



Ausschussdrucksache 20(9)218

27. Februar 2023

Univ.-Prof. Dr. Berthold U. Wigger
Lehrstuhl für Finanzwissenschaft und Public Management
Karlsruher Institut für Technologie
76133 Karlsruhe

Stellungnahme

Öffentliche Anhörung

zum

Antrag der Fraktion der CDU/CSU

**Deutschland als Innovations-, Biotechnologie- und Pharmastandort
stärken, EU-Mittel sichern, IPCEI Health beitreten**

BT-Drucksache 20/2376

am 1. März 2023

Karlsruhe, den 26. Februar 2022

Stellungnahme im Wirtschaftsausschuss des Deutschen Bundestages zum Antrag der Fraktion der CDU/CSU „Deutschland als Innovations-, Biotechnologie- und Pharmastandort stärken, EU-Mittel sichern, IPCEI Health beitreten“ (BT-Drucksache 20/2376)

I. Anlass

1. Deutschland wird seinen Wohlstand nur erhalten, wenn es seine komparativen Vorteile bei wissensintensiven Wertschöpfungen behauptet. Wissensintensive Wertschöpfungen sind in hohem Maße geprägt durch innovationsgetriebene Veränderungen. Entsprechende komparative Vorteile setzen deshalb ein möglichst innovationsfreundliches wirtschaftliches und institutionelles Umfeld voraus.

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

3. Vor diesem Hintergrund fordert der oben bezeichnete Antrag die Bundesregierung auf, sich dem sogenannten IPCEI Health anzuschließen und dafür mindestens 500 Mio. Euro im Bundeshaushalt einzuplanen. Begleitend sollen 1 Mrd. Euro aus dem Zukunftsfonds für einen sogenannten BioTech Future Fonds bereitgestellt werden. Ferner sollen bürokratische Prozesse verbessert und beschleunigt sowie ein bundesweiter Technologierat eingerichtet werden.

4. Inzwischen hat sich Deutschland dem IPCEI Health angeschlossen. Für das gegenwärtige Haushaltsjahr des Bundes sind dafür 10 Mio. Euro eingeplant. Weitere 175 Mio. Euro sind als Verpflichtungsermächtigung für die kommenden fünf Jahre veranschlagt. Der oben bezeichnete Antrag fordert indessen deutlich höhere Ausgaben aus dem Bundeshaushalt als bisher beschlossen.

II. IPCEI als Industriepolitik

5. Ein *Important Project of Common European Interest* oder IPCEI ist ein staatliches Förderprogramm, in dessen Rahmen die teilnehmenden Mitgliedstaaten Forschung und Innovation

privater Unternehmen in den eigenen Grenzen unterstützen. Es setzt voraus, dass sich mehrere Mitgliedstaaten der EU daran beteiligen, die begünstigten Unternehmen die geförderten Projekte kofinanzieren, positive Spill-over-Effekte in der gesamten EU ausgelöst werden und nur solche Projekte verfolgt werden, die deutlich über den internationalen Stand der Technik in dem betreffenden Sektor hinausgehen. Im Kern ist ein IPCEI ein Subventionsprogramm und insoweit Teil einer aktiven Industriepolitik. An sich sind einer aktiven Industriepolitik in der EU mit dem Beihilferecht aus gutem Grund enge Grenzen gesetzt. Im Rahmen eines IPCEIs erhalten die beteiligten Mitgliedstaaten aber die Möglichkeit, Unternehmen spezielle Beihilfen zu gewähren. Zwar sind IPCEI an die oben genannten Voraussetzungen geknüpft. Es stellt sich aber dennoch die Frage, inwieweit IPCEI zu einem besseren Innovationsklima beitragen.

6. Richtig ist, dass allein marktgetriebene private Ausgaben für Forschung und Innovation in der Regel zu gering sind. Wissenszuwächse aufgrund von Forschungsausgaben einzelner Unternehmen kommen auch anderen Marktteilnehmern zugute, ohne dass die investierenden Unternehmen dafür im Markt voll entgolten werden. Für Start-ups kommt ein beschränkter Zugang zu ausreichenden Investitionsmitteln erschwerend hinzu. Staatliche Förderung kann dazu beitragen, dass in einem gesellschaftlich wünschenswerten Ausmaß in Forschung und Innovation investiert wird.

7. Im Unterschied zu einer allgemeinen staatlichen Forschungsförderung werden im Rahmen eines IPCEIs spezifische, von der Politik identifizierte Projekte unterstützt. Die Wirtschaftswissenschaften haben keine Theorie parat, die Aufschluss darüber gibt, welche Technologien in Zukunft besonders erfolgreich sein werden.¹ Als Filterfunktion setzen sie vielmehr auf dezentrale Wettbewerbsmechanismen. Auch der Staat dürfte über keine spezielle Expertise in der Beurteilung der Marktchancen neuer Technologien oder innovativer Start-ups verfügen. Es ist insofern schwer zu begründen, dass der Staat eine solche Filterfunktion übernimmt.

8. Überzeugend begründen lässt sich eine gezielte staatliche Forschungsförderung einzelner Unternehmen in Ausnahmesituationen wie der Corona-Pandemie. Die Notwendigkeit, möglichst rasch einen wirksamen Impfstoff zu entwickeln, war offensichtlich und die staatliche Unterstützung u.a. von Biontech daher unstrittig. Aus dem Erfolg von Biontech sollte man aber keine allgemeine staatliche Subventionsstrategie ableiten. Die staatliche Förderung von Biontech sollte vielmehr im Kontext der Corona-Pandemie beurteilt werden.

III. Auf die Rahmenbedingungen kommt es an

9. Eine erfolgreiche staatliche Förderung von Forschung und Innovation besteht neben der Finanzierung von Universitäten und Forschungsinstituten sowie dem Schutz geistigen Eigentums in der Sicherstellung innovationsfreundlicher Rahmenbedingungen für den privaten Sektor. Mangelt es an solchen Rahmenbedingungen, wird eine spezifische Förderung einzelner Industrien und Unternehmen keinen nachhaltigen Erfolg haben. Dann besteht vielmehr die Gefahr, dass Unternehmen nur solange verbleiben, wie sie Subventionen erhalten. Anschließend werden sie sich Standorte suchen, wo sie bessere Rahmenbedingungen vorfinden. Zu guten Rahmenbedingungen gehören steuerliche Anreize, ein innovationsoffenes Kapitalmarktumfeld, starke Forschungsuniversitäten, gesellschaftliche Technologieoffenheit und ein innovationsoffener

¹ Siehe auch Agrawal et al. (2023).

Umgang mit Daten.

III.1 Steuerliche Anreize

10. Inzwischen liegt umfassende empirische Evidenz dafür vor, dass sich mit steuerlichen Anreizen ein innovationsoffenes Klima erzeugen lässt. Das gilt sowohl für gezielte, inputbasierte steuerliche Förderungen wie die kürzlich in Deutschland eingeführte Forschungszulage als auch für Unternehmen- und Einkommensteuern insgesamt.² Die Belastung mit Unternehmensteuern trägt maßgeblich zu Standortentscheidungen forschender Unternehmen bei. Neben einer moderaten steuerlichen Belastung insgesamt kann der Staat durch besondere Regeln wie beispielsweise einer Patentbox Anreize für die Ansiedelung wissensintensiver Industrien schaffen. Im Unterschied zu einigen anderen europäischen Ländern hat Deutschland bislang keine Patentbox eingerichtet. Auch ist die Belastung mit Unternehmensteuern in Deutschland im internationalen Vergleich sehr hoch.³ Einkommensteuern für natürliche Personen wiederum nehmen Einfluss darauf, wo Fachkräfte ihre Arbeit anbieten. Auch bei den Einkommensteuern für natürliche Personen liegt Deutschland im internationalen Vergleich im oberen Mittelfeld.⁴

11. Auch für Start-ups spielt die intensive Belastung mit Ertragsteuern eine große Rolle. Zwar durchlaufen sie in der Regel zunächst eine Phase, in der keine Gewinne erwirtschaftet, sondern Verluste angehäuft werden. Indirekt werden sie gleichwohl belastet. Neben der bereits angesprochenen steuerlichen Belastung hochspezialisierter Mitarbeiter sind sie insbesondere von der Diskriminierung von Eigenkapital gegenüber Fremdkapital betroffen, weil der Zugang zu Fremdkapital für sie oft noch schwerer ist als der von Eigenkapital.⁵ Hinzu kommt, dass sie von einem teilweisen oder sogar vollständigen Untergang von Verlustvorträgen bei einem Gesellschafterwechsel bedroht sind. Das erschwert den Zugang zu Wagniskapital, da ein Wechsel von Gesellschaftsanteilen bei Start-ups vor Eintritt in die Gewinnphase eher die Regel als die Ausnahme darstellt. Zwar hat der Gesetzgeber inzwischen mit dem sogenannten fortführungsgebundenen Verlustvortrag gemäß § 8d KStG Möglichkeiten geschaffen, Verlustvorträge trotz Gesellschafterwechsel weiterhin zu nutzen. Daran sind aber restriktive Bedingungen geknüpft, die gerade Start-ups oft nicht erfüllen.

III.2 Innovationsoffenes Kapitalmarktumfeld

12. Zwar ist der deutsche Markt für Wagniskapital in den letzten Jahren deutlich gewachsen. Im internationalen Vergleich bleibt Deutschland aber weiterhin zurück. Gemessen am BIP wenden die großen Wagniskapitalmärkte USA und China mehr als fünfmal so viel für Wagniskapital auf wie Deutschland. Auch im europäischen Vergleich wirkt der deutsche Wagniskapitalmarkt bescheiden. In Großbritannien ist der Wagniskapitalmarkt gemessen am BIP mehr als doppelt so groß und in Frankreich immerhin 1,5-mal so groß wie in Deutschland. An geringeren öffentlichen Geldern liegt

² Siehe Falck et al. (2021) für eine Übersicht.

³ Siehe Bundesministerium der Finanzen (2022) sowie Feld et al.

⁴ Siehe Bundesministerium der Finanzen (2022).

⁵ Siehe Spengel (2018).

es dabei nicht. Während in Deutschland zwischen 2017 und 2019 rund 15% des Wagniskapitals von der öffentlichen Hand bereitgestellt wurden, waren es in Großbritannien in diesem Zeitraum nur 8%.⁶

13. Die geringe Bedeutung des Wagniskapitalmarkts in Deutschland scheint einherzugehen mit einer weniger ausgeprägten Kapitalmarktkultur. So ist die Aktionärsquote in Deutschland deutlich geringer als insbesondere in den angelsächsischen Ländern. Das erschwert erstmalige Börsengänge erfolgreicher Start-ups. Auch die Mitarbeiterkapitalbeteiligung ist in Deutschland komplizierter und aufwändiger.⁷

14. Schließlich spielen institutionelle Anleger wie Pensionsfonds eine geringere Rolle in der Bereitstellung von Wagniskapital insbesondere im Vergleich zu den USA.⁸ Zu prüfen wäre, inwieweit institutionelle Vorgaben wie die Anlagegrundsätze des Versicherungsaufsichtsgesetzes einem stärkeren Engagement von Pensionsfonds im Wege stehen. Auch die geplante Aktienrente könnte Möglichkeiten einer Stärkung des Wagniskapitalmarkts bieten.

III.3 Starke Forschungsuniversitäten

15. Wissensintensive Dienstleitungen setzen eine starke Forschungslandschaft und damit starke Forschungsuniversitäten voraus. Hinsichtlich des Forschungsoutputs haben deutsche Universitäten in den letzten beiden Jahrzehnten deutlich zugelegt. Die Exzellenzinitiative hat dabei erheblich zur Sichtbarkeit der deutschen Universitäten beigetragen. Indessen ist die deutsche Forschungspolitik nach wie vor geprägt von einer Förderung in der Breite. Spitzenforschung erhält damit geringeres Gewicht als beispielsweise in den angelsächsischen Ländern. Das zeigt sich auch in der Effizienz der Universitäten. In einem Effizienzvergleich europäischer Universitäten zeigen sich im Bereich der Universitäten mit medizinischem Schwerpunkt britische Universitäten als die effizientesten und deutsche Universitäten als die am wenigsten effizienten. Während britische Universitäten ihren Output (Forschungsoutput und Absolventen) im Durchschnitt um das 1,4-fache erhöhen könnten, wenn sie die Effizienzgrenze erreichten, könnten deutsche Universitäten ihren Output um das 3,7-fache erhöhen. Für die Effizienz ist insbesondere die Größe der Einrichtung eine wichtige Determinante.⁹ Das deutet darauf hin, dass eine stärker an der Spitzenforschung orientierte Universitätspolitik einen Beitrag zu einer Stärkung der Forschungslandschaft leisten kann.

III.4 Technologieoffenheit

16. Ein innovationsoffenes Klima wird auch durch gesellschaftliche Offenheit für neue Technologien begünstigt. In Deutschland freilich herrscht eine vergleichsweise hohe Technologieskepsis. So weist eine neuere Studie darauf hin, dass die deutsche Bevölkerung tendenziell die Risiken neuer Technologien höher gewichtet als beispielsweise asiatische Bevölkerungen.¹⁰

17. Technologieoffenheit dürfte u.a. mit dem Bildungssystem zusammenhängen. Je mehr sich bereits Schülerinnen und Schüler für neue Technologien begeistern, desto stärker dürften die

⁶ Siehe KfW Research (2020).

⁷ Siehe KfW research (2020).

⁸ Siehe Invest Europe (2022).

⁹ Siehe Herberholz und Wigger (2021).

¹⁰ Siehe Rieger et al.

Chancen neuer Technologien gesehen werden. Das Bildungssystem ist auch verantwortlich für einen ausreichenden Nachwuchs in den wissensintensiven Berufen. Es sollte deshalb als ein Alarmzeichen gesehen werden, dass die Zahl der Studienanfängerinnen und Studienanfänger in den MINT-Fächern zuletzt um 6,5% deutlich gesunken ist und damit um 2,5 Prozentpunkte mehr als die Zahl der Studienanfängerinnen und Studienanfänger insgesamt.¹¹

III.5 Innovationsoffener Umgang mit Daten

18. Wissensintensive Wertschöpfungen basieren in hohem Maße auf der Verarbeitung und dem Austausch von Daten. Künstliche Intelligenz beispielsweise steht und fällt mit der Verfügbarkeit großer und aktueller Datenmengen. Eine gesellschaftlich optimale Nutzung von Daten setzt klare Regeln der Datenverarbeitung voraus. Davon ist Deutschland gegenwärtig weit entfernt. Dezentral verteilte Kompetenzen im Datenschutz führen zu unterschiedlichen und zum Teil unnötig hemmenden und restriktiven Auslegungen des Datenschutzrechts.¹²

IV. Fazit

19. Der oben bezeichnete Antrag fordert eine deutliche Ausweitung der Subventionen für die Biotechnologiebranche. Zugleich fordert er eine Verbesserung und Beschleunigung bürokratischer Prozesse sowie die Einrichtung eines bundesweiten Technologierates. Die vorliegende Stellungnahme hat deutlich gemacht, dass es zur Stärkung des Technologiestandortes Deutschland weniger zusätzlicher Subventionen bedarf als vielmehr einer Verbesserung der Rahmenbedingungen für wissensintensive Wertschöpfungen. Gegen eine Verbesserung und Beschleunigung bürokratischer Prozesse lässt sich dagegen schwerlich etwas einwenden. Auch die Einrichtung eines bundesweiten Technologierates ist zu begrüßen. Dieser sollte sich aber nicht mit der Identifikation von Unternehmen beschäftigen, die zusätzlicher Subventionen bedürfen. Vielmehr sollte er dazu beitragen, jene Hindernisse zu identifizieren, die der Entwicklung wissensintensiver neuer Industrien im Wege stehen und Vorschläge entwickeln, diese Hindernisse zu beseitigen.

Literaturangaben

Agrawal, A.K., J.S. Gans und A. Goldfarb (2023), Similarities and Differences in the Adoption of General Purpose Technologies, NBER Working Paper 30976.

Bundesministerium der Finanzen (2022), Die wichtigsten Steuern im internationalen Vergleich 2021, Berlin.

Expertenkommission Forschung und Innovation (2023), Gutachten 2023, Berlin.

Falck O., A. Kerkhof und C. Pfaffl (2021), Steuern und Innovation, Ifo Forschungsberichte, München.

Feld, L.P., C. Fuest, J. Haucap, H. Schweitzer, V. Wieland und B.U. Wigger (2018), Unternehmensbesteuerung unter Wettbewerbsdruck, Kronberger Kreis-Studien Nr. 65, Berlin.

Herberholz, L. und B.U. Wigger (2021), Efficiency of European universities: A comparison of peers,

¹¹ Siehe Statistisches Bundesamt (2023).

¹² Siehe auch Expertenkommission Forschung und Innovation (2023).

Research Policy, 50, 104314.

Invest Europe (2022), Investing in Europe: Private Equity Activity 2021, Brüssel.

KfW Research (2020), KfW Venture Capital Studie 2020 VC-Markt in Deutschland: Reif für den nächsten Entwicklungsschritt, Frankfurt.

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.

Spengel, C. (2018), Steuerliche Förderung von Start-Up Unternehmen/Gründern, Mimeo., Universität Mannheim.

Statistisches Bundesamt (2023), Pressemitteilung Nr. N004 vom 23. Januar 2023, Wiesbaden.