

Bünstorf, Guido; Cantner, Uwe; Häussler, Carolin; Meurer, Petra

Article

Innovationsmotor Start-ups: Herausforderungen und politische Unterstützung

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Bünstorf, Guido; Cantner, Uwe; Häussler, Carolin; Meurer, Petra (2025): Innovationsmotor Start-ups: Herausforderungen und politische Unterstützung, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 78, Iss. 05, pp. 10-13

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/320209>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Zur Diskussion gestellt

Innovationsmotor Start-ups: Herausforderungen und politische Unterstützung



Prof. Dr. Guido Bünstorf ist Leiter des Fachgebiets Wirtschaftspolitik, Innovation und Entrepreneurship an der Universität Kassel und Mitglied der Expertenkommission Forschung und Innovation.



Prof. Dr. Uwe Cantner ist Professor für Volkswirtschaftslehre/Mikroökonomik an der Friedrich-Schiller-Universität Jena und Vorsitzender der Expertenkommission Forschung und Innovation.



Prof. Dr. Carolin Häussler ist Inhaberin des Lehrstuhls für Organisation, Technologiemanagement und Entrepreneurship an der Universität Passau und Mitglied der Expertenkommission Forschung und Innovation.



Dr. Petra Meurer ist stellvertretende Leiterin der Geschäftsstelle der Expertenkommission Forschung und Innovation in Berlin.

Innovationen entstehen, wenn neue Ideen und neues Wissen in marktfähige Produkte, Dienstleistungen und Geschäftsmodelle überführt werden. Unternehmensgründungen spielen hierbei eine zentrale Rolle. Anders als etablierte Unternehmen sind sie bei ihren Innovationsaktivitäten nicht durch bestehende interne Unternehmensstrukturen, Arbeitsweisen und Kompetenzprofile beschränkt. Aufgrund dieser Flexibilität sind Unternehmensgründungen gerade beim Hervorbringen radikaler Innovationen und disruptiver Neuheiten – also Innovationen, die bestehende Marktpositionen herausfordern – häufig im Vorteil. Ihnen kommt daher bei den durch Digitalisierung und Dekarbonisierung ausgelösten Transformationen eine hohe Bedeutung zu.

In Deutschland hat es sich durchgesetzt, als Start-ups diejenigen Unternehmensgründungen zu bezeichnen, die sich durch innovative Geschäftsideen und hohes Wachstumspotenzial auszeichnen. Nur eine Minderheit aller Unternehmensgründungen stellt in diesem Sinne Start-ups dar (Metzger 2025).

Deutschland verfügt mit einer starken Forschungslandschaft und einer soliden industriellen Basis über gute Voraussetzungen für Innovationsaktivitäten ganz allgemein

und speziell für Start-ups. Allerdings bestehen einige, erhebliche Hemmnisse, die verhindern, dass die Potenziale für Start-ups in Deutschland ausgeschöpft werden. Hemmnisse treten bei der Finanzierung von Start-ups in der Gründungs- wie auch in der Wachstumsphase auf, und sie äußern sich in für das Wachstum und die Skalierung der jungen Unternehmen ungünstigen Rahmenbedingungen. Akademische Spin-offs, die aus der Wissenschaft hervorgehen, sowie Spin-outs, aus bestehenden Unternehmen heraus, sind aufgrund ihrer Entstehung speziellen Hemmnissen ausgesetzt.

Herausforderungen bei der Finanzierung von Start-ups

Start-ups in Deutschland stehen vor erheblichen Herausforderungen bei der Deckung ihres Kapitalbedarfs, insbesondere im Bereich des Wagniskapitals (auch Venture Capital). Besonders problematisch ist die Finanzierung von Start-ups in der Wachstums- und Skalierungsphase, der sogenannten Later-Stage-Phase. Gerade Start-ups, die im Deeptech-Bereich tätig sind und einen hohen Kapitalbedarf haben, können diesen in Deutschland und Europa häufig nicht decken. Dies kann dazu führen, dass internationale Investoren diese Lücke füllen und Technologien,

Innovationen oder sogar ganze Start-ups ins (außereuropäische) Ausland abwandern.

Um die Finanzierungsprobleme bei Wagnis- und Wachstumskapital in Deutschland zu beheben, sind während der vergangenen Legislaturperioden bereits zahlreiche Schritte unternommen worden (EFI 2019, S. 46ff.). Initiativen wie der seit 2005 bestehende High-Tech Gründerfonds legten den Grundstein. Später folgten Programme wie der INVEST-Zuschuss für Business-Angel-Investments und der Co-Investitionsfonds Coparion für Folgefinanzierungen. Diese wurden durch Maßnahmen des Europäischen Investitionsfonds (EIF) ergänzt. Ein bedeutender Meilenstein war der im Jahr 2021 beschlossene Zukunftsfonds Deutschland, der aus mehreren Modulen besteht¹ und für den bis 2030 10 Mrd. Euro zur Verfügung stehen. Der Fokus liegt auf öffentlichen Co-Finanzierungen, um private Investitionen anzuregen.

Mit dem Zukunftsfinanzierungsgesetz, das Ende 2023 verabschiedet wurde, soll weiteres privates Kapital für Investitionen in Start-ups und Wachstumsunternehmen mobilisiert werden. Zudem haben sich im September 2024 Bundesregierung, KfW, Unternehmen sowie Verbände im Rahmen der sogenannten WIN-Initiative zusammengeschlossen und einen 10-Punkte-Maßnahmenplan zur Stärkung des Ökosystems für Wachstums- und Innovationskapital entwickelt (Die Bundesregierung und KfW 2024).

Trotz dieser Initiativen war der Anteil der Wagniskapitalinvestitionen am Bruttoinlandsprodukt gemäß dem OECD Data Explorer im Jahr 2023 (aktueller Rand für den internationalen Vergleich) in Deutschland mit 0,06% deutlich geringer als in anderen wichtigen Innovationsstandorten wie Israel (1,28%), den USA (0,47%), Kanada (0,22%) oder Südkorea (0,15%). Neben einer Steigerung dieses Anteils sollte es Ziel der Politik sein, dass Wagniskapital überwiegend aus privaten Quellen stammt. Um mehr privates Kapital zu mobilisieren, sollten in der neuen Legislaturperiode die Möglichkeiten, mit risikoreichen Investitionen eine angemessene Rendite zu erzielen, weiter gestärkt werden. Die im Koalitionsvertrag enthaltene Ankündigung, den Zukunftsfonds über das Jahr 2030 hinaus fortzuführen, und das Bekenntnis zur WIN-Initiative (CDU, CSU und SPD 2025) sind hierbei wichtige Signale.

Um mehr Wachstumskapital aus Pensionsfonds und Versicherungen sowie Stiftungen und Family Offices zu attrahieren, planen die Regierungsparteien, die Beteiligungsmöglichkeiten institutioneller Investoren zu erhöhen. Ein

wesentlicher Ansatzpunkt hierfür ist es, den institutionellen Anlegern die Möglichkeit zu eröffnen, einen (weitaus) höheren Anteil ihres Portfolios als bisher in Form von Wagniskapital zu investieren. Für Investoren ebenso bedeutsam sind verbesserte Exit-Bedingungen, insbesondere durch Börsengänge (IPOs), mittels derer Start-ups in die Wachstums- und Skalierungsphase eintreten können.

Die neue Bundesregierung sollte nicht nur in Deutschland die Rahmenbedingungen für Wagniskapital und Wachstumsfinanzierungen verbessern, sondern sich darüber hinaus – wie im Koalitionsvertrag angedeutet – in der Europäischen Union aktiv dafür einsetzen, die Kapitalmarktunion voranzubringen.

Herausforderungen bei der Etablierung am Markt und der Skalierung

Start-ups haben Schwierigkeiten, sich am Markt zu etablieren, wenn potenzielle Kundinnen und Kunden die Vorteile der durch die Start-ups angebotenen neuen Produkte und Dienstleistungen nicht abschätzen können und sich bei Kaufentscheidungen risikoavers verhalten. Auch die staatliche Beschaffung, von der starke nachfrageseitige Effekte ausgehen können, greift eher auf bereits etablierte Produkte und Dienstleistungen zurück. Doch selbst wenn der Staat innovative Beschaffung betreibt, fällt es Start-ups aufgrund ihres geringen Unternehmensalters schwer, die erforderlichen Bonitätskriterien zu erfüllen und den Zuschlag zu erhalten. Bei der im Koalitionsvertrag angekündigten Vereinfachung des Vergaberechts gilt es, diesen Aspekt zu berücksichtigen.

In den USA unterstützt das *Small Business Innovation Research Program* (SBIR) kleine und mittlere Unternehmen (KMU) über eine innovationsorientierte öffentliche Beschaffung.² Bundesbehörden mit einem Budget für externe Forschung und Entwicklung (FuE) über 100 Mio. US-Dollar sind verpflichtet, einen bestimmten Prozentsatz dieses FuE-Budgets für das SBIR-Programm bereitzustellen. Dabei identifizieren sie gesellschaftliche Innovationsbedarfe und bieten KMU in einem wettbewerbsorientierten Vergabeverfahren die Möglichkeit, FuE-Projekte mit kommerziellem Potenzial zu verfolgen. Studien deuten auf ein hohes Potenzial des SBIR-Programms hin, Innovationsaktivitäten zu fördern (Howell 2022). Mehrere Länder haben ähnliche Programme aufgesetzt (EFI 2017, S. 95). Die neue Bundesregierung sollte prüfen, ob ein vergleichbares Konzept in der laufenden Legislaturperiode umgesetzt werden kann.

¹ Siehe <https://www.kfw-capital.de/Investmentfokus/Zukunftsfonds/>.

² Siehe <https://www.sbir.gov>.

Sich allein auf den deutschen Markt zu konzentrieren, reicht bei vielen Start-ups nicht aus, um Wagniskapital in ausreichendem Umfang akquirieren zu können, entsprechend zu wachsen und zu skalieren sowie im Wettbewerb zu bestehen. Jedoch wird die Erweiterung der Geschäftstätigkeiten in den europäischen Markt hinein erschwert, wenn sich Regulierungen zwischen den EU-Mitgliedstaaten unterscheiden oder unterschiedlich angewendet werden. Ein Beispiel hierfür ist die Datenschutzgrundverordnung (DSGVO), deren wichtigste Konzepte von den nationalen Datenschutzbehörden unterschiedlich ausgelegt werden – die Folgen sind Rechtsunsicherheit, erhöhte Kosten für die Unternehmen und die Behinderung von grenzüberschreitenden Geschäften sowie Forschung und Innovation (Europäische Kommission 2024, S. 10). Laut Koalitionsvertrag wollen die Regierungsparteien auf europäischer Ebene erreichen, dass u. a. kleine und mittelständische Unternehmen – und damit in der Regel auch Start-ups – vom Anwendungsbereich der DSGVO ausgenommen werden. Dies könnte jedoch dazu führen, dass Nachfragende tendenziell KMU meiden, um ihre Daten zu schützen. Sinnvoller wäre es, auf europäischer Ebene auf klare, einfach zu implementierende und einheitlich auszugestaltende Regelungen hinzuwirken – und das nicht nur bei der DSGVO.

Ein weiteres Beispiel für Reformbedarf ist die Regulierung der Medizintechnik, die zwar EU-weit harmonisiert wurde (*Medical Device Regulation* – MDR), aber mit hohen administrativen Anforderungen verbunden ist. In den Mitgliedstaaten bestehen unterschiedlich organisierte Zertifizierungsverfahren und Regelungen zur Kostenerstattung, die den Aufwand insbesondere für junge Medizintechnikunternehmen erhöhen und eine einheitliche Markteinführung ihrer Produkte in Europa erschweren.

Herausforderungen für akademische Spin-offs

Start-ups schöpfen für ihre Innovationsaktivitäten aus einer Vielzahl von Wissensquellen. Hohe Bedeutung als Wissensquelle hat die Forschung an Hochschulen und Forschungseinrichtungen. Sie bildet die Basis für die als (akademische) Spin-offs bezeichneten Unternehmensgründungen durch Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, die eine bedeutsame Gruppe der Start-ups darstellen. Beispielsweise basierte die Entwicklung von mRNA-Impfstoffen bei BioNTech auf umfangreichen Forschungsarbeiten, die im universitären Kontext begonnen und im Unternehmen weitergeführt wurden. Die Weiterentwicklung der Forschungsergebnisse in kommerziell verwertbare Produkte ist in der Regel zeit- und kostenintensiv, so dass Spin-offs in der Anfangsphase typischerweise einen hohen externen Kapitalbedarf haben, bevor

sie ihre Aktivitäten durch eigene Umsatzerlöse finanzieren können.

Spin-offs müssen die von ihnen ökonomisch genutzten Forschungsergebnisse von der Einrichtung erwerben oder lizenzieren, an der diese Ergebnisse hervorgebracht wurden. Die Verhandlungen über die Kaufpreise und Lizenzen sind aufgrund unterschiedlicher Interessen häufig sehr langwierig. Die Transferstellen der Hochschulen und Forschungseinrichtungen haben Interesse an möglichst hohen Einnahmen und sind zudem bestrebt, Risiken einer Verletzung des EU-Beihilferechts auszuschließen. Dagegen sehen Spin-off-Gründerinnen und -Gründer durch hohe Preise für Patente bzw. hohe Lizenzgebühren die finanziellen Spielräume zur Weiterentwicklung und Skalierung ihrer jungen Unternehmen stark eingeengt. Dies macht sie zudem weniger attraktiv für potenzielle Investoren (EFI 2024, S. 34ff.).

Mit dem Ziel, die Übertragung geistigen Eigentums von den Hochschulen oder außeruniversitären Forschungseinrichtungen an das zu gründende Unternehmen zu vereinfachen und gründungsfreundlich auszugestalten, hat die Bundesagentur für Sprunginnovationen (SPRIND) in Partnerschaft mit dem Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft und dem Fraunhofer ISI die Initiative IP-Transfer 3.0 auf den Weg gebracht.^{3,4} Die Initiative greift das Modell einer sogenannten virtuellen Beteiligung auf, bei dem die wissenschaftliche Einrichtung am Unternehmen beteiligt wird, aber auf ein Stimmrecht verzichtet. Im Rahmen der Initiative werden zudem Musterverträge für die Übertragung geistigen Eigentums sowie weitere Werkzeuge zur Beschleunigung des Prozesses entwickelt.

Im Koalitionsvertrag kündigen die Regierungsparteien an, an Hochschulen und Forschungseinrichtungen „verbindlich standardisierte Ausgründungsverträge“ (CDU, CSU und SPD 2025) einzuführen, die die Nutzungsrechte von geistigem Eigentum gegen einen marktüblichen Anteil ermöglichen. Das Bestreben, den Ausgründungsprozess durch standardisierte Verträge zu vereinfachen, ist zu begrüßen. Hierbei sollten die im Rahmen der Initiative IP-Transfer 3.0 gesammelten Erfahrungen berücksichtigt werden. Die Formulierung im Koalitionsvertrag wirft jedoch die Frage auf, inwieweit eine die Vertragsfreiheit einschränkende Verbindlichkeit vorgesehen ist. Um zähe Verhandlungen abzukürzen und zugleich eine individuelle Vertragsgestaltung nicht auszuschließen, wäre es sinnvoll, den Vorschlag von Harhoff (2025) zur Einrichtung einer Schlichtungsstelle aufzugreifen.

³ IP = Intellectual Property

⁴ Siehe <https://www.sprind.org/worte/magazin/start-ip-transfer-3-0-projekt>.

Herausforderungen für Spin-outs aus etablierten Unternehmen

Auch außerhalb von Hochschulen und Forschungseinrichtungen werden relevante Wissensgrundlagen für Start-ups geschaffen, insbesondere in bestehenden Unternehmen. Häufig beruhen Start-ups auf Ideen und Technologieentwicklungen, die ihre Gründerinnen und Gründer als Beschäftigte bestehender Unternehmen entwickelt haben, aber nicht innerhalb dieser Unternehmen in Innovationen umsetzen konnten. Solche Unternehmensgründungen aus bestehenden Unternehmen heraus werden als Spin-outs bezeichnet. Eine umfangreiche Literatur zeigt ihre hohe Bedeutung für das Innovationsgeschehen und die Dynamik von Märkten, Branchen und Regionen auf (z. B. Adams et al. 2024). In Deutschland ist SAP ein prominentes Beispiel für ein Spin-out und auch andere führende Softwareunternehmen wie Zoom, Mistral oder Perplexity gehen auf Spin-out-Aktivitäten zurück. Gegenüber akademischen Spin-offs sind Spin-outs häufig dadurch im Vorteil, dass ihre Gründerinnen und Gründer Unternehmensefahrung und Kenntnisse über den zu bedienenden Markt mitbringen.

Bei der Weiterentwicklung der Fördermaßnahmen zur Unterstützung von Start-ups sollte die neue Bundesregierung auch Spin-outs aus etablierten Unternehmen im Blick haben. Während beispielsweise akademische Spin-offs in der Seed-Phase durch das EXIST-Programm unterstützt werden können, haben Gründerinnen und Gründer von Spin-outs aus etablierten Unternehmen in der Frühphase keinen Zugang zu einer vergleichbaren Förderung.

Sofern die Gründung der Spin-outs nicht vom bestehenden Unternehmen unterstützt werden, können sich Hemmnisse durch sogenannte Non-Compete-Vereinbarungen (im Deutschen als nachvertragliche Wettbewerbsverbote bezeichnet) ergeben. Dabei verpflichten sich Beschäftigte gegenüber ihrem Arbeitgeber, nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses nicht für einen Konkurrenten tätig zu werden oder selbst in Konkurrenz zum Unternehmen zu treten. Verschiedene Studien zeigen, dass durch diese Vereinbarungen die Mobilität von Beschäftigten und die Zahl der Spin-out-Gründungen abnehmen können (Marx et al. 2009; Starr et al. 2018).

Anders als in den USA – wo es Bestrebungen gibt, Non-Compete-Vereinbarungen zurückzudrängen (Woods 2025) – wird in Deutschland zu diesem Hemmnis und seinen Folgen keine öffentliche Debatte geführt. Die neue Bundesregierung sollte solch eine Debatte ergebnisoffen anstoßen. Hierbei wäre auch die Frage zu diskutieren, ob es Ausnahmen von Non-Compete-Vereinbarungen für Gründerinnen und Gründer von Spin-outs geben sollte.

Schlussbemerkung

Der Koalitionsvertrag benennt eine Reihe wichtiger Vorhaben zur Unterstützung von Start-ups. Nun muss es die neue Bundesregierung schaffen, diese Vorhaben zügig und mit Nachdruck umzusetzen. •

Referenzen

Adams, P., A. Bahoo-Torodi, R. Fontana und F. Malerba (2024), "Employee Spinouts Along the Value Chain", *Industrial and Corporate Change* 33(1), 90–105.

CDU, CSU und SPD (2025), *Verantwortung für Deutschland. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD*, 21. Legislaturperiode, Berlin.

Die Bundesregierung und KfW (2024), *WIN-Initiative. Wachstum- und Innovationskapital für Deutschland. Gemeinsames Bekenntnis zur Stärkung der Investitionen in Wachstums- und Innovationskapital und des zugehörigen Ökosystems*.

EFI – Expertenkommission Forschung und Innovation (2017), *Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands 2017*, Berlin.

EFI – Expertenkommission Forschung und Innovation (2019), *Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands 2019*, Berlin.

EFI – Expertenkommission Forschung und Innovation (2024), *Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands 2024*, Berlin.

Europäische Kommission (2024), *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Zweiter Bericht zur Anwendung der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO)*, COM(2024) 357 final, Brüssel.

Harhoff, D. (2025), „Technologietransfer – Aber schneller und besser“, mimeo.

Howell, S. T. (2022), "Mechanisms and Impacts of Innovation Policy", *NBER Reporter* (4), 8–11.

Marx, M., D. Strumsky und L. Fleming (2009), "Mobility, Skills, and the Michigan Non-compete Experiment", *Management Science* 55(6), 875–889.

Metzger, G. (2025), „Start-ups: Leicht gesagt, aber schwer zu fassen“, *Fokus Volkswirtschaft* Nr. 483.

Starr, E., N. Balasubramanian und M. Sakakibara (2018), "Screening Spinouts? How Noncompete Enforceability Affects the Creation, Growth, and Survival of New Firms", *Management Science* 64(2), 552–572.

Woods, C. D. (2025), "While FTC Non-Compete Appeals Linger, Ohio Poses Ban on Non-Competes, Forum Selection, and Other Restrictive Covenants", 6. März, *The National Law Review*.121–145.