

A 1 20. Legislaturperiode: F&I-Politik vom proklamierten „Deutschland-Tempo“ weit entfernt

A 1-1 Transformativer Richtungswechsel angekündigt – aber nicht vollzogen

Die Bundesregierung der 20. Legislaturperiode hat sich angesichts der großen gesellschaftlichen Herausforderungen zu dem Ziel bekannt, die Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft durch Digitalisierung und Dekarbonisierung voranzutreiben. Dabei ließ sie keinen Zweifel daran, dass Forschung und Innovation (F&I) und insbesondere eine Neuausrichtung der deutschen F&I-Politik für die Erreichung dieser Ziele von zentraler Bedeutung sind.²⁸ Die Expertenkommission bewertet die damit verbundene grundsätzliche Neuausrichtung der F&I-Politik der Bundesregierung auf den transformativen Wandel positiv.²⁹

Die in 2023 verabschiedete Zukunftsstrategie Forschung und Innovation dient als übergeordneter, ressortübergreifender Handlungsrahmen dieser Politik. Auf der nachgeordneten Ebene hat die F&I-Politik der Bundesregierung in vielen, wenngleich nicht allen, Fällen die richtigen Themen und Ziele in den Blick genommen: Positiv zu bewerten sind aus Sicht der Expertenkommission die Förderung von Schlüsseltechnologien, die Internationalisierung des Wissenschaftssystems, die Fachkräftegewinnung, die Förderung von Sprunginnovationen, die Unterstützung von Innovationsaktivitäten von kleinen und mittleren Unternehmen, die Verbesserung des Zugangs zu Forschungsdaten und die Förderung von Start-ups.

Die Umsetzung einer solchen neuausgerichteten F&I-Politik wurde allerdings durch ein zentrales Defizit gehemmt: Langsamkeit. Diese Langsamkeit resultiert gleichermaßen aus Priorisierungs- und Koordinierungsdefiziten sowie aus Umsetzungsdefiziten. Somit ist die F&I-Politik der Bundesregierung von dem von ihr selbst proklamierten „Deutschland-Tempo“³⁰ weit entfernt. Viele der im Koalitionsvertrag angekündigten F&I-politischen

Vorhaben wurden nicht umgesetzt. Dazu zählen die Deutsche Agentur für Transfer und Innovation (DATI), das Forschungsdatengesetz, das Dateninstitut, das Wissenschaftszeitvertragsgesetz sowie eine unabhängige Stiftung für Wissenschaftsjournalismus.³¹

Darüber hinaus ist es der Bundesregierung nicht gelungen, ihre Zukunftsstrategie ausreichend mit Leben zu füllen. Hierfür sind verschiedene Gründe zu nennen:

- Es wurde versäumt, eine klare Priorisierung von Politikfeldern und Technologien vorzunehmen, Zukunftsbilder zu entwerfen und sie durch detaillierte Teilstrategien zu unterlegen. Dies führt zu Planungsunsicherheiten in Wirtschaft und Gesellschaft, die sich wiederum negativ auf langfristige Innovations- und Investitionsvorhaben der Unternehmen auswirken können. In der Folge können Innovationsvorhaben ausbleiben, sich erheblich bei der Umsetzung verzögern oder ins Ausland verlagert werden.
- Die in der Zukunftsstrategie formulierten sechs großen Handlungsfelder, die sogenannten Missionen, sind viel zu breit angelegt. Auch deshalb ist es nicht gelungen, daraus ressortübergreifende Ziele abzuleiten, diese zu priorisieren, mit Roadmaps zu versehen und Maßnahmen zu entwickeln.
- Mit der Formierung von ressortübergreifenden Missionsteams und dazugehörigen Begleitgremien wurden zwar Strukturen geschaffen, für die sich die Expertenkommission mehrfach eingesetzt hatte. Dennoch ist die Bundesregierung über die Phase des organisatorischen Aufbaus kaum hinausgekommen und konkrete operative Schritte zur Umsetzung missions-

orientierter Maßnahmen stehen noch weitgehend aus.

- Der Bundesregierung ist es nicht gelungen, die einzelnen Ressorts davon zu überzeugen, ihre Strategien und Aktionspläne mit den in der Zukunftsstrategie formulierten Missionen für die Ausgestaltung konkreter F&I-politischer Projekte zu verzahnen und damit die beabsichtigte Lenkungswirkung der Zukunftsstrategie anzuerkennen.
- Eine Reihe der in der Zukunftsstrategie angekündigten neuen Projekte wurde nicht weiterverfolgt. So sind beispielsweise die Transferbrücken und Innovationsregionen, die die Bundesagentur für Sprunginnovationen (SPRIND) und die DATI ergänzen sollten, nicht oder kaum über die Ankündigungsphase hinausgelangt.

Vor diesem Hintergrund stellt die Expertenkommission fest, dass die avisierte Neuausrichtung der deutschen F&I-Politik auf der Stelle tritt.

A 1-2 Ausbau der Infrastrukturen für die Transformation nicht wesentlich vorangebracht

Für die Digitalisierung und Dekarbonisierung unerlässliche Infrastrukturen weisen nach wie vor Defizite auf, die die dringend notwendigen Transformationen erschweren.

- Am offensichtlichsten ist dies bei der im internationalen Vergleich rückständigen Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung (vgl. Kapitel A 2 und B 1). Selbst mit dem im Juli 2024 in Kraft getretenen Onlinezugangs-Änderungsgesetz gelang es Bund, Ländern und Kommunen nicht, zentrale Defizite wie die zu komplizierten Strukturen und Zuständigkeiten zu überwinden.³²
- Auch die von der Expertenkommission seit Jahren beklagten Defizite bei der flächendeckenden Versorgung mit schnellen, leistungsfähigen Internetverbindungen sind nach wie vor nicht ausgeräumt. Trotz eines partei- und institutionenübergreifenden Bekenntnisses für ein leistungsstarkes Internet schneidet Deutschland beim Ausbau der Breitbandinfra-

struktur im innereuropäischen Vergleich weiterhin schlecht ab.³³

- Darüber hinaus erschwert und verteuert der stockende Ausbau der Stromversorgungsinfrastruktur und Wasserstoffinfrastruktur die politisch gewollte Energiewende.³⁴

A 1-3 Regulatorische Innovationshemmnisse nicht ausreichend abgebaut

Regulatorische Anforderungen gehören inzwischen zu den größten Hindernissen für F&I.³⁵

- Zulassungs- und Genehmigungsverfahren im Rahmen von F&I-Projekten sind oft mit hohen regulatorischen Hürden und Bürokratiekosten verbunden. Zwar gingen die Bürokratiekosten, d. h. die Kosten, die den Unternehmen durch Informationspflichten aller Art entstehen, laut Bürokratiekostenindex im Verlauf der Legislaturperiode leicht zurück. Im gleichen Zeitraum stieg jedoch der generelle Erfüllungsaufwand, d. h. die Kosten und der Zeitaufwand, die durch das Befolgen rechtlicher Vorschriften des Bundes entstehen, von rund 1,4 Milliarden auf etwa 7,3 Milliarden Euro an.³⁶
- Die Bundesregierung hat 2024 mit dem Medizinforschungsgesetz die regulatorischen Anforderungen für die Entwicklung, Zulassung und Herstellung von Arzneimitteln verbessert.³⁷ In anderen unmittelbar für das F&I-System relevanten Bereichen wie der Governance der Projektträger, der Forschungszulage oder der Regulierung der grünen Gentechnik wurden hingegen keine oder kaum spürbare Entlastungen und Vereinfachungen vorgenommen. Gleiches gilt für die Administration von F&I-Fördermitteln. So ist es weiterhin keine Seltenheit, dass sich die Bewilligung von Forschungsförderanträgen ein dreiviertel Jahr³⁸ und in manchen Fällen sogar zwei Jahre hinzieht.
- Fehlender Wille, regulatorische Hürden abzubauen, zeigt sich symptomatisch am Beispiel der SPRIND: Obwohl die erforderlichen Schritte zur Entfesselung der SPRIND klar definiert wurden und die Kompetenzen hierfür allein beim Bund lagen, fehlte der Mut, der

SPRIND die notwendige Unabhängigkeit von der Politik und den Fristigkeiten der Bundeshaushaltsordnung zu verschaffen.³⁹

Die Expertenkommission kommt abschließend zu dem ernüchternden Fazit, dass es der Bundesregierung trotz ihrer hohen F&I-politischen Ambitionen nicht gelungen ist, eine für die Transformationen notwendige Innovationsdynamik zu entfachen.