



Unsere forschungspolitischen Empfehlungen für eine Innovationsfreiheitsinitiative

**Ein moderner Rechtsrahmen zur Förderung
von Innovation und Transfer**

Innovationsfreiheitsinitiative im Überblick

Die Ausgangslage

Der **Innovationsstandort Deutschland** steht vor dem Dilemma, dass der Qualität der wissenschaftlichen Ergebnisse nicht die erwarteten ökonomisch wirksamen Innovationen folgen. Dies liegt an einer Vielzahl von Faktoren; besondere Bedeutung kommt dabei aber strukturellen und rechtlichen Rahmenbedingungen zu, welche den Wissens- und Technologietransfer verlangsamen, be- oder sogar verhindern. Der zu berücksichtigende Rechtsrahmen ist häufig Transfer abwehrend ausgestaltet (z. B. Beihilferecht, Zuwendungsrecht, Gemeinnützigkeitsrecht, Datenschutzrecht). Notwendig sind jedoch Regelungen, die Transfer mindestens zulassen und idealerweise fördern.

Die Herausforderung ist politisch erkannt und wird derzeit z. T. in Form von »Ausnahmen« für spezifische Fälle adressiert (z. B. SPRINDFG). Gleichzeitig werden jedoch in der Förderpraxis vorhandene Spielräume zunehmend kleiner und Auslegungsmöglichkeiten strenger interpretiert. Um die politisch-öffentliche Erwartung einerseits und den verfügbaren Handlungsspielraum der Wissenschaft andererseits in Einklang zu bringen, ist eine Logikumkehr im Rechtsrahmen notwendig, die darauf ausgerichtet ist, die für zeitgemäßen Transfer notwendigen Freiheiten und Flexibilitäten zu schaffen. Die aktuelle Bundesregierung hat die Notwendigkeit und Dringlichkeit dieser **Logikumkehr im Rechtsrahmen** erkannt und den Vorschlag eines Innovationsfreiheitsgesetzes in ihrem Koalitionsvertrag fest verankert. Das Gesetz soll mehr Forschungsfreiheiten gewähren, u. a. durch die Entfesselung von kleinteiliger Förderbürokratie, die Schaffung von Bereichsausnahmen im Vergaberecht und die Reduzierung von Gemeinnützigkeitsschranken entlang aller Transferpfade.

Als zentrale Forschungseinrichtung im deutschen Innovationssystem steht die **Fraunhofer-Gesellschaft** bereit, sich bei der konkreten Ausgestaltung eines Innovationsfreiheitsgesetzes insbesondere im Bereich des Wissens- und Technologietransfers einzubringen – bspw. im Rahmen eines Stakeholder- oder Konsultationsprozesses. Die Verabschiedung des Innovationsfreiheitsgesetzes wird in der Hightech Agenda als ein **prioritäres Vorhaben** genannt,

um das Innovations- und Transfergeschehen hierzulande zu modernisieren.



Unsere wichtigsten Empfehlungen im Fokus

- **Auftragsforschung:** Anpassung der gemeinnützigkeitsrechtlichen Rahmenbedingungen, um den Transfer durch die Herstellung von Kleinserien zu ermöglichen
- **Lizenzierung:** Modernisierung einzelner untergesetzlicher Regelungen im Gemeinnützigkeitsrecht, um Chancen für den Transfer von Forschungsergebnissen über die Lizenzierung von Software nutzen zu können
- **Ausgründungen:** Anpassung des gemeinnützigkeitsrechtlichen Begünstigungsverbots, um ein ausgründungsfreundlicheres Umfeld zu schaffen
- **Anerkennung** der Förderung von Wissens- und Technologietransfer **als gemeinnütziger Zweck**
- **Vereinheitlichung** der Förderbedingungen nach innovationsfreundlichen Maßgaben.

Unsere forschungspolitischen Empfehlungen

Aus der Sicht der Fraunhofer-Gesellschaft und ihrer Institute sind im Kontext eines Innovationsfreiheitsgesetzes **folgende konkrete Änderungen bzw. Anpassungen im Rahmen einer übergreifenden »Innovationsfreiheitsinitiative« notwendig**, um einen zeitgemäßen Transfer von Forschungsergebnissen in die Wirtschaft entlang aller Transferpfade zu ermöglichen:

Kleinserien

Satzungskonforme Herstellung von Kleinserien ermöglichen

Im Rahmen des **Transferpfads »Auftragsforschung«** sollten die gemeinnützigkeitsrechtlichen Rahmenbedingungen so weiterentwickelt werden, dass auch eine Kleinserie satzungskonform angeboten werden kann, welche ein Kunde nach vorangegangener Forschung und Entwicklung benötigt und die am gewerblichen Markt nicht angeboten wird. Eine solche Änderung im Gemeinnützigkeitsrecht könnte untergesetzlich erfolgen, ohne dass dies beihilferechtliche Relevanz hätte.

Konkret: Die Gemeinnützigkeit von Auftragsforschung wird in § 68 Nr. 9 AO statuiert. Diese Vorschrift wird durch Ziffer 21 des AEAO zu § 68 konkretisiert. Demnach gehören die Anfertigung von Prototypen und die Nullserie noch zur Forschungstätigkeit.

Gerade im Bereich der Mikroelektronik wird der Transfer von Forschungsergebnissen in die Praxis allerdings durch diese Regelung, die noch aus den 90er Jahren stammt, gehemmt. Kunden erwarten heute von einer Forschungseinrichtung auch die Herstellung einer über die Nullserie hinausgehenden Kleinserie. Denn zum einen ist der Fertigungsprozess zu diesem Zeitpunkt noch nicht ausentwickelt, weshalb der Ausschuss vergleichsweise hoch ist; zum anderen gibt es am Markt regelmäßig keine kommerziellen Anbieter, die bereit sind, in diesem Stadium eine Produktion zu übernehmen.

Ähnlich verhält es sich im pharmazeutischen Bereich bei hochkomplexen GMP-Prozessen, wo Auftraggeber nach erfolgter klinischer Prüfung erst schrittweise eigene Produktionskapazitäten einsetzen können und daher für eine Übergangszeit auf Kleinserien von Forschungseinrichtungen angewiesen sind.

Eine Lösung könnte es daher sein, die Ziffer 21 des AEAO zu § 68 so zu ergänzen, dass nicht nur Prototyp und Nullserie, sondern auch die Anfertigung von Kleinserien noch zur Forschungstätigkeit gehören.

Lizenzierung von Software

Untergesetzliche Vorschriften im Gemeinnützigkeitsrecht modernisieren

Eine zeitgemäße Weiterentwicklung der gemeinnützigkeitsrechtlichen Rahmenbedingungen ist auch für den **Transferpfad »Lizenzierung«** notwendig. Insbesondere im Bereich von Software und Datenbanken erwartet die Industrie mittlerweile funktionsfähige Lösungen, die über den Charakter eines Prototyps hinausgehen. Bereits eine Modernisierung einzelner untergesetzlicher Vorschriften im Gemeinnützigkeitsrecht bietet die Chance, den Transfer von Forschungsergebnissen in die praktische Anwendung über die Lizenzierung von Software deutlich auszubauen.

Konkret: Die Lizenzierung von Software ist mittlerweile ein wesentliches Element des Transfers von Forschungsergebnissen. Zur Zeit der Entstehung der Normen zur Gemeinnützigkeit von Auftragsforschung in den 90er Jahren spielte dieser Transferpfad hingegen noch keine Rolle, weshalb hierzu weder in der AO noch im AEAO explizite Regelungen enthalten sind. Ein Rückgriff auf die allgemeine Regelung des § 68 Nr. 9 AO (»Nicht zum Zweckbetrieb gehören Tätigkeiten, die sich auf die Anwendung gesicherter wissenschaftlicher Erkenntnisse beschränken«) würde jedoch den Besonderheiten bei der Lizenzierung von Software nicht gerecht, so dass es hier geboten erscheint, die bestehende Regelungslücke durch eine Ergänzung in Ziffer 21 des AEAO zu § 68 zu schließen. Es könnte dort ergänzt werden, dass zur Forschungstätigkeit auch die Lizenzierung von Forschungsergebnissen, beispielsweise durch eine zeitgemäße Bereitstellung als Software, zählt.

Ausgründungen

Gemeinnützigkeitsrechtliches Begünstigungsverbot an beihilferechtliche De-minimis-Regeln anpassen

Auch was die Unterstützung von Ausgründungen betrifft, bestehen im Gemeinnützigkeitsrecht aktuell Hemmnisse, selbst im unterschwelligen De-minimis-Bereich. Schon eine untergesetzliche Anpassung des

gemeinnützigkeitsrechtlichen Begünstigungsverbots an die beihilferechtlichen De-minimis-Regeln könnte hier ein ausgründungsfreundlicheres Umfeld schaffen.

Konkret: Gemeinnützige Einrichtungen unterliegen dem sog. Begünstigungsverbot des § 55 Abs. 1 Nr. 3 AO. Demnach dürfen gewerbliche Dritte nicht durch gemeinnützigkeitsrechtlich gebundene Mittel begünstigt werden. Dies führt bei Ausgründungsprogrammen wie dem EXIST-Programm, bei dem die Förderquote nur 90 Prozent beträgt und das voraussetzt, dass beschaffte Geräte zum Projektende an die Ausgründung übergeben werden, zu dem unbefriedigenden Ergebnis, dass der zu 90 Prozent staatlich geförderte Anteil eines Geräts im Rahmen einer De-minimis Beihilfe kostenlos an eine Ausgründung weitergereicht werden kann, während der 10-Prozent-Eigenanteil an einem Gerät der Ausgründung in Rechnung gestellt werden muss. Um dies zu vermeiden, könnte man den AEAO zu § 55 so ergänzen, dass bei unentgeltlichen Leistungen an einen Dritten kein Verstoß gegen das Begünstigungsverbot vorliegt, solange die Vergünstigung sich im Rahmen der beihilferechtlichen De-Minimis-Regelungen bewegt.

Wissenstransfer

Förderung von Wissens- und Technologietransfer als gemeinnütziger Zweck anerkennen

Konkret: § 52 AO beinhaltet einen Katalog an gemeinnützigen Zwecken. Hierzu gehört auch die Förderung von Wissenschaft und Forschung. Um dem Element des Transfers mehr Bedeutung zu verleihen, könnte § 52 Abs. 2 Nr. 1 AO um die Formulierung »einschließlich des Wissens- und Technologietransfers« ergänzt werden. Hierdurch könnte insbesondere die Förderung von Ausgründungen als gemeinnützig anerkannt werden, was selbstverständlich innerhalb der Grenzen des europäischen Beihilferechts erfolgen müsste.

Schutzrechtskosten

Forschungseinrichtungen von Schutzrechtskosten befreien (bzw. Schutzrechtskosten ermäßigen)

Schutzrechtskosten müssen bei exklusiver Lizenzierung üblicherweise (zumindest teilweise) an Start-ups weitergegeben werden und können deren Liquidität stark belasten.

Incentivierung von Verwertungsteams

Möglichkeiten zur Erfolgsbeteiligung von Verwertungsteams schaffen

Erfinderinnen und Erfinder partizipieren an einer erfolgreichen Verwertung über die Arbeitnehmererfindervergütung. Hinter einer erfolgreichen Verwertung steht jedoch meist ein ganzes Verwertungsteam. Für dieses Verwertungsteam wäre es eine zielgerichtete Incentivierung, wenn dieses analog zur Arbeitnehmenden-Erfindungsvergütung auch am Erfolg der Verwertung partizipieren könnte. Hierfür wäre eine Ausnahme vom Besserstellungsverbot notwendig.

Kommunikation über Spin-offs

Rechtssicherheit für die Kommunikation über Forschungs-Spin-offs herstellen

Forschungseinrichtungen sollten über ihre eigenen Start-ups sachlich berichten und diese insbesondere Investoren und Industriepartnern präsentieren können. Bestehende Unklarheiten, wann hier die Grenze zur unzulässigen Werbung für Dritte überschritten ist, sollten beseitigt werden.

Transfer auf der »letzten Meile«

Förderbescheide standardmäßig so ausgestalten, dass Transfer auch auf der »letzten Meile« ermöglicht wird

Dazu gehört auch die die Nutzung von geförderten Infrastrukturen durch Unternehmen, inklusive der rechtssicheren Nutzungsmöglichkeit von Gebäuden und Geräten zu gründerfreundlichen Konditionen durch Ausgründungen.

Konkret: Förderbescheide sehen regelmäßig vor, dass beschaffte Gebäude oder Anlagen nur für satzungsmäßige Zwecke der Forschungseinrichtung verwendet werden dürfen. Es ist umstritten, inwieweit die gewerbliche Nutzung durch Ausgründungen hierunter fällt. Rechtssicherheit könnte dadurch geschaffen werden, dass die Förderbedingungen eine Nutzung von freien Kapazitäten durch Dritte ausdrücklich zulassen.

Rahmen für Kooperationen

Rechtlichen Rahmen auf nationaler Ebene für Kooperationen wissenschaftlicher Partner in (regionalen) Innovationsökosystemen anpassen

Bisher bestehen große Hürden für die Kooperation außeruniversitärer Forschungseinrichtungen mit Universitäten und weiteren Hochschulen, beispielsweise bei der gemeinsamen Nutzung von bestehender oder geplanter Infrastruktur, der Finanzierung von Nachwuchsgruppen, für Aspekte der Zuleitungsgestaltung oder für Studierendenprojekte. Hier kann eine Anerkennung der Zusammenarbeit von Fraunhofer mit Universitäten nach Art. 91b Grundgesetz die Grundlage einer umfassenden Vereinfachung bilden. Dies betrifft auch die wechselseitige Beauftragung zwischen Forschungseinrichtungen und Universitäten, bei denen die wissenschaftliche Kooperation aktuell im Rahmen eines Beschaffungsvorgangs auch für Unteraufträge vergaberechtlich abgebildet werden muss.

Förderbedingungen

Förderbedingungen (inklusive Nebenbestimmungen) aller Bundesressorts nach innovationsfreundlichen Maßgaben vereinheitlichen

Beispiele:

- Unterschiedliche Schwellenwerte für zuwendungsfinanzierte Vergaben durch verschiedene Ressorts ziehen enormen Verwaltungsaufwand nach sich. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Einhaltung der jeweils eigenen Schwellenwerte auch für die Anerkennung aller in die Vollkosten einkalkulierten Anschaffungen vorausgesetzt wird. Dadurch ist entweder eine Mehrfachbeschaffung notwendig oder die ausnahmslose Anwendung der strengsten Beschaffungsschwellenwerte. Beides

steht im Widerspruch zum Prinzip der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

- Überregional agierende Zuwendungsempfänger wie Fraunhofer sehen sich mit den unterschiedlichsten Teilnahmebedingungen (wie z. B. Ausgaben- vs. Kostenförderung) oder den verschiedenen Nebenbestimmungen (wie z. B. NKBF98, NKBF2017, ANBest-P, ANBest-P Kosten, ANBest-EFRE, ANBest-EU) auf Bundes- und Landesebene konfrontiert. Dies führt zu heterogenen Antrags- und Bewilligungsverfahren. Aktuell existieren auf Bundesebene keine einheitlichen Förderbedingungen. Eine Rückkehr zu einem einheitlichen, über alle Bundesressorts hinweg geltenden Regelwerk für die Projektförderung ist aus Sicht der Fraunhofer-Gesellschaft erstrebenswert. Gleiches gilt auf Landesebene. Hier existiert mitunter je Landesministerium eine eigene Förderrichtlinie. Demzufolge potenziert sich die Anzahl an unterschiedlichen Rahmenbedingungen für die Fraunhofer-Gesellschaft als bundesweit agierende Forschungseinrichtung um den Faktor »16 hoch x«.
- Eine Harmonisierung über alle Bundes- und Landesressorts hinweg kann die Transparenz und Verständlichkeit, die Handhabbarkeit gerade für KMU und die Attraktivität öffentlicher Innovationsförderung deutlich erhöhen. Klare, einheitliche und verständliche Regelwerke machen die Förderprozesse bei der Projektbearbeitung schneller und effizienter und verringern die Fehleranfälligkeit. Zudem wird das Vertrauen in die öffentliche Verwaltung und die Verwendung von Steuergeldern gestärkt. Auch der administrative Aufwand wird durch einen schlankeren Verwaltungsapparat signifikant reduziert.

Prof. Dr.-Ing. Holger Hanselka
Präsident und Vorstandsvorsitzender

Über die Fraunhofer-Gesellschaft

Die Fraunhofer-Gesellschaft mit Sitz in Deutschland ist eine der führenden Organisationen für anwendungsorientierte Forschung. Im Innovationsprozess spielt sie eine zentrale Rolle – mit Forschungsschwerpunkten in zukunftsrelevanten Schlüsseltechnologien und dem Transfer von Forschungsergebnissen in die Industrie zur Stärkung unseres Wirtschaftsstandorts und zum Wohle unserer Gesellschaft. Seit ihrer Gründung als gemeinnütziger Verein im Jahr 1949 nimmt sie eine einzigartige Position im Wissenschafts- und Innovationssystem ein.

Knapp 32 000 Mitarbeitende an 75 Instituten und selbstständigen Forschungseinrichtungen in Deutschland erarbeiten das jährliche Finanzvolumen von 3,6 Mrd. €. Davon entfallen 3,1 Mrd. € auf das zentrale Geschäftsmodell von Fraunhofer, die Vertragsforschung. Im Vergleich zu anderen öffentlichen Forschungseinrichtungen bildet die Grundfinanzierung durch Bund und Länder lediglich das Fundament des jährlichen Forschungshaushalts. Sie ist die Basis für wegweisende Vorlauftforschung, die in den kommenden Jahren für Wirtschaft und Gesellschaft bedeutend wird. Das entscheidende Alleinstellungsmerkmal ist der hohe Anteil an Wirtschaftserträgen, der Garant ist für die enge Zusammenarbeit mit Wirtschaft und Industrie und die stetige Marktorientierung der Fraunhofer-Forschung: 2024 beliefen sich die Wirtschaftserträge auf 867 Mio. € des laufenden Haushalts. Ergänzt wird das Forschungsportfolio durch im Wettbewerb eingeworbene öffentliche Projektmittel, wobei eine ausgewogene Balance zwischen öffentlichen und wirtschaftlichen Erträgen angestrebt wird.

Kontakt

Herausgeber

Fraunhofer-Gesellschaft zur Förderung der angewandten Forschung e. V.
Hansastraße 27 c, 80686 München
<https://www.fraunhofer.de>

Jochen Fiedler
Zuwendungsrecht und Gemeinnützigkeit
Telefon +49 89 1205-1012
jochen.fiedler@zv.fraunhofer.de

Simon Ammer
Stv. Abteilungsleiter Corporate Strategy Development
Telefon +49 89 1205-1104
simon.ammer@zv.fraunhofer.de

Lisa Schwietzke
Abteilungsleiterin Wissenschaftspolitik
Telefon +49 89 1205-1610
lisa.schwietzke@zv.fraunhofer.de