



# Sind Innovationsagenturen alternativlos für Deutschland?

**Die aktuelle Diskussion um den Reformbedarf der  
Innovationsförderung**

---

August 2021

## Sind Innovationsagenturen alternativlos für Deutschland?

# Die aktuelle Diskussion um den Reformbedarf der Innovationsförderung

Ein mulmiges Gefühl macht sich breit im Land der Ideen, dessen „Made in Germany“ auf der ganzen Welt respektiert wird und dabei doch zunehmend bestimmt wird von einem schleichenden Bedeutungsverlust. An den Umstand, dass Deutschland einmal die Apotheke der Welt war, erinnert die Corona-Pandemie trotz des hierzulande entwickelten (aber eben von einem US-Konzern produzierten) Vakzins besonders schmerzhaft. Aber das ist lange her und die Welt war eine andere. Immerhin sind deutsche Autos auch heute noch eine weltweit anerkannte Referenz. Doch wird das in Zukunft noch so sein? Zudem fallen die technologisch induzierten geopolitischen Veränderungen ins Auge, die sich beispielsweise im „aufziehenden Tech War“ zwischen China und den USA ausdrücken. Ganz aktuell zeigt sich dieser Wettlauf um die Zukunftstechnologien auch an der Verfügbarkeit von Chips: Wenn Daten das Öl der digitalen Wirtschaft sind, so sind Chips deren Pumpen. Ohne diese Pumpen stehen ganze Werke still, weil beispielsweise Autos „fahrende Smartphones“ sind<sup>1</sup>, die ohne Elektronik nicht funktionieren und somit nicht produziert werden können. Beim Ringen um digitale Hegemonie wird deutlich, dass Deutschland und Europa gerade mit Blick auf Anwendungen und Marktmacht nicht unbedingt in der US-amerikanischen oder asiatischen Liga mitspielen: Wir suchen noch unseren Weg, der zwischen Spezialchips, Chipdesign, Ansiedlungsplänen für internationale Fabs und der Rolle als Ausstatterindustrie mäandert. Dabei weichen auch die Grenzen zwischen Forschungs- sowie Industriepolitik bisweilen auf.

Zu dem Eindruck bröckelnder Größe passt auch, wenn vorgerechnet wird, dass die fünf amerikanischen Big Tech-Unternehmen gemeinsam mehr in FuE+I investieren als ganz Deutschland, und zwar Wirtschaft und Staat zusammen.<sup>2</sup>

Was wird angesichts derartiger Verschiebungen nach/neben dem „German Engineering“ das zukünftige Geschäftsmodell Deutschlands sein? Stimmt der Eindruck, dass wichtige Züge ohne uns abfahren? Reicht es, mehr vom Gleichen zu tun, also mehr private und öffentliche Gelder in FuE zu investieren, um schneller das 3,5-Prozent-Ziel zu erreichen? Hier setzen aktuelle Analysen und Einschätzungen aus berufenen Gremien ein, die eher auf eine Veränderung von Prozessen und Strukturen setzen: Das diesjährige Gutachten der Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI) mahnt, wie zuvor schon das Hightech-Forum, insbesondere ein höheres Maß an Agilität im Innovationssystem und somit in der Förderung an.<sup>3</sup> Auch das Aufbrechen administrativer Beschränkungen aus dem letzten Jahrhundert wird eingefordert. Zudem wird der Innovationspolitik immer wieder eine allgemeine Verkrustung attestiert. In der Folge würden, so heißt es, die Zeichen der Zeit nicht erkannt, Zugänge zu neuen Communities außerhalb der etablierten Netzwerke nicht gefunden, nicht die richtigen Instrumente genutzt und vielversprechende Ideen zum Schaden aller abgewürgt oder gar nicht erst gesehen. Und das Schlimmste von allem: Gute Ansätze schafften es mit bitterer Regelmäßigkeit nicht vom Ende öffentlicher Förderung bis zum dann noch etwas entfernten Markteintritt.

Es scheint also etwas faul zu sein im Innovationssystem. Und verortet wird das Innovationsdefizit in den meisten Äußerungen bei der öffentlichen Hand, der es nach Ansicht einiger zunehmend schwerzufallen scheint, „das Richtige richtig“ zu machen. Ein ehemaliger Vorsitzender der EFI kritisierte jüngst, die für Forschung und Innovation zuständigen Ressorts seien an vielen Stellen erstarrt und drehten sich im Kreis, weil sie aus Furcht vor Kritik des Rechnungshofs risikoavers geworden seien. Ministerien wiesen Silostrukturen

1 Rasch, M. (2021). Dirk Hilgenberg: ‚Das Auto wird zum Handy auf vier Rädern‘. Neue Zürcher Zeitung. Zugriff am 12.07.2021. Verfügbar unter <https://www.nzz.ch/wirtschaft/dirk-hilgenberg-das-auto-wird-zum-handy-auf-vier-raedern-ld.1600234>

2 Fuest, B. (2021): Die Milliarden-Wette der US-Giganten offenbart Deutschlands historisches Versäumnis. Die Welt. Zugriff am 12.07.2021. Verfügbar unter <https://www.welt.de/wirtschaft/article229467167/Google-Apple-Amazon-Deutschland-verpasst-die-naechste-Tech-Revolution.html>

3 EFI – Expertenkommission Forschung und Innovation (2021): Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands 2021. Berlin, S. 38 ff.

Hightech Forum (2020): Agilität im Innovationssystem — der Staat als Akteur. Ein Impulspapier aus dem Hightech Forum. Berlin Verfügbar unter [https://www.hightech-forum.de/wp-content/uploads/hightech-forum\\_impulspapier\\_agilit%C3%A4t.pdf](https://www.hightech-forum.de/wp-content/uploads/hightech-forum_impulspapier_agilit%C3%A4t.pdf)

auf, Mobilität und Austausch zwischen ihnen und in ihnen gebe es nur selten.<sup>4</sup> In der Folge wird auch von anderen ein Ruf laut, der sich damit zusammenfassen lässt, dass es mehr Agenturen als Behörden brauche, um in Sachen Innovation wieder vorne mitzuspielen. Herausgehoben wird beim Agenturmodell vor allem deren potenzielle Unabhängigkeit gegenüber der Politik. Entscheidungen würden ausschließlich aufgrund von fachlicher Expertise fallen und keine Rücksicht auf politische Empfindlichkeiten, Proporz und Risikoscheue nehmen. Zudem könnte diese Unabhängigkeit Entscheidungsprozesse beschleunigen, weil nicht zuvor eine große Konsensfindungs-Maschinerie anzuwerfen sei.

Insbesondere mit Bezug auf das amerikanische Vorbild DARPA<sup>5</sup> wird zudem das aktive Management von Projekten durch Agenturangehörige herausgehoben. Einerseits zielt dieses Narrativ auf eine umfangreichere Unterstützung der geförderten Unternehmen und Forschungseinrichtungen durch die Agentur – sowohl in der Projektumsetzung als auch in einer späteren Verwertungsphase, z. B. um Netzwerkkontakte aktiv zu vermitteln. Andererseits schimmert hierbei auch das idealisierte Bild des Entrepreneurs und Machers durch, der aufgrund seiner herausragenden Persönlichkeit, Erfahrungen und Kontakte in der Lage ist, die richtigen Förderentscheidungen zum richtigen Zeitpunkt zu treffen und auch gegen Widerstände durchzusetzen. In diesem Falle nicht als Gründungspersönlichkeit, sondern als Projektmanager einer Agentur.

Auch für die von anderer Seite vorgeschlagene neue und ganzheitlich fördernde Agentur D.Innova<sup>6</sup> wird für die integral-partizipativ ausgerichtete Innovationsförderung auf ein mit langer Amtszeit und damit Unabhängigkeit ausgestattetes Expertengremium gesetzt, das entscheidet, was eine förderwürdige (und ganzheitliche) Innovationsidee ist. Innovationsförderung wird damit tendenziell ein Prozess, der im Extremfall auf Einzelexpertisen und damit gleichsam intuitiven Entscheidungen beruht.

Ein weiterer Pluspunkt des Agenturmodells kann nach Einschätzung seiner Befürworterinnen und Befürworter in einer breiten, horizontalen Vernetzung in unterschiedliche Communities liegen. Agenturen sollen diese Netzwerke aktiv managen und weiterentwickeln, sie wären damit prädestiniert, um ganzheitliche Innovationsansätze wie eine missionsorientierte Innovationspolitik erfolgreich umzuset-

zen sowie die partizipative Einbindung unterschiedlichster Akteursgruppen zu gewährleisten. Voraussetzung dafür ist allerdings auch, dass die Zuständigkeiten solcher Agenturen breiter als die kleinteiligen Zuständigkeiten der Fachressorts und ihrer Referate zugeschnitten sind.

## Die deutsche Projektträgerstruktur

Um das Plädoyer für Agenturen besser einordnen zu können, ist ein Blick auf die bestehenden Strukturen zur Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation in Deutschland hilfreich, die im Regelfall durch sogenannte Projektträger (PT) repräsentiert werden. Projektträger unterstützen Bundes- und Landesministerien darin, neue Programmlinien für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Innovation zu entwickeln, zu implementieren, durchzuführen und auch zu monitoren und ihre Zweckmäßigkeit zu reflektieren. Dabei ist es eine klar definierte Rolle von Projektträgern in Deutschland, als Dienstleister sehr eng mit den Auftrag gebenden Ministerien zusammenzuarbeiten.

Projektträgerschaften, also die Betreuung von Fördermaßnahmen und die Unterstützung des fördernden Referats eines Ministeriums, sind Aufträge, die in öffentlichen Verfahren zeitlich befristet vergeben werden. Die Laufzeit derartiger Aufträge beträgt im Regelfall zwischen drei und fünf Jahren und beinhaltet nicht selten eine Verlängerungsoption um meist ein bis zwei Jahre. Oftmals werden Projektträgerschaften zwei- oder mehrmals in Folge an denselben Dienstleister vergeben, da dieser aufgrund seiner Kenntnisse der FuE-Themen, Verfahren, Communities und Stakeholder, Rahmenbedingungen, Innovationsbarrieren und des Innovationsökosystems seine darauf am besten passende Dienstleistung und Expertise anbieten kann. Eine Garantie für das Wiedererlangen der Aufträge besteht jedoch nicht und gelegentlich wünschen sich Ministerien durch einen Wechsel des Dienstleisters „frischen Wind“ in dem Programm oder Förderschwerpunkt. Durch den Wettbewerb der Auftragsvergabe treten nicht selten „etablierte Wissensträger“ gegen „unverstellte Neueinsteiger“ an. Auf diese Weise sorgt das System dafür, dass Pfade nicht zwangsläufig „ausgetreten“ werden, sondern auch auf neue Erfordernisse reagieren können. Gemeinsam sind allen Projektträgern, die miteinander im Wettbewerb stehen, ihre breiten Fachkenntnisse in den geförderten Themenbereichen, ihr ausgeprägtes

4 Harhoff, D. (2021): Forschungsförderung: Ein Ministerium, viele Agenturen. DIE ZEIT Nr. 20/2021 vom 11. Mai 2021

5 Die Defense Advanced Research Projects Agency ist eine Einrichtung des US-Verteidigungsministeriums, die u. a. militärische Forschungsprojekte durchführt. Bekannt geworden ist sie insbesondere durch die sogenannten „DARPA Challenges“, bei denen verschiedene (internationale) Teams gegeneinander antreten. Webseite der DAPRA unter <https://www.darpa.mil>

6 Gillmann, B. (2021): Wie Grüne und FDP Wissenschaft und Wirtschaft besser verzahnen wollen. Handelsblatt.com vom 12.04.2021. Zugriff am 15.07.2021. Verfügbar unter <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/innovationsstandort-deutschland-wie-gruene-und-fdp-wissenschaft-und-wirtschaft-besser-verzahnen-wollen/27019314.html?ticket=ST-8831182-2EdtZEdn0kUE44IF0gz5-ap5>

Prozesswissen und die Kenntnis des Rechtsrahmens, die für eine rechtssichere und prüffeste Projektförderung unabdingbar sind.

Ein zentrales Charakteristikum des deutschen Projektträgersystems ist seine Bindung an Einzelverträge, die für eine begrenzte Laufzeit und eine definierte Unterstützungsleistung (in der Regel die Umsetzung eines konkreten Förderprogramms) vergeben werden. Dieses System soll die wirtschaftliche Verwendung von Haushaltsmitteln bei der Finanzierung der Projektträgerleistungen garantieren und eine ausreichende Kontrolle des Projektträgerhandelns durch die politisch verantwortlichen Ressorts sicherstellen. Es schafft bei den Projektträgern, die in der Regel eine Vielzahl von entsprechenden Projektträgerverträgen gleichzeitig halten, hohe Abhängigkeiten aufgrund der beschränkten Laufzeiten und eines praktisch kontinuierlichen Wettbewerbs. Doch führt Wettbewerb erfahrungsgemäß auch zu innovativen Lösungen und Angeboten. Ob neue Ideen und neue Ansätze in außerhalb des Wettbewerbs stehenden Agenturen mit Beschäftigungsgarantien dauerhaft entstehen werden, erscheint zumindest hinterfragenswert.

Auch wenn formal die Übertragung von Autonomie während der Laufzeit eines spezifischen Vertrags möglich ist, so sind selbst die sogenannten beliehenen Projektträger faktisch stark abhängig von den Entscheidungen in „ihren“ Fachreferaten. Diese „Machtverteilung“ ist politisch gewollt, sie hat eine Reihe von klaren Vorteilen (Wettbewerbsdruck in Richtung effizienter Projektträger, Garantie der politischen, demokratisch legitimierten Kontrolle), ist zugleich aber auch mit gewissen „Kosten“ verbunden. Aktuell sind zudem Tendenzen einzelner Ressorts zu beobachten, sich de facto Hausprojektträger zu schaffen und damit das wettbewerbliche System zumindest in Teilen in Frage zu stellen. Die Konsequenzen dieser Entwicklung sind noch offen.

Die ausdifferenzierte Akteursstruktur der Projektträger dürfte tendenziell zu Fördermaßnahmen führen, die einerseits pro Maßnahme übersichtlich und klar fokussiert sind, andererseits systemisch zu einer gewissen Unübersichtlichkeit, zu manchmal fehlenden kritischen Massen oder zu Reibungsverlusten in der Abstimmung innerhalb von Themenfeldern führen dürften. Dabei spiegeln die bestehende Projektträger-Landschaft und die Vielzahl der von den Projektträgern administrierten Programme ihrerseits die kleinteilige Struktur der vielen Fachreferate unterschiedlicher Ressorts, die für innovationspolitische Themen zuständig sind. Auch hier gilt: einer klaren thematischen Fokussierung und Übersichtlichkeit der einzelnen Zuständigkeiten und Maßnahmen steht

eine hohe Komplexität der Gesamtstruktur gegenüber, die auch spezifische „Kosten“ mit sich bringt.

### Gleiche Rahmenbedingungen für alle?

Es gab in der jüngeren Vergangenheit wiederholt Vorstöße, die für ein Agenturmodell nach angelsächsischem oder auch nordeuropäischem Vorbild werben. Um die Diskussion besser zu verstehen, soll an dieser Stelle eine Einordnung des deutschen Systems vorgenommen werden. Der etwas umständliche deutsche Begriff „Projektträger“ entspricht im Englischen der „Project Managing Agency“, also einer Agentur. Für die Projektförderung sind in Deutschland unabhängig von der jeweiligen Fördermaßnahme und auch unabhängig von der Struktur des Projektträgers oder der Agentur einige gesetzliche Regularien wie etwa die Bundeshaushaltsordnung (BHO) und die dazu erlassenen Verwaltungsvorschriften bindend, die beispielsweise festlegen, welchen Förderanteil ein Unternehmen abhängig von seiner Größe und der Art der geplanten Tätigkeiten erhalten darf; ein Eigenanteil ist durch Unternehmen stets zu erbringen. Diese Vorgaben und Festlegungen sind auf nationaler Ebene oftmals eine Umsetzung von Richtlinien auf europäischer Ebene – zumindest innerhalb der Europäischen Union sind die Spielregeln damit ziemlich einheitlich und vergleichbar. Dazu gehört auch die Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) der Europäischen Kommission, die Regeln für die Förderung u. a. von Forschung, Entwicklung und Innovation festlegt, mit denen sichergestellt werden soll, dass es nicht zu einseitigen Bevorzungen und somit zu Wettbewerbsverzerrungen kommt. Spielregeln, die also auf Fairness abzielen, um Willkür zu verhindern. Wer nun argumentiert, dass dies in Zeiten, in denen es um die innovative Zukunft Deutschlands gehe, nicht angemessen ist, muss also den Rechtsrahmen auf europäischer und nationaler Ebene ändern; allein ein Ändern der Dienstleisterstruktur wird hier nur wenig ausrichten können. Dies legt nahe, dass etwa auch die staatliche schwedische Förderagentur VINNOVA<sup>7</sup>, die gerne als scheinbar besseres Modell auch für Deutschland genannt wird, nicht fördern kann, was und wie sie es in der jeweiligen Situation für richtig hält; auch sie muss die europaweit geltenden Regeln einhalten.

Darüber hinaus wird mit Blick auf die deutsche Situation oftmals beklagt, dass viele Innovationen im „Tal des Todes“ steckenbleiben – also in jener Phase, die zwischen der Förderung von Forschung und Entwicklung einerseits und Markteinführung andererseits vergeht. Dieser „Leerlauf“ ist aber keine deutsche Besonderheit, sondern resultiert aus der europäischen Vorgabe, dass nur eine sogenannte „vorwett-

<sup>7</sup> Webseite von VINNOVA unter <https://www.vinnova.se/en>

bewerbliche Förderung“ zulässig ist. Ein Umstand, der sich auch mit einem hochagilen Agenturmodell nicht ändern lässt, da dieses ebenfalls nur bis zum „Proof of Concept“ in Form eines „Demonstrators“ fördern darf – bereits die Entwicklung eines Prototyps wäre nach geltendem Recht nicht mehr zulässig. Ebenso, wie es gute Gründe für diese Regulierung gibt, gibt es auch Gründe dagegen – der bekannteste ist sicher, dass gerade kleine und mittlere Unternehmen (KMU) oftmals nicht die Ressourcen haben, einen geförderten Demonstrator aus eigener Kraft zur Marktreife weiterzuführen.

### Agenturen als Lösungen für die Herausforderungen des Innovationssystems?

In der Diskussion um die nach US-amerikanischem DARPA-Vorbild gegründete Bundesagentur für Sprunginnovationen SprinD<sup>8</sup> wird genau der genannte Versuch einer Herauslösung aus dem rechtlichen Korsett in Form von Sonder- und Ausnahmeregelungen unternommen. So wird mit Blick auf die kommende Legislaturperiode auch gefordert, dass die SprinD-Agentur mit einem Globalhaushalt ausgestattet und bei der Förderung der Projekte von den Vorgaben des Besserstellungsgebotes und auch von Vergaberegeln befreit werden soll. Wenn dies als eine Art Pilot oder Reallabor verstanden wird, das als Vorbild für eine Reform des ganzen Systems gelten kann, wäre möglicherweise viel für eine Dynamisierung der deutschen Innovationspolitik gewonnen. Umfassende Systemeffekte werden aber kaum zu realisieren sein, wenn man für die als disruptiv angenommenen Projekte annimmt, sich nicht mit rechtlichem Kleinkram aufhalten zu müssen, während für das „normale Fördergeschäft“ die bestehenden Regularien weiterhin Anwendung finden.

Vor allem dürfte es schwierig werden, die Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation durch Agenturneugründungen aus dem wettbewerbsrechtlichen Kontext zu lösen. Ein Teilerfolg der oft als Vorbild angeführten DARPA besteht in dem Umstand, dass mit ihrem Dual-Use-Ansatz sowohl zivil als auch militärisch nutzbare Entwicklungen adressiert werden; die militärische Forschung und Entwicklung unterliegt aus naheliegender Grund nicht den gängigen Wettbewerbsregeln. In Deutschland hat man sich dafür entschieden, keine öffentlich geförderte Dual-Use-Forschung zu betreiben.

Schließlich ist bei größeren strukturellen Änderungen und institutionellen Neugründungen auch immer zu berücksichtigen, dass diese mit Anpassungskosten sowie Lernkurven beim Know-how-Aufbau verbunden sind und zudem viel Zeit brauchen. Gerade der Blick auf die noch andauernde Gründungs- und Aufbauphase von SprinD zeigt, dass schnelle Veränderungen in der Breite des Innovationssystems so nicht zu erwarten sind. Möglicherweise ist die Anpassung bestehender Strukturen ein mindestens ebenso effizienter Weg.

Diese kritischen Punkte dürfen aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass Agenturmodelle jenseits der deutschen PT-Praxis sehr wohl eine Reihe von Vorteilen mit sich bringen dürften, von denen wir lernen können:

- bei entsprechender Autonomie der Agentur schnellere Anpassung an veränderte Anforderungen möglich (Agilität)
- bei thematischer Alleinzuständigkeit bessere Sichtbarkeit – der Agentur und weniger der Ministerien – und weniger Reibungsverluste
- bei Bündelungen verschiedener Zuständigkeiten entlang der Transferkette von der Forschung bis in die kommerzielle Nutzung Vermeidung von „Todestälern“ und Schnittstellenproblemen etc.

Und auch auf einer instrumentellen Ebene bieten die Erfahrungen von Agenturen vielfältige Anregungen. Sollten die Markterfolge von schwedischen Unternehmen nach staatlicher Förderung durch VINNOVA trotz der gleichen rechtlichen Rahmenbedingungen tatsächlich höher ausfallen als in Deutschland, wäre es geradezu sträflich, die entsprechenden Instrumente nicht auf ihre Umsetzbarkeit hierzulande zu überprüfen. Tatsächlich besteht mit Blick auf das wechselseitige Lernen von „Good Practices“ auf europäischer und internationaler Ebene noch Luft nach oben. Das europäische Förderagenturnetzwerk TAFTIE, in das auch deutsche Projektträger eingebunden sind, bietet bereits grundsätzlich einen guten Rahmen dafür. Es führt zudem regelmäßige Benchmarking-Prozesse zu Effizienz, Effektivität und Impact der nationalen Agenturen durch.<sup>9</sup> Ebenso sucht das „Innovation Growth Lab“ der britischen Stiftung NESTA nach neuen Ansätzen der Innovationsförderung.<sup>10</sup> Weiterhin befasst sich die Bertelsmann-Stiftung in ihrem vom Fraunhofer-ISI durchgeführten Projekt „Transformation for Innova-

8 Webseite der SPRIND unter <https://www.sprind.org/de>

9 TAFTIE (2020): Third Benchmark Report 2017-2018 of TAFTIE's Structural Network on Benchmarking. Verfügbar unter [https://taftie.eu/sites/default/files/SNB2020%20Report\\_FINAL\\_0.pdf](https://taftie.eu/sites/default/files/SNB2020%20Report_FINAL_0.pdf)

10 Webseite des Innovation Growth Lab unter <https://www.nesta.org.uk/project/innovation-growth-lab>

tion“<sup>11</sup> in einer Reihe von Forschungspapieren eingehend mit einer missionsorientierten und an gesellschaftlichen Bedarfen ausgerichteten Innovationspolitik, mit den Bedingungen für gelingende Sprunginnovationen etc. Abgeleitet aus internationalen Good Practices – unter anderem auch VINNOVA und DARPA – werden Flexibilität, Risikofreude, Interdisziplinarität und Intersektoralität sowie generell eine bessere Vernetzung und Kooperation angemahnt. Ein größerer Reformimpuls in die deutsche Förderlandschaft ist aus derartigen Initiativen bislang noch nicht spürbar, die Kritik an einer gewissen Behäbigkeit der deutschen Akteure ist aber sicher diskussionswürdig.

### Welche Vorteile des bisherigen Systems sollten wir bewahren?

Auch wenn Agenturmodelle also eine Bereicherung für das deutsche Innovationssystem darstellen können, sind doch Stärken des aktuellen Systems nicht zu vergessen. Die formalen Regeln der Förderprozesse gibt der Gesetzgeber vor. Bundeshaushaltsordnung und europäische Beihilferegulation sind dabei wichtige Leitplanken. Sie werden in der aktuellen Diskussion in einigen Punkten deutlich kritisiert, in manchen Aspekten (z. B. dem engen Korsett der Beschränkung auf Haushaltsjahre) möglicherweise auch zu Recht. Sie binden aber alle Akteure, unabhängig von ihrer Organisationsstruktur. Sollten sie sich in der gegenwärtigen Form als hinderlich für die Dynamisierung des Innovationssystems zeigen, so wäre ein systemischer Ansatz, hier an den Regeln selbst die notwendigen Änderungen vorzunehmen und in die Breite aller Förderprozesse zu wirken, nicht jedoch Ausnahmetatbestände für neue Institutionen zu schaffen, die nur eine Minderheit der Innovationsakteure erreichen.

Ein weiterer Aspekt, der in der aktuellen Diskussion um eine Neuordnung der Akteurslandschaft wenig Berücksichtigung findet, ist die Rechtssicherheit der aktuellen Prozesse, die allen Akteuren gleiche Zugangschancen bietet und eine Übervorteilung aufgrund eingespielter Netzwerke verhindert. Gerade unkonventionelle, weniger in etablierte Netzwerke eingebundene Akteure haben es insbesondere dann schwer, eine Chance zu bekommen, wenn der Zugang zu staatlicher Förderung stark auf wenige Entscheidende in ihren individuellen Präferenzen fokussiert und von „störenden“ Regeln befreit ist.

Mit Blick auf weitgehend selbstständig agierende Agenturen ist verbunden, dass Ministerien neue Wege zum Setzen eigener strategischer Akzente finden müssen. Dies gilt insbesondere auf Ebene der Referate, die nicht nur „ihre“ Projektträger verlieren würden, sondern konsequenterweise auch die Hoheit über ihre Haushaltstitel. Es mag auch hier gute Gründe für einen solchen Struktur- und Kulturwechsel geben, doch muss dabei klar sein, dass damit immense Änderungen von Regeln, Bedeutungen und Institutionen verbunden sind – bis hin zum parlamentarischen Verfahren, in dem derzeit noch die Einzelpläne der Ministerien und ihre Haushaltsplanung in Einzeltiteln bestätigt werden. Natürlich werden auch die Budgets und Programmlinien von selbstständig und themenübergreifend agierenden Agenturen parlamentarisch kontrolliert (genauso, wie dies bei US-Agenturen wie etwa den NIH<sup>12</sup> oder der NASA<sup>13</sup> der Fall ist) und Ministerien können weiterhin als Aufsichtsorgan fungieren. Doch die förderpolitische Einflussnahme durch Ministerien bzw. generell durch „die Politik“ würde zurückgehen. Ein solcher Schritt ist grundlegend und muss wirklich gewollt werden, da er nicht weniger als einen Systemwechsel bedeutet. Zudem muss die gesetzliche Grundlage dafür geschaffen werden, denn gemäß Art. 65, Satz 2 Grundgesetz gilt das sogenannte Ressortprinzip, nach dem jeder Bundesminister und jede Bundesministerin den eigenen Geschäftsbereich selbstständig und unter eigener Verantwortung leitet.

Die Diskussion um eine Ertüchtigung des deutschen Innovationssystems hat folglich eine stark systemische Ausrichtung und zielt sowohl auf kulturelle Veränderungen (z. B. ein risikobereiteres Agieren), als auch auf neue Strukturen und Prozesse. Da alle Akteure des Innovationssystems zusammenwirken müssen, um systemische Effekte zu erzielen, sind auch bei einer Neuorientierung praktisch alle Akteure angesprochen. Darüber hinaus ist dies eine Voraussetzung dafür, dass Veränderungen wirklich in die Breite des Systems getragen werden und nicht nur punktuell – im schlechtesten Fall rein kosmetisch – wirken.

11 Webseite der Bertelsmann-Stiftung unter <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/unsere-projekte/innovationskraft-staerken/projektthemen/innovation-for-transformation-de#c173734>

12 Die National Institutes of Health sind eine Einrichtung des US-amerikanischen Gesundheitsministeriums, die in 27 Instituten sowohl eigene Forschung durchführen, als auch Fördermittel vergeben. Webseite der NIH unter <https://www.nih.gov>

13 Die National Aeronautics and Space Administration ist die US-amerikanische Bundesbehörde für Raumfahrt und Flugwissenschaft. Webseite der NASA unter <https://www.nasa.gov>

## Fazit

### **Reformen in die Breite diskutieren, z. B. bei BHO und Beihilferecht, nicht nur für Einzelakteure**

Eine Anpassung des deutschen Innovationssystems, der Rahmenbedingungen für Innovation und der Instrumente der Innovationsförderung an die aktuellen Herausforderungen scheint geboten. Zunehmender internationaler Wettbewerb der Innovationssysteme und die Auswirkungen der Corona-Pandemie erhöhen den Druck in Hinblick auf breitenwirksame Reformen. Die aktuelle Diskussion um Agenturen stellt hier richtige und wichtige Fragen (Agilität, Risikofreude etc.). Statt nun aber punktuelle Lösungen durch zusätzliche Akteure und Strukturen zu fordern, sollten Reformen besser das Gesamtsystem betreffen. Sollte die BHO zum Beispiel tatsächlich risikoorientierte FuE-Förderung behindern, so kann es nicht um Ausnahmetatbestände für eine neue Agentur gehen, sondern um eine Reform der BHO und ihrer Verwaltungsvorschriften für alle.

### **Mehr Autonomie für die bestehenden Akteure, mehr Mut zum Risiko**

Die schwierige Balance zwischen demokratisch-politischer Kontrolle durch Parlament und Ressorts sowie einer fachlichen Autonomie der Förderagenturen und Projektträger verdient eine vertiefte Diskussion. Tatsächlich könnte mit mehr Autonomie auch eine schnellere Entscheidungsfindung und damit mehr Agilität verbunden sein. Ebenso könnte eine dosierte Abkopplung von den tagespolitischen Auseinandersetzungen der Politikebene die Chance auf eine langfristiger orientierte und damit in manchen Fällen auch kurzfristig risikobereitere Entscheidungsfindung eröffnen. Ist mehr Autonomie der richtige Weg – das könnte im Rahmen eines „Reallabors Innovationsagentur“ ausgetestet und evaluiert werden –, so sollte diese wiederum breit ausgerollt werden und die aktuellen Akteure einschließen.

### **Governance bleibt wichtig, um trotz komplexer Akteursstrukturen Prozesse geschmeidig und effizient zu halten, ebenso querschnittliche Evaluationen, um systemische Probleme zu identifizieren**

Reformen der Rahmenbedingungen und mehr Autonomie für zentrale Akteure ändern allerdings nicht grundlegend die hohe Komplexität des Innovationssystems, die durch die Anforderungen einer missionsorientierten Innovationspolitik eher noch gesteigert wird. Eine geeignete Steuerung dieser Komplexität verlangt nach inklusiven und partizipativen An-

sätzen, die alle Akteure, auch die Politik, gleichermaßen mitnehmen und sich nicht von einer Sphäre abzukoppeln versuchen. Gleichwohl müssen neue Kulturen des Aushandelns und der Moderation eingeübt werden – eine Thematik, die sich aktuell auch in der Diskussion um einen zukünftigen Regierungs-Foresight prominent findet.<sup>14</sup> Solche Prozesse sind manchmal langsamer als eine schnelle und vermeintlich agile Top-down-Entscheidung. Wenn systemisch gehandelt wird, bedarf es schließlich auch einer systemischen Reflexion. Hierzu brauchen wir andere Instrumente als eine klassische, auf Einzelinstrumente ausgerichtete Evaluationspraxis.

### **Erfolgreiche Instrumente aus dem internationalen Agenturumfeld aufnehmen**

In jedem Fall lohnt es sich, neben der Entwicklung eigener Förderinstrumente die Ansätze und Erfahrungen aus der europäischen und internationalen FuE+I-Förderung aufzunehmen und in eigenen Programmen zu berücksichtigen. Beispiele sind etwa die KMU-Förderung der finnischen Agentur Business Finland<sup>15</sup> (hervorgegangen aus TEKES und Finpro Oy), bei der in mehreren Phasen ein hoher Betreuungsaufwand für einen aktiven Entwicklungs- und Coaching-Prozess bis zur Antragsstellung geleistet wird mit dem Ergebnis, dass praktisch alle Unternehmen, die einen Antrag stellen, auch eine Förderung erhalten. Eine Umkehrung der deutschen Logik, denn in hiesigen Programmen liegt der PT-Aufwand zu oft noch auf der Prüfung der Anträge und der anschließenden Betreuung der Projekte.

Weiterhin ist denkbar, die Projektdurchführung in Phasen und „harte“ Meilensteine zu gliedern. Wird ein Meilenstein erreicht, geht die Förderung mit progressiv zunehmendem Volumen weiter. Wird der Meilenstein nicht erreicht, ist das Projekt beendet. Unter Umständen können dabei in einem Wettbewerb auch mehrere Gruppen parallel an derselben Aufgabe arbeiten, um so rasch den erfolgversprechendsten Weg zu identifizieren. Entsprechend ist z. B. die erste „Challenge“ der SprinD-Agentur angelegt. Das Prinzip, mehrere Teams bei der Suche nach der besten Lösung gegeneinander antreten zu lassen, verfolgen auch Innovationswettbewerbe wie die „DARPA Challenges“<sup>16</sup>, die lediglich den bzw. die Gewinner mit einem Preisgeld honorieren. Ähnlich funktionierte der von Elon Musk initiierte „Hyperloop“-Wettbewerb, bei dem sich das Team der TU München erstklassig behauptet hatte und nun ein eigenes System entwickelt.<sup>17</sup> Natürlich sind solche Wettbewerbe eine Herausforderung für Hochschulen und FuE-Institute mit ihren Stellenplänen,

14 Bovenschulte, M.; Ehrenberg-Silies, S.; Gulochowicz, K; Bogenstahl, C. (2021): Regierungs-Foresight – Stand und Perspektiven. Institut für Innovation und Technik, Working Paper Nr. 54. Verfügbar unter <https://www.iit-berlin.de/publikation/regierungs-foresight>

15 Webseite von Business Finland unter <https://www.businessfinland.fi/en>

16 Webseite der DARPA unter <https://www.darpa.mil/work-with-us/public/prizes>

17 Webseite von TUM Hyperloop unter <https://tumhyperloop.de/#home>

aber zumindest als komplementäres Instrument zu bestehenden Fördermaßnahmen sollten sie geprüft werden.

Auch mit Blick auf die im aktuellen EFI-Gutachten geforderte neue Missionsorientierung bieten sich Instrumente an, die beispielsweise auf europäischer Ebene längst umgesetzt werden. Um trotz des Ressortprinzips und der damit verbundenen Zuständigkeit übergreifende Herausforderungen adressieren zu können, ist zum Beispiel die Einrichtung komplementärer oder gemeinsamer „Fördertöpfe“ möglich. Bei den „Virtual Common Pot“-Modellen werden die Ressortmaßnahmen zeitlich und thematisch synchronisiert, verbleiben letztlich aber in den jeweiligen Einzelzuständigkeiten. Beim „Real Common Pot“-Modell hingegen fließen die Mittel in ein gemeinsames Budget, das zentral verwaltet wird. Ein solches Modell ist schon sehr nah an einer (temporären) Agentur, ohne dafür neue Institutionen schaffen zu müssen – auch hier verfügen die Projektträger als „Project Managing Agencies“ über die nötigen Kompetenzen, Strukturen und Erfahrungen. Man muss sie nur lassen.

Herausgegeben von  
VDI/VDE Innovation + Technik GmbH  
Steinplatz 1 | 10623 Berlin  
[www.vdivde-it.de](http://www.vdivde-it.de)

Bildnachweis  
Worawut/AdobeStock (Titelbild)

## Autoren



**Dr. Marc Bovenschulte**  
Leiter Demografie, Cluster und  
Zukunftsforschung  
Biologe



**Dr. Jan Wessels**  
Leiter Innovationspolitik, Evaluation  
und Monitoring  
Politologe



**Dr. Werner Wilke**  
Geschäftsführer der VDI/VDE-IT  
Physiker