
Deutsche Industrie- und Handelskammer

Stellungnahme

Stellungnahme zur Empfehlung der EU-Kommission für eine harmonisierte Definition „innovativer Unternehmen“, „innovativer Start-ups“ und „innovativer Scale-ups“

Die Deutsche Industrie- und Handelskammer (DIHK) sieht mit Blick auf die von der EU-Kommission im März 2026 vorgelegte [Empfehlung](#) für die Definition eines „innovativen Unternehmens“, „innovativen Start-ups“ und „innovativen Scale-ups“ politischen Handlungsbedarf und nutzt daher die Gelegenheit zur Stellungnahme. Grundsätzlich setzt sich die DIHK dafür ein, innovationspolitische Vereinfachungen allen Unternehmen zugänglich zu machen. Zugleich unterstützt sie das Ziel der EU-Kommission, durch eine einheitliche Definition von Start-ups und Scale-ups bestehende Fragmentierungen abzubauen und Fördermaßnahmen gezielter auszurichten. Kritisch sieht die deutsche Wirtschaft jedoch die vorgeschlagene EU-Definition eines „innovativen Unternehmens“, die in ihrer aktuellen Form als nicht zielführend bewertet wird.

A. Das Wichtigste in Kürze

Grundsätzlich unterstützt die DIHK das Ziel der EU-Kommission, die Rahmenbedingungen für Start-ups und Scale-ups in Europa zu verbessern und stärker zu harmonisieren. Die als Teil der [EU-Start-up und Scale-up Strategie](#) vorgeschlagene Definition „innovativer Unternehmen“ wird jedoch in ihrer aktuellen Ausgestaltung von der Wirtschaft abgelehnt und als nicht praxistauglich, zu bürokratisch und segregierend bewertet. Eine Überarbeitung sollte insbesondere darauf abzielen, den Innovationsbegriff breiter, technologieoffener und stärker qualitativ auszurichten sowie bürokratische Mehrbelastungen für Unternehmen möglichst zu vermeiden bzw. abzubauen.

Für Start-ups und Scale-ups erscheint eine eigenständige, flexiblere Definition sinnvoll, die den unterschiedlichen Entwicklungslogiken und Geschäftsmodellen besser Rechnung trägt und nicht von einer engen, vorgelagerten Innovationsdefinition abhängig ist. Entscheidend bleibt, dass politische Maßnahmen die Innovationskraft in ihrer gesamten Breite fördern und diese nicht durch zu starre oder unpassende Kriterien einschränken.

- Ablehnung einer EU-Definition „innovativer Unternehmen“: Eine pauschale, hauptsächlich F&E-basierte Definition der Innovativität wird als nicht zielführend gesehen, während jedoch die EU-Definitionen für Start-ups und Scale-ups grundsätzlich sinnvoll erscheinen.

- Warnung vor Bürokratie und mangelnder Praxistauglichkeit: Die vorgesehenen Kriterien schaffen zusätzlichen Aufwand und sind aufgrund unterschiedlicher Innovationslogiken zwischen wirtschaftlichen Branchen nur begrenzt vergleichbar.
- Priorisierung von flexibleren, realitätsnahen Kriterien: Innovation sollte nicht nur über F&E-Schwellen gemessen werden, sondern stärker qualitative Faktoren wie Skalierbarkeit, Geschäftsmodellinnovation und Wachstum berücksichtigen.

B. Bewertung im Einzelnen

1. Ablehnung einer EU-weiten Definition „innovativer Unternehmen“

Im Kern kritisiert die deutsche Wirtschaft den Ansatz der EU-Kommission, Innovativität primär über quantitative F&E-Kennzahlen zu definieren. Die vorgesehenen Schwellenwerte – etwa ein Anteil von mindestens 10 % der Betriebskosten oder 5 % des Umsatzes für Forschungs- und Entwicklungsausgaben im Zeitraum der vergangenen drei Geschäftsjahre – werden von den Unternehmen als nicht geeignet angesehen, Innovation sektorübergreifend realistisch abzubilden. Innovationsprozesse unterscheiden sich stark zwischen Branchen und Geschäftsmodellen: Während in technologieintensiven Bereichen wie Biotechnologie oder Quantencomputing hohe F&E-Ausgaben strukturell notwendig sind, entstehen Innovationen in anderen Bereichen – etwa im Dienstleistungssektor, bei digitalen Plattformen, in der Kreativwirtschaft oder durch Geschäftsmodellinnovationen – häufig ohne klar abgrenzbare F&E-Kosten. Entsprechend weisen mehrere Kammern darauf hin, dass „innovativ“ nicht zwingend mit den Ausgabenpfaden des Deep-Tech Sektors gleichzusetzen ist und erfolgreiche Innovationen vielfach außerhalb klassischer F&E-Logiken stattfinden. Die vorgeschlagenen Schwellenwerte würden daher zwar viele innovative Deep Tech Unternehmen erfassen, jedoch teilweise auch solche Unternehmen systematisch ausschließen, die nachweislich innovative Beiträge zur wirtschaftlichen Transformation leisten. Zugleich besteht die Gefahr von Fehlanreizen, da Unternehmen an den Schwellen gezielt Ausgaben erhöhen könnten, ohne dass tatsächlich zusätzliche Innovation entsteht.

Das zeigt, dass rein quantitative Kriterien die tatsächliche Innovationsleistung nur unzureichend abbilden. In der IHK-Organisation wird daher betont, dass Innovativität kein statisches, eindeutig messbares Merkmal ist, sondern in erster Linie qualitativ und kontextbezogen bewertet werden muss. Entsprechend empfiehlt die DIHK, dass für Innovation vorrangig die inhaltliche Bewertung gilt und finanzielle Parameter hierfür kein geeigneter alleiniger Maßstab sind. Zu starre Kriterien bergen auch das Risiko, langfristig die Vielfalt der Unternehmenslandschaft nicht mehr angemessen abzubilden. Auch konjunkturelle Schwankungen oder externe Schocks (wie z.B. die Covid-Pandemie) könnten dazu führen, dass Unternehmen durch krisenbedingte Absenkung der F&E-Ausgaben temporär ihren Status als „innovatives Unternehmen“ verlieren, obwohl ihre Innovationsfähigkeit unverändert besteht.

Zwar sieht die Empfehlung der Kommission ergänzend vor, Innovativität auch über geplante und vergangene Innovationen bzw. über die (absehbare) Entwicklung neuer oder wesentlich verbesserter Produkte, Dienstleistungen oder Prozesse mit technologischem oder

marktseitigem Risiko nachzuweisen: Dieser Ansatz wird grundsätzlich als sinnvoller Schritt in Richtung einer breiteren Innovationsdefinition gewertet; allgemein ist auch die relativ flexible Systematik der EU-Definition mitsamt Alternativkriterien, von denen Unternehmen "mindestens eins" aber nicht alle erfüllen müssen, als hilfreich anzuerkennen. Allerdings werden die hierfür verwendeten Begriffe zur Bewertung wie „wesentliche Innovation“, „technologisch branchenführend“ oder „in absehbarer Zukunft“ als zu unbestimmt kritisiert. Es bleibt unklar, wie Unternehmen diese Kriterien in der Praxis einheitlich und rechtssicher belegen können. Die Folge wären erhebliche Interpretationsspielräume und aufwendige Einzelfallprüfungen – mit entsprechendem zusätzlichen Bürokratieaufwand für Unternehmen, Förderstellen und Prüfinstanzen. Zudem dürfte der Vollzug sowohl zwischen als auch innerhalb der Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich ausfallen. Vor diesem Hintergrund spricht sich ein Großteil der Wirtschaft klar dafür aus, von einer eigenständigen EU-weiten Definition „innovativer Unternehmen“, die der Start-up und Scale-up Definition vorgesetzt ist, abzusehen.

2. Zusätzlichen Bürokratieaufwand und Nachweispflichten vermeiden

Die Sorge vor zusätzlicher Bürokratie – insbesondere durch die in der EU-Empfehlung vorgesehenen Nachweise zur eigenen Innovativität – zieht sich durch viele IHK-Einschätzungen. Viele Unternehmen erfassen ihre F&E-Ausgaben bislang nicht in der geforderten Detailtiefe, sodass die vorgesehene Zuordnung von Personal-, Sach-, Lizenzierungs- und Gemeinkosten zu einzelnen Projekten gerade für kleine und junge Unternehmen erheblichen Mehraufwand bedeuten würde. Teilweise wird auch befürchtet, dass extern attestierte, kostenpflichtige Nachweise erforderlich werden könnten. Besonders Start-ups und Scale-ups ohne eigene F&E-Kostenstellen könnten dadurch in ihrer Entwicklung gebremst werden. Daher wird eine möglichst bürokratiearme Ausgestaltung gefordert, etwa durch die Nutzung bestehender Unternehmensdaten, vereinfachte Verfahren sowie Selbstauskunftsmodelle mit stichprobenartigen Kontrollen. Auch frühere Förderzusagen aus anderen Programmen sollten als Innovationsindikator dienen.

Zwar ist zutreffend, dass Unternehmen im Rahmen von Förderanträgen (egal ob auf EU- oder nationaler Ebene) ohnehin bereits umfangreiche projektbezogene Nachweise erbringen müssen; eine vorgelagerte Pflicht, zunächst die grundsätzliche „Innovativität“ und somit die Teilnahmeberechtigung des gesamten Unternehmens unabhängig vom konkreten Innovationsvorhaben nachzuweisen, würde jedoch einen zusätzlichen, nicht unerheblichen bürokratischen Mehraufwand schaffen, für den insbesondere Start-ups häufig nicht über die notwendigen administrativen Kapazitäten verfügen.

3. Rückenwind für eine EU- Definition von "Start-ups" und "Scale-ups"

Demgegenüber wird das Ziel, EU-seitig einheitliche Definitionen für Start-ups und Scale-ups zu schaffen, grundsätzlich von der Wirtschaft unterstützt. Die vorgeschlagenen Kriterien – etwa eine Altersgrenze von bis zu zehn Jahren für Start-ups oder Wachstumsanforderungen von mindestens 20 % für Scale-ups – werden in Teilen als sachgerecht und praktikabel angesehen.

Gleichzeitig warnen einige Unternehmen, dass zu starre Schwellenwerte bei Beschäftigtenzahlen und Umsatz die Realität unternehmerischer Entwicklung nicht ausreichend widerspiegeln und angesichts von Inflation und strukturellem Wandel langfristig problematisch sein könnten. Auch wird darauf hingewiesen, dass viele Start-ups – insbesondere in frühen Phasen – durch die vorgeschlagenen Kriterien nicht erfasst würden, da Innovationsprozesse häufig bereits vor der formalen Gründung beginnen und sich nicht strikt an klassischen Unternehmenskennzahlen orientieren. Vereinzelt wird daher vorgeschlagen, sich zur vereinfachten Klassifizierung innovativer Start-ups und Scale-ups lediglich auf die Erfüllung eines einzigen prägenden Kernmerkmals zu konzentrieren (z.B. das Unternehmensalter bei Start-ups). Inhaltlich sprechen sich die Kammern auch hier dafür aus, bei der Abgrenzung von Start-ups und Scale-ups stärker qualitative Merkmale zu berücksichtigen. Dazu zählen insbesondere die Skalierbarkeit des Geschäftsmodells, ein hoher Neuheitsgrad, das Wachstums- und Transformationspotenzial sowie das unternehmerische bzw. technologische Risiko. Ergänzend könnten zur Einordnung auch technologieoffene Indikatoren herangezogen werden, etwa Patente und IP-Aufbau, Kooperationen mit Forschungseinrichtungen, die Teilnahme an Innovationsförderprogrammen oder der Einsatz neuer Technologien im Geschäftsmodell.

Vereinzelt kritisieren die Kammern, dass Start-ups und Scale-ups in der vorgeschlagenen Systematik zwingend als Untergruppen „innovativer Unternehmen“ definiert werden. Damit hängt ihre Einordnung – wie von der EU-Kommission beabsichtigt – vollständig von der vorgelagerten Innovationsdefinition ab. Diese Kopplung gilt als problematisch, da sie den Zugang von einer bürokratischen und potenziell streitanfälligen Prüfung abhängig macht. Aus Sicht der Wirtschaft sollte daher eine klare Trennung erfolgen: Eine Definition für Start-ups und Scale-ups kann auch sinnvoll sein, ohne zwingend an starre Kriterien der Innovativität gebunden zu sein.

4. Sonstiges

Hinzu äußern Unternehmen die grundsätzliche Sorge, dass eine solche EU-Definition – selbst wenn sie formal nur empfehlenden Charakters ist – in der Praxis eine faktische Verbindlichkeit entwickeln könnte. Erfahrungen aus der Vergangenheit, etwa mit der europäischen KMU-Definition aus dem Jahr 2003, zeigen, dass solche Empfehlungen häufig in Förderprogrammen und regulatorischen Rahmenwerken der Mitgliedsstaaten übernommen werden, sich damit zunehmend verfestigen und künstliche Trennlinien zwischen Unternehmen schaffen.

Ein weiteres zentrales Anliegen betrifft den Zugang zu Förderinstrumenten und regulatorischen Erleichterungen, der nicht an enge Definitionen gebunden sein sollte. Da Innovation oft außerhalb klarer Kategorien entsteht, besteht die Gefahr, relevante Akteure auszuschließen. Förderprogramme sollten daher flexibel bleiben und unterschiedliche Formen unternehmerischer Innovation berücksichtigen.

C. Ansprechpartner mit Kontaktdaten

Lorenz Kramer

Bereich Europa

Referatsleiter Wirtschaft in Europa

Tel. + 49 151 11331798

E-Mail kramer.lorenz@dihk.de | www.dihk.de

D. Beschreibung DIHK

Wer wir sind:

Unter dem Dach der Deutschen Industrie- und Handelskammer (DIHK) sind die 79 Industrie- und Handelskammern (IHKs) zusammengeschlossen. Unser gemeinsames Ziel: Beste Bedingungen für erfolgreiches Wirtschaften.

Auf Bundes- und Europaebene setzt sich die DIHK für die Interessen der gesamten gewerblichen Wirtschaft gegenüber Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit ein. Denn mehrere Millionen Unternehmen aus Handel, Industrie und Dienstleistung sind gesetzliche Mitglieder einer IHK - vom Kiosk-Besitzer bis zum Dax-Konzern. So sind DIHK und IHKs eine Plattform für die vielfältigen Belange der Unternehmen. Diese bündeln wir in einem verfassten Verfahren auf gesetzlicher Grundlage zum Gesamtinteresse der gewerblichen Wirtschaft und tragen so zum wirtschaftspolitischen Meinungsbildungsprozess bei. Grundlage unserer Stellungnahmen sind die wirtschaftspolitischen Positionen und beschlossenen Positionspapiere der DIHK unter Berücksichtigung der der DIHK bis zur Abgabe der Stellungnahme zugegangenen Äußerungen der IHKs und ihrer Mitgliedsunternehmen. Darüber hinaus koordiniert die DIHK das Netzwerk der 150 Auslandshandelskammern, Delegationen und Repräsentanzen der Deutschen Wirtschaft in 93 Ländern. Die DIHK ist im Transparenzregister der Europäischen Union unter der Nummer 22400601191-42 registriert.