu den Stärken des Innovationssystems bei durch eine ausdifferenzierte Forschungslandschaft, hohe Interdisziplinarität in der angewandten Forschung sowie durch ein praxisorientiertes berufliches Bildungssystem.

Auf der anderen Seite ist das deutsche Innovationssystem geprägt durch vergleichsweise konservative Strukturen in etablierten Unternehmen sowie einer überwiegend risikoaversen Innovationskultur, in der das Scheitern wenig akzeptiert ist. Dies wirkt sich hinderlich aus auf die Entwicklung neuer Geschäftsmodelle und führt zu einer Zurückhaltung von privaten Investoren bei risikoreichen Ventures. Insbesondere die pfadgetriebene Entwicklung Deutschlands in seinen wettbewerbsfähigen Branchen führt zu Beharrungstendenzen im Bereich der vorhandenen technologischen Stärken. Dabei hemmt die Kultur der kontinuierlichen Innovation die Bereitschaft, Sprunginnovationen zu generieren. Wichtigster Innovationsmotor sind zumeist etablierte Unternehmen, die jedoch nur selten Sprunginnovationen hervorbringen (Cuhls et al. 2019).

Insgesamt sind im deutschen Innovationssystem die Bedingungen für Sprunginnovation also schwierig – ein Befund, der indessen seit langem bekannt ist.

Innovationspolitische Einordnung

Staatliche Interventionen zur Förderung von Sprunginnovationen lassen sich mit Blick auf das deutsche Innovationssystem vor allem durch zwei identifizierte Defizite rechtfertigen: (1) Zum einen geht es darum, die oben kurz skizzierten systembedingten Hemmnisse des Innovationssystems durch geeignete Maßnahmen zu adressieren. Die Interventionslücke besteht vor allem dort, wo besonders ausgeprägte Unsicherheiten bei der Innovationsgenerierung bestehen und private Investitionen ausbleiben. Angesichts der besonderen Unsicherheitscharakteristika von Sprunginnovationen (hohe Wahrscheinlichkeit des Scheiterns, langer Atem notwendig, Prozessorientierung, Beharrungskräfte etablierter Akteure etc.) ist die Fördernotwendigkeit klar gegeben. (2) Zum anderen und in der Debatte zu Sprunginnovationen oft etwas vernachlässigt sind Defizite des deutschen Innovationssystems bei der Mobilisierung effektiver Beiträge zur Lösung gesellschaftlicher Herausforderungen und der entsprechenden Transformationen zu nennen. Innovation wird förderpolitisch noch immer zu wenig nachfrageorientiert konzipiert; die nutzen- und marktorientierte Dimensionen sind insgesamt unterentwickelt bzw. werden oft zu spät in den Blick genommen. Vor diesem Hintergrund ist die ausgeprägte Problem- bzw. Lösungsorientierung der SPRIND ausdrücklich zu begrüßen. Zu prüfen wäre in diesem Zusammenhang, ob durch gezielte Nutzung nachfrageorientierter Instrumente im Bereich der (präkommerziellen) öffentlichen Beschaffung weitere Potenziale erschlossen werden könnten (Demonstrations- und Skaleneffekte).

Auch die Grundsatzentscheidung für ein Agenturmodell und das folgerichtige SPRIND-FG ziehen angesichts der Anforderungen, die mit der effektiven Förderung von Sprunginnovationen verbunden sind, die richtigen Schlussfolgerungen. Die agile, projektorientierte, risikoaffine und die Fach-

und Zuständigkeitsbereiche übergreifende Arbeitsweise, die bei der Unterstützung von Innovatoren erforderlich ist, lassen sich nur schwer mit den Arbeitsweisen und Kulturen etablierter Bürokratien vereinbaren.

Zusammenfassende Bewertung

Die Gründung der SPRIND Ende 2019 sowie die Intention des vorliegenden Gesetzentwurfs SPRIND-FG sind ausdrücklich zu begrüßen, da mit diesen Maßnahmen strukturelle Hemmnisse des Innovationssystems und eine wichtige Interventionslücke adressiert werden. Die Ergebnisse der laufenden Evaluation der SPRIND werden Hinweise über die Wirksamkeit der Förderaktivitäten sowie der Stärken und Schwächen der Organisation und des rechtlichen Rahmens liefern. Über die aktuelle Studie hinaus sollten regelmäßig Evaluationen veranlasst werden. Generell ist dabei sicherzustellen, dass dort generierte Erkenntnisse und Lehren in die konsequente Weiterentwicklung des rechtlichen Rahmens, der Fördermechanismen und der Organisationsstruktur der SPRIND einfließen.

Ganz grundsätzlich bietet das Modell der SPRIND große Chancen, die Institutionenlandschaft der deutschen Forschungs- und Innovationsförderung positiv zu befruchten. Insbesondere dort, wo agiles, projektorientiertes sowie sektor- und ressortübergreifendes Vorgehen gefragt sind, damit Forschung und Innovation wirksame Beiträge zu transformativem Wandel liefern können, erscheinen die etablierten Arbeitsweisen und Strukturen der Förderinstitutionen zunehmend an ihre Grenzen zu stoßen. Die Erfahrungen mit der SPRIND können Anregungen für weitere institutionelle Innovationen im System liefern und, sofern erfolgreich, dabei helfen, Widerstände gegen neue Ansätze abzubauen.

Kontakt

Dr. Ralf Lindner
Leiter des Competence Centers Politik und Gesellschaft

Fraunhofer-Institut für System- und Innovationsforschung ISI
Breslauer Str. 48 | 76139 Karlsruhe

www.isi.fraunhofer.de

Quellen

- Christensen, C.M.; Reynor, M.; McDonald, R. (2015): What is disruptive innovation? In: Harvard Business Review 93(12), 44-53.
- Cuhls, K.; Edler, J.; Koschatzky, K. (2019): Sprunginnovationen: Konzeptionelle Grundlagen und Folgerungen für die Förderung in Deutschland. Kurzstudie. Karlsruhe: Fraunhofer ISI.
https://www.isi.fraunhofer.de/content/dam/isi/dokumente/publikationen/Sprunginnovation_Kurzstudie_Fraunhofer_ISI.pdf
- EFI – Expertenkommission Forschung und Innovation (2019): Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands 2019, Berlin: EFI.
- Guo, R.; Morimatsu, M.; Feng, T. et al. (2020): Stem cell-derived cell sheet transplantation for heart tissue repair in myocardial infarction. In: Stem Cell Research & Therapy 11(19).
<https://doi.org/10.1186/s13287-019-1536-y>
- Hansmeier, H.; Koschatzky, K. (2021): Gesellschaftliche Herausforderungen durch Sprunginnovationen bewältigen. Ergebnispapier 3 der Reihe Innovation for Transformation – Wie die Verbindung von Innovationsförderung und gesellschaftlicher Problemlösung gelingen kann, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
https://www.isi.fraunhofer.de/content/dam/isi/dokumente/ccp/2021/Studie_NW_Gesellschaftliche_Herausforderungen_durch_Sprunginnovationen_bewaeltigen_2021.pdf
- OECD/Eurostat, Oslo Manual (2018): Guidelines for Collecting, Reporting and Using Data on Innovation, 4th Edition, The Measurement of Scientific, Technological and Innovation Activities, OECD. Publishing, Paris/Eurostat, Luxembourg. <https://doi.org/10.1787/9789264304604-en>

Sachverständigenanhörung im Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung am 8. November 2023 zum Thema „Stärkung der Sprunginnovationen“

Prof. Dr. Raoul Klingner, Direktor Forschung
Fraunhofer-Gesellschaft zur Förderung der angewandten Forschung e.V.

Die Fraunhofer-Gesellschaft begrüßt den Entwurf für ein SPRIND-Freiheitsgesetz und die Verbesserungen der Rahmenbedingungen für die Förderung von Sprunginnovationen.

Die Bundesministerien für Bildung und Forschung (BMBF), für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK), der Finanzen (BMF) und der Justiz (BMJ) haben sich Anfang Mai auf den Regierungsentwurf für ein "Gesetz über die Arbeitsweise der Bundesagentur für Sprunginnovationen und zur Flexibilisierung ihrer rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen" verständigt, kurz "SPRIND-Freiheitsgesetz" (SPRINDFG).

Die Agentur für Sprunginnovationen SPRIND GmbH wurde im Dezember 2019 in Leipzig gegründet, um eine Förderlücke im Innovationssystem zu schließen: im Auftrag der Bundesregierung soll die SPRIND disruptive Innovationen fördern. Dabei handelt es sich um Innovationen, die durch neuartige Lösungsansätze bestehende Produkte, Technologien oder Geschäftsmodelle auf Märkten ersetzen und dadurch neue Märkte erschaffen.

Dem nun vorgelegten Gesetzesentwurf waren intensive Diskussion zu den bürokratischen und haushaltsrechtlichen Hürden der SPRIND seit ihrem offiziellen Start vor drei Jahren vorausgegangen. Mit der Schaffung eines SPRINDFG werden die von SPD, Grünen und FDP im Koalitionsvertrag festgehaltenen Ziele, die rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen für die Agentur für Sprunginnovation substantiell zu verbessern, damit sie freier agieren und investieren kann, erfüllt.

Wesentliche Neuerungen nach dem Entwurf des SPRINDFG sind:

- **Bündelung der Rechtsaufsicht beim BMBF:** bislang oblag die Rechtsaufsicht bei drei Bundesministerien, künftig soll hier das BMBF allein verantwortlich sein (Neuregelung der Fachaufsicht in § 2 Abs. 1 SPRINDFG-E)
- **Flexibilisierung der Finanzmittel und Zuweisung von Selbstbewirtschaftungsmitteln:** Der Gesetzesentwurf sieht die Einführung von Selbstbewirtschaftungsmitteln von bis zu 30% vor, und damit eine Flexibilisierung der Haushaltsführung, um realwirtschaftliche Prozesse und Zyklen abzubilden. Erzielte Einnahmen sollen künftig bis zu 50% an die SPRIND zurückfließen.
- **Beschleunigung von Entscheidungsprozessen:** Förderentscheidungen sollen künftig ohne Zustimmung der Bundesministerien bei Beteiligungen unter 25 Prozent erfolgen können. Für Beteiligungen über 25 Prozent und bis 10 Millionen Euro wird eine Genehmigungsfiktion vorgesehen (Einspruchsfrist des BMF innerhalb von 4 Wochen)
- **Beleihung als Fördergeber für:**
 - Übernahme von Förderaufgaben für Sprunginnovationen
 - Eingang typischer und atypischer stiller Beteiligungen
 - Vergabe von Darlehen und Wandelanleihen
 - Schuldrechtliche Vereinbarungen eingehen

- Vergabe von FuE-Aufträgen
- Gewährung von Projektfinanzierungen/Zuschüssen/Programmen
- Beratungsleistungen zu Sprunginnovationen
- **Aufhebung des Besserstellungsverbotes:** bei Vorliegen „zwingender Gründe“ sowohl für eigenen Geschäftsbetrieb als auch Töchter/Beteiligungen soll das Besserstellungsverbot aufgehoben werden können, um die besten Köpfe zu gewinnen. Die Aufhebung soll auch bei der Gewährung von Fördermaßnahmen nach § 1 Abs. 4 Nummern 3 bis 6 SPRINDFG-E angewendet werden können (Schuldrechtliche Vereinbarungen, FuE-Aufträge, Projektfinanzierungen, Beratungsleistungen) mit der Befristung für bis zu zwei Jahre.

Die Fraunhofer-Gesellschaft begrüßt den Entwurf des SPRINDFG zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für Transfer. Die Flexibilisierung ist ein großer Schritt in die richtige Richtung, damit Transfer mit unternehmerischer Dynamik gestaltet werden kann. Mit einer Aufhebung des Besserstellungsverbotes würde die SPRIND über Rahmenbedingungen für attraktive Gehaltskonditionen verfügen, die über die bisherigen Regelungen im Wissenschaftssystem wesentlich hinausgehen. Die vorgesehenen neuen Freiheiten der SPRIND sind zugeschnitten auf die spezifische Fördertätigkeit der SPRIND über die Gründung von Unternehmen als Projektgesellschaften und ausgeschriebene Challenges.

Dieser Weg sollte für das deutsche Innovationssystem insgesamt weiterverfolgt werden, um unternehmerische Potenziale zu heben und effizienter zu nutzen. Dafür sollte eine Flexibilisierung der rechtlichen und bürokratischen Rahmenbedingungen auch für andere Transferpfade und Wissenschaftseinrichtungen vorangetrieben werden:

- Wissens- und Technologietransfer als gemeinnützig anerkennen (inklusive der Förderung von Start-ups und jungen Unternehmen),
- sicherstellen, dass die Auslegung des Beihilferechts in Deutschland alle möglichen Spielräume zugunsten des Transfers voll ausreizt,
- rechtssichere Möglichkeiten zur (kompensierten) Abweichung von marktüblichen Konditionen für Start-up freundliche IP-Lizenzierung schaffen,
- Förderungen so ausgestalten, dass z.B. die Nutzung von geförderten Infrastrukturen durch Unternehmen zulässig ist,
- die Möglichkeit eröffnen, Qualität und Verbindlichkeit von Transferzielen auf Augenhöhe zu wissenschaftlichen Zielen in Förderprogrammen zu verankern.

Die Flexibilisierung von Transfer sowie die Verbesserung der Agilität der Forschungs- und Innovationsförderung standen bereits im Fokus der Arbeiten des High-Tech Forums. Details hierzu können ebenfalls im Ergebnisbericht 2021 nachgelesen werden ([hightech-forum_ergebnisbericht_2021.pdf](#), Seiten 24-33).

Die Fraunhofer-Gesellschaft plädiert dafür die parlamentarischen Beratungen zum SPRINDFG für eine offene Diskussion mit allen Akteuren des Innovationssystems zu nutzen, um die Transferbedingungen für Wissenschaftsorganisationen in Deutschland zu verbessern und international attraktive Rahmenbedingungen für Ausgründungen und IP-Verwertung aus der Wissenschaft zu bieten. Deutschland ist im internationalen Wettbewerb ein hochattraktiver Standort für exzellente Forschung, jedoch müssen auch die Möglichkeiten für den Wissenstransfer, insbesondere über Deep-Tech-Ausgründungen, im internationalen Wettbewerb anschlussfähig bleiben und mit Mut zeitnah weiterentwickelt werden.