

Antrag

der Abgeordneten Dr. Malte Kaufmann, Dr. Michael Kaufmann, Leif-Erik Holm, Enrico Komning, Uwe Schulz, Bernd Schattner, Michael Esendiller, Sebastian Münzenmaier, Kay-Uwe Ziegler, Barbara Lenk, Edgar Naujok, Tobias Matthias Peterka, Jan Wenzel Schmidt, Dr. Harald Weyel und der Fraktion der AfD

Die Rahmenbedingungen für naturwissenschaftliche und technologische Produktentwicklungen verbessern

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Das Investitionsklima für deutsche Technologiebranchen hat sich verschlechtert. Beispielsweise weisen Experten der Prüfungs- und Beratungsgesellschaft Ernst & Young (EY) darauf hin, dass für die Biotech-Branche 2022 Börsengänge schwieriger geworden seien und Finanzierungsrunden inzwischen länger dauerten, als noch 2021. Auch die Zuflüsse an sonstigem Risikokapital in deutsche Biotechnologieunternehmen würden mittlerweile niedriger ausfallen als noch 2021. Der Fachdienst Biopharmadive berichtet, dass die vier deutschen Biotech-Unternehmen, die 2021 in den USA an die Börse gegangen seien, am Gesamtvolumen der Biotech-Börsenemissionen von fast 15 Milliarden Dollar gerade einmal einen Anteil von vier Prozent gehabt hätten.¹ Das Beispiel Pharmazie ist deshalb von besonderer Bedeutung, weil dort der Eigenkapitalbedarf für die Finanzierung von Innovationen besonders hoch ist. Die Zulassung und Markteinführung von innovativen Arzneimitteln gelten unter den Entwicklungsdisziplinen als „Ironman“, weil sie nicht nur besonders lange dauern, sondern auch besonders teuer sind.

Hiermit soll allerdings nicht impliziert werden, dass eine Entwicklung des Pharmamarktes, wie in den USA angestrebt werden soll. Dort führt die Praxis des teuren Aufkaufens von Rechten an Innovationen zu teils extrem überhöhten Medikamentenpreisen zuungunsten der Behandlungsbedürftigen.²

¹ Handelsblatt am 09.06.2022 a.a.O.

² Stellungnahme Schaber (Linke)

Derartige Probleme treffen auch auf andere Branchen zu, so ist zum Beispiel die Forschung und Produktentwicklung des in Deutschland entwickelten Dual Fuel-Reaktors 2021 nach Kanada abgewandert, verbunden mit der damit zusammenhängenden technologischen Spitzenforschung in den Bereichen Material- und Werkstoffkunde.

Schwieriger wird auch die Suche nach qualifizierten Mitarbeitern quer durch alle Technologiebranchen, denn in einem leer gefegten Arbeitsmarkt konkurrieren die Firmen nicht nur untereinander um die besten Talente, sondern auch mit anderen Branchen und weltweit.³

So identifizieren die Experten von EY den Fachkräftemangel in der Biotech-Branche mit mittlerweile mehr als 770 Unternehmen als Wachstumsbremse.

Es sind grundsätzliche neue Weichenstellungen in der deutschen Forschung und Produktentwicklung erforderlich, um Deutschland in diesem Wirtschaftsbereich wieder wettbewerbsfähig zu machen. Das Festhalten an bestehenden Prinzipien und Mechanismen wird die bereits verlorene Vorreiterrolle Deutschlands nicht zurückbringen.⁴

Zur Stärkung des Technologiestandortes Deutschland bedarf es weniger zusätzlicher Subventionen als vielmehr einer Verbesserung der Rahmenbedingungen für wissensintensive Wertschöpfungen.

Ein Beitritt zu EU-Förderprogrammen, wie dem „IPCEI Health“ ist wenig geeignet, eine Erhöhung der Translationsquote, also dem Grad der praktischen Umsetzung von Forschungsergebnissen in zugelassene, marktgängige pharmazeutische Produkte, zu bewirken, weil dies die Fokussierung auf Ressourcen bedeutet, die bereits im benötigten Umfang vorhanden sind und die wachstumsbeschränkende Mangelfaktoren ignoriert. Der Ansatz, die Erhöhung der Nachfrage und damit die Translationsquote durch eine Erhöhung des Angebotes an Forschungsleistungen zu erreichen, ist weitgehend gescheitert.

Die Wirtschaftswissenschaften setzen auf dezentrale Wettbewerbsmechanismen. Der Staat verfügt über keine spezielle Expertise in der Beurteilung der Marktchancen neuer Technologien oder innovativer Start-ups. Es ist daher nicht zu begründen, dass der Staat eine solche Filterfunktion übernimmt. Staatliche, politisch geführte Subventions- und Förderprogramme, wie IPCEIs der Europäischen Union, sind daher als Mechanismus öffentlicher Förderung zu verwerfen. Die gescheiterte Lissabon-Strategie der EU von 2000 ist wieder einmal ein mahnendes Beispiel dafür, dass eine Politbürokratie dem marktwirtschaftlichen Wettbewerb gegenüber klar unterlegen ist.

Zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für wissensintensive Wertschöpfungen sind durchgreifende Maßnahmen erforderlich, die in erster Linie Wagniskapital aktivieren, aber auch das Arbeitsumfeld innovativer Unternehmen verbessern.

Generell sollte auch darauf hingewirkt werden, dass überall dort, wo der Staat als Kapitalgeber für Innovationen auftritt, er im Erfolgsfall genau wie private Investoren angemessen am wirtschaftlichen Erfolg beteiligt wird.

³ Handelsblatt am 09.06.2022 a.a.O.

⁴ Zu den hier und im Folgenden getroffenen Feststellungen siehe die Belege im Begründungsteil

- II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,
1. sich der Herausforderung zu stellen, auf Defizite im eigenen Land mit nationalen Maßnahmen zu reagieren und demzufolge die Beteiligung Deutschlands an EU-Förderprogrammen kritisch darauf zu prüfen, ob sie zu einer Fehlallokation von Ressourcen führen, die dem marktwirtschaftlichen Wettbewerb entzogen werden;
 2. konkret, die Beteiligung Deutschlands am „IPCEI Health“ zu beenden, weil bereits im Rahmen der o.g. öffentlichen Anhörung durch die Gutachter festgestellt worden ist, dass genau diese negativen Wirkungen zu befürchten sind und durch die Rückforderung der diesbezüglichen deutschen Beiträge neue finanzielle Handlungsspielräume für eine innovative Politik zu eröffnen;
 3. Maßnahmen zu ergreifen, die geeignet sind, in einem Maße Wagniskapital für junge Unternehmen mit neuen Produkten zu aktivieren, das Deutschland langfristig international wettbewerbsfähig macht;
 4. darauf hinzuwirken, dass Förderprogramme der Deutschen Forschungsgemeinschaft zu Lasten des Gießkannenprinzips höher auf wertschöpfungsrelevante naturwissenschaftliche und technologische Forschungsprojekte gewichtet und gezielt auf im Markt erfolgsversprechende Produktentwicklungen ausgerichtet werden;
 5. darauf hinzuwirken, dass überall dort, wo der Staat als Kapitalgeber für Innovationen auftritt, er im Erfolgsfall genau wie private Investoren angemessen am wirtschaftlichen Erfolg beteiligt wird;
 6. darauf hinzuwirken, dass innovationshemmende Beschränkungen, aufgehoben werden – z. B. durch Einführung einer einheitlichen Basis für die Zulassung von Studien – und dass Einschränkungen durch fehlendes Chancenkaptal, mangelnden Patentschutz und unzureichende Kooperationsmöglichkeiten behoben werden⁵;
 7. in Zusammenarbeit mit den Ländern darauf hinzuwirken, die Vernetzung universitärer Forschungseinrichtungen mit privatwirtschaftlichen Unternehmen und den Schutz gemeinsam entwickelten geistigen Eigentums zu stärken;
 8. Datenschutzbestimmungen im engen Dialog mit den Fachverbänden der Industrie und Forschungsinstituten darauf zu überprüfen, in welchem Maße sie unternehmerische Produktentwicklungen unverhältnismäßig stark behindern und entweder darauf hinzuwirken sie abzuschaffen oder zumindest die rechtlichen Voraussetzungen für entsprechende Ausnahmegenehmigungen im vereinfachten Verfahren zu schaffen sowie in Zusammenarbeit mit den Ländern forschungsrelevante Datenschutzbestimmungen bundesweit zu vereinheitlichen;
 9. in Zusammenarbeit mit den Ländern darauf hinzuwirken, dass MINT-Studiengänge kontinuierlich in Richtung auf den aktuellen Stand der Technik modernisiert werden und so wieder den hohen Anforderungen der Innovations- und Biotechnologie entsprechen;

⁵ <https://www.gesundheitsindustrie-bw.de/fachbeitrag/pm/biotechnologie-industrie-sieht-pessimistisch-auf-das-neue-jahr-finanzierung-2022-auf-niveau-von-2019-zurueckgefallen>

10. in Zusammenarbeit mit den Ländern dem Fachkräftemangel durch eine stärkere Fokussierung des Studienplatzangebots auf MINT-Fächer konsequenter als bisher entgegenzuwirken;
11. sich in ihrer Öffentlichkeitsarbeit offen und ohne ideologische Scheuklappen für marktwirtschaftliche Wirkmechanismen in der Forschung und der Industrie einzusetzen und
12. verstärkte Anstrengungen zu unternehmen, auf der Basis der Erfüllung der Forderungen Nr. 1 bis 10 bereits ins Ausland abgewanderte Unternehmen und Forscher nach Deutschland zurückzuholen.

Berlin, den 11. November 2024

Alice Weidel, Tino Chrupalla und Fraktion

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt

Begründung

Der Wirtschaftsausschuss des Deutschen Bundestages hat am 01.03.2023 eine öffentliche Anhörung durchgeführt, zu der verschiedene Sachverständige Stellungnahmen erstellt und im Rahmen der Anhörung erläutert haben. Die starke Fokussierung der Argumente ist dem antragsbezogenen Anlass der Anhörung geschuldet, lässt sich jedoch strukturell auf zahlreiche andere Branchen übertragen.

Folgende wesentliche, relevante Feststellungen wurden durch die geladenen Sachverständigen gemacht:

Der Sachverständige Dr. Andreas Eckert erläuterte, dass sich in Deutschland seit Dekaden nur unverhältnismäßig wenige Beispiele dafür finden ließen, dass vorklinische pharmazeutische Innovationen aus dem universitären oder außeruniversitären Sektor tatsächlich zu einem zugelassenen Medikament oder nachhaltigen, erfolgreichen Konzerngründungen geführt hätten.⁶

Von etwa 1.400 Schlüsselpatenten, auf denen laut der Auswertung der amerikanischen Bundesgesundheitsbehörde FDA in der Dekade zwischen 2010 und 2019 die Zulassungen der knapp 400 wichtigsten neuen Medikamente basierten, könnten acht der Max-Planck-Gesellschaft zugerechnet werden. Die deutschen Hochschulen kämen in der FDA-Statistik kaum vor.⁷

Er bemerkt zu den Translationsquoten, also dem Grad der praktischen Umsetzung von Forschungsergebnissen in zugelassene, marktgängige pharmazeutische Produkte: „Am folgenschwersten sind die niedrigen Quoten für die Wissenschaftler selbst. Sie rauben ihnen eine wesentliche Quelle der Anerkennung. Bei Ehrgeizigen, die sich nicht mit dem Elend ihrer Resonanzlosigkeit abfinden wollen, begünstigt es die Abwanderung.“⁸

Der Sachverständige Dr. Eckert stellt fest, dass der Beitritt zum EU-Förderprogramm Gesundheit „IPCEI Health“ wenig geeignet sei, eine Erhöhung der Translationsquote zu bewirken, weil dies die Fokussierung auf Ressourcen bedeute, die bereits im benötigten Umfang vorhanden seien und die wachstumsbeschränkenden Mangelfaktoren ignoriere. Der Ansatz, die Erhöhung der Nachfrage und damit die Translationsquote durch eine Erhöhung des Angebotes an Forschungsleistungen zu erreichen, sei weitgehend gescheitert.⁹

Der Sachverständige Prof. Dr. Berthold U. Wigger stellt fest, dass es zur Stärkung des Technologiestandortes Deutschland weniger zusätzlicher Subventionen bedürfe als vielmehr einer Verbesserung der Rahmenbedingungen für wissensintensive Wertschöpfungen. Er erläutert, dass wissensintensive Wertschöpfungen in hohem Maße durch innovationsgetriebene Veränderungen geprägt seien. Entsprechende komparative Vorteile setzten deshalb ein möglichst innovationsfreundliches wirtschaftliches und institutionelles Umfeld voraus.¹⁰

Er führt aus, dass Pharmazie und Biotechnologie zu den wissensintensiven Industrien gehörten. Innovationen in diesen Bereichen seien in der Regel mit hohen Aufwendungen für Forschung und Entwicklung verbunden. Von der ersten Idee bis zur Entwicklung eines marktreifen Produkts vergingen dabei in der Regel Jahre. Gerade für junge Unternehmen, sogenannte Start-ups, seien hohe Anfangsinvestitionen ohne begleitende Erträge eine große Hürde. Da sie in der Regel einen erschwerten Zugang zu Fremdkapital und zum konventionellen Kapitalmarkt hätten, seien sie auf Wagniskapital und öffentliche Förderung angewiesen.¹¹

Der Sachverständige Dr. Eckert erläutert, dass in der Pharmazie der Eigenkapitalbedarf für die Finanzierung von Innovationen besonders hoch sei. Die Zulassung und Markteinführung von innovativen Arzneimitteln würden als „Ironman“ unter den Entwicklungsdisziplinen gelten, weil sie nicht nur besonders lange dauerten, sondern auch besonders teuer seien. Folglich entschieden die Kapitalkosten. Rechnete man Fehlschlagkosten ein, benötige man für die Zulassung und kommerzielle Einführung einer präklinischen Innovation mindestens eine halbe Milliarde Euro. Nach seinen Angaben setzten Pharmakonzerne als Faustregel 800 Millionen Euro an. Auch der aus seiner Sicht so bewertete Erfolg von BioNTech und CureVac sei mit Eigenkapitalinvestitionen in mindestens dieser Größenordnung erkaufte worden. Eigenkapitalbeträge in Milliardenhöhe könnten in Deutschland außer etablierten Pharmakonzernen nur wenige Wohlhabende aufbringen. Ansonsten müsse Wagniskapital im Wesentlichen von institutionellen Investoren bereitgestellt werden, die dazu spezielle Fonds aufzulegen hätten.¹²

⁶ Dr. Andreas Eckert Geschäftsführender Gesellschafter Eckert Wagniskapital und Frühphasenfinanzierung GmbH in BT-Ausschussdrucksache 20(9)219, S. 2f.

⁷ Dr. Andreas Eckert a.a.O., S. 4f.

⁸ Dr. Andreas Eckert a.a.O., S. 5

⁹ Dr. Andreas Eckert a.a.O., S. 2 und 4

¹⁰ Prof. Dr. Berthold U. Wigger, Lehrstuhlinhaber für Finanzwissenschaft und Public Management am Karlsruher Institut für Technologie in BT-Ausschussdrucksache 20(9)218, S. 5

¹¹ Prof. Dr. Berthold U. Wigger, a.a.O., S. 1

¹² Dr. Andreas Eckert a.a.O., S. 7

Der Sachverständige Prof. Dr. Berthold U. Wigger stellte fest, dass staatliche Förderung dazu beitragen könne, dass in einem gesellschaftlich wünschenswerten Ausmaß in Forschung und Innovation investiert werde, jedoch stelle ein IPCEI im Kern ein Subventionsprogramm dar. Im Unterschied zu einer allgemeinen staatlichen Forschungsförderung würden im Rahmen eines IPCEIs spezifische, von der Politik identifizierte Projekte unterstützt. Die Wirtschaftswissenschaften hätten keine Theorie parat, die Aufschluss darüber gebe, welche Technologien in Zukunft besonders erfolgreich sein würden. Als Filterfunktion setzten sie vielmehr auf dezentrale Wettbewerbsmechanismen. Auch der Staat verfüge über keine spezielle Expertise in der Beurteilung der Marktchancen neuer Technologien oder innovativer Start-ups. Es sei insofern schwer zu begründen, dass der Staat eine solche Filterfunktion übernehme.¹³

Die Europäische Union hatte im Jahr 2000 die „Lissabon-Strategie“ beschlossen. Dieses hatte zum Ziel, die Europäische Union innerhalb von zehn Jahren, also bis 2010, zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensgestützten Wirtschaftsraum der Welt zu machen.¹⁴ Offensichtlich ist diese Strategie gescheitert. Die Europäische Kommission ist bisher den Nachweis schuldig geblieben, warum ihre IPCEI-Programme erfolgreicher als ihr gescheiterter Vorgänger sein sollten.

Hieraus ergibt sich die Feststellung, dass staatliche, politisch geführte Förderprogramme, wie IPCEIs der Europäischen Union als Mechanismus öffentlicher Förderung zu verwerfen sind.

Für die Finanzierung von Frühphasen spiele gemäß Aussage des Sachverständigen Dr. Eckert die Verfügbarkeit von Wagniskapital die Schlüsselrolle. Der internationale Rückstand bundesdeutscher Firmen 2021 bei der Einwerbung von Eigenkapital zur Finanzierung von Biotechnologieinnovationen habe um den Faktor 225 hinter denen der amerikanischen Firmen (99 zu 0,4 Milliarden EUR) zurückgelegen. Selbst bezogen auf die Einwohnerzahl betrage der Vorsprung der maßstabsetzenden Amerikaner noch das Sechzigfache.¹⁵

Zusammenfassend sei festzustellen, dass die geringe Quote erfolgreicher Translationen in Deutschland nur zu steigern sei, wenn die Nachfrageseite ins Auge gefasst und sich auf die Ursachen der Eigenkapitalknappheit konzentriert werde.

Zu ihnen zählten unter anderem¹⁶:

- politisch-regulatorische Auflagen, die in Deutschland großen Kapitalsammelstellen wie Versicherungen den Einstieg ins Wagniskapital erschwerten.
- im internationalen Vergleich als wenig entgegenkommend und phantasielos geltende Genehmigungsbehörden.
- Kostendämpfungsgesetze im Gesundheitswesen, die den deutschen Gesundheitsmarkt für pharmazeutische Innovationen nur mittelmäßig attraktiv machten.
- die Technologieskepsis, die sich weit in die Institutionen hineingefressen und zum Teil die europäische Ebene erfasst habe.

Zahlreiche Anwendungen der Biotechnologie ließen sich in anderen Erdregionen einfacher entwickeln (da dort eine Dienstleistungsmentalität zugunsten der Bürger und Unternehmen bestehe, von denen deutsche Ämter und Behörden noch weit entfernt seien).

Der Sachverständige Prof. Dr. Berthold U. Wigger unterstreicht die Bedeutung innovationsfreundliche Rahmenbedingungen für den privaten Sektor sicherzustellen. Hierzu gehörten steuerliche Anreize, ein innovationsoffenes Kapitalmarktumfeld, starke Forschungsuniversitäten, gesellschaftliche Technologieoffenheit und ein innovationsoffener Umgang mit Daten.¹⁷

¹³ Prof. Dr. Berthold U. Wigger, a.a.O., S. 1

¹⁴ https://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_de.htm

¹⁵ Dr. Andreas Eckert a.a.O., S. 6

¹⁶ Dr. Andreas Eckert a.a.O., S. 8

¹⁷ Prof. Dr. Berthold U. Wigger, a.a.O., S. 2f

Zur Leistungsfähigkeit deutscher Universitäten bemerkt Prof. Dr. Berthold U. Wigger, dass die Exzellenzinitiative zwar erheblich zur Sichtbarkeit der deutschen Universitäten beigetragen habe, jedoch die deutsche Forschungspolitik nach wie vor von einer Förderung in der Breite geprägt sei. Spitzenforschung erhalte damit geringeres Gewicht als beispielsweise in den angelsächsischen Ländern. Das zeige sich auch in der Effizienz der Universitäten. In einem Effizienzvergleich europäischer Universitäten zeigten sich im Bereich der Universitäten mit medizinischem Schwerpunkt britische Universitäten als die effizientesten und deutsche Universitäten als die am wenigsten effizienten. Für die Effizienz sei insbesondere die Größe der Einrichtung eine wichtige Determinante. Das deutet darauf hin, dass eine stärker an der Spitzenforschung orientierte Universitätspolitik einen Beitrag zu einer Stärkung der Forschungslandschaft leisten könne.¹⁸

Zur Nutzung von Daten führt der Sachverständige Prof. Dr. Berthold U. Wigger aus, dass wissensintensive Wertschöpfungen in hohem Maße auf der Verarbeitung und dem Austausch von Daten basierten. Künstliche Intelligenz beispielsweise stehe und falle mit der Verfügbarkeit großer und aktueller Datenmengen. Eine gesellschaftlich optimale Nutzung von Daten setze klare Regeln der Datenverarbeitung voraus. Davon sei Deutschland gegenwärtig weit entfernt. Dezentral verteilte Kompetenzen im Datenschutz führten zu unterschiedlichen und zum Teil unnötig hemmenden und restriktiven Auslegungen des Datenschutzrechts.

Er weist außerdem darauf hin, dass inzwischen umfassende empirische Evidenz dafür vorliege, dass sich mit steuerlichen Anreizen ein innovationsoffenes Klima erzeugen lasse. Die Belastung mit Unternehmenssteuern trage maßgeblich zu Standortentscheidungen forschender Unternehmen bei und deren Belastung sei in Deutschland im internationalen Vergleich sehr hoch. Einkommensteuern für natürliche Personen wiederum nähmen Einfluss darauf, wo Fachkräfte ihre Arbeit anboten. Auch bei den Einkommensteuern für natürliche Personen liege Deutschland im internationalen Vergleich im oberen Mittelfeld.

Als Beleg für die Belastung eines innovationsoffenen Klimas führt Prof. Dr. Berthold U. Wigger die aus seiner Sicht in Deutschland herrschende, vergleichsweise hohe Technologieskepsis an.¹⁹ Er weist auch darauf hin, dass Technologieoffenheit u.a. mit dem Bildungssystem zusammenhänge.

Ergänzend stellte der Bundesverband der deutschen Industrie (BDI) im Zuge der o.g. Anhörung fest, dass bei der klinischen Forschung für innovative Arzneimittel, Therapien und Impfstoffe in Deutschland sehr hohe bürokratische Hürden bestünden, z.B. führten 52 Ethik-Kommissionen und 38 Universitätsmedizinen zu einer uneinheitlichen Praxis bei Genehmigung von Studien.²⁰

¹⁸ Prof. Dr. Berthold U. Wigger, a.a.O., S. 4

¹⁹ Rieger, M.O., M. Wang, M. Massloch und D. Reinhardt, D. (2021): "Opinions On Technology: a Cultural Divide Between East Asia and Germany?", *Review of Behavioral Economics*, 8, 73-110.

²⁰ Iris Plöger, Mitglied der Hauptgeschäftsführung des BDI, Berlin in BT-Ausschussdrucksache 20(9)227, S. 5