

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