

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 Innovationsystems 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