

Die Ergebnisse der Studie im Überblick

Mit der Globalisierung hat der Standortwettbewerb zugenommen. Alte Standorte geraten unter Druck, neue etablieren sich. Dabei sind es vor allem die kapital- und zugleich wissensintensiven Industrien, die in Zukunft für Wachstum sorgen werden. Für die Industrienationen kann nur technischer Fortschritt zu höherem Wohlstand führen. Deshalb sind Investitionen in Bildung, Forschung und Entwicklung notwendig. Diese erzielen immer neue Erträge in Form von Innovationen und tragen somit nachhaltig zu wirtschaftlichem Wachstum bei. Dabei werden Innovationen in Unternehmen mit dem Ziel einer guten Positionierung im Markt durchgeführt. Insofern sind Innovation und technischer Fortschritt das Resultat von unternehmerischen Entscheidungen. Die Forschungs- und Entwicklungsaktivität der Unternehmen wird dabei jedoch zentral von den bildungs- und forschungspolitischen Rahmenbedingungen bestimmt.

Für die Zukunft ist zu erwarten, dass es aufgrund neuer Technologien wie der Bio-, Nano- oder Gentechnologie vor allem im Bereich Gesundheit, Medizin und Pharma verstärkt zu Innovationen kommen wird. Gleichzeitig wird die Nachfrage nach solchen Produkten deutlich zunehmen. Die Weltbank geht davon aus, dass die Weltbevölkerung bis 2050 auf rund neun Milliarden Menschen anwachsen wird. In den Industrieländern wird gleichzeitig ein ausgeprägter demografischer Wandel stattfinden; in Deutschland etwa wird sich der Anteil der Bevölkerung mit einem Lebensalter von über 65 Jahren von derzeit 19,3 % bis 2050 auf 33,2 % erhöhen. Beide Trends werden die Gesundheitsnachfrage deutlich steigern. Dabei wird es nicht nur um die verbesserte Behandlung von Krankheiten sowie deren Prävention gehen, sondern ebenso um den Erhalt der physischen und psychischen Fitness und der Arbeitsfähigkeit. Deshalb werden neben dem medizinischen Fortschritt auch die Ernährung und die Gestaltung des Arbeitslebens immer bedeutsamer. In der Summe hat das Thema Gesundheit das volkswirtschaftliche Potenzial, Träger von Innovation, Wachstum und Beschäftigung zu sein.

Vor dem Hintergrund des weltweit verschärften Standortwettbewerbs und der steigenden Gesundheitsnachfrage untersucht diese Studie die Chancen der Pharmaindustrie in Deutschland. Mögliche Erfolge werden maßgeblich durch die Attraktivität des Standorts für Unternehmen der Pharma- und Biotech-Branche beeinflusst. Besonders soll dabei untersucht werden, ob und inwieweit die Politik der Großen Koalition der letzten Jahre konkret dazu beigetragen hat, die Standortqualität in Deutschland zu verbessern. Die Untersuchung findet dabei auf zwei Ebenen statt. Zum einen wird der Pharmastandort anhand vorhandener Studien und Daten analysiert. Zum anderen wird eine Befragung von Entscheidungsträgern aus weltweit tätigen Pharma- und Biotech-Unternehmen, aber auch von Vertretern wichtiger Forschungseinrichtungen in Deutschland, Finanzinvestoren und der relevanten Gewerkschaft durchgeführt. In der Analyse werden nicht nur der Standort und die Politikmaßnahmen bewertet, sondern darüber hinaus auch konkrete politische Handlungsempfehlungen gegeben, wie die Standortqualität weiter verbessert werden kann.

Zukünftig wird das wirtschaftliche Wachstum vor allem durch die kapital- und wissensintensiven Industrien getragen.

Die forschungsintensive Pharmabranche gehört zu den zentralen Zukunftsbranchen.

Die Gesundheitsnachfrage wird deutlich steigen.

Die Studie untersucht die Chancen der Pharmaindustrie in Deutschland ...

... anhand vorhandener Studien und Daten sowie durch eine Befragung.

Der Pharmastandort Deutschland hat im internationalen Vergleich seit 1990 an Bedeutung verloren, ...

... in der letzten Zeit aber wieder gewonnen.

Deutlich werden Stärken des Standorts ...

... aber auch Schwächen.

Die Standortanalyse zeigt, dass der Pharmastandort Deutschland im internationalen Vergleich seit 1990 etwas an Bedeutung verloren hat. Zum einen sind neue konkurrierende Produktionsstandorte wie Irland, Schweden, Belgien und Dänemark hinzugekommen. Zum anderen haben sich auch im Bereich Forschung und Entwicklung neben den Marktführern USA und Großbritannien mit Indien und Singapur Schwellenländer etabliert. Während im Teilbereich Forschung die USA die führende Position innehaben, ist Großbritannien im Teilbereich Entwicklung führend. Für Deutschland ist positiv zu verbuchen, dass die Zahl der Patentanmeldungen im Pharmabereich in den letzten Jahren stärker angestiegen ist als in konkurrierenden Pharmastandorten. Bei kommerziellen klinischen Studien ist Deutschland seit 2007 auf Platz eins in Europa. Und bei der Produktion biotechnologischer Arzneimittel ist Deutschland, dank der hohen Investitionen von forschenden Pharmaunternehmen in den Ausbau bereits bestehender Anlagen, weltweit nach den USA auf Platz zwei vorgerückt.

Aus der Standortanalyse und den Expertenbefragungen werden sowohl Stärken als auch Schwächen des Standorts Deutschland im Bereich Pharma und Biotech deutlich. Zu den wichtigsten Stärken gehören die hohe Qualifikation des wissenschaftlichen Personals und der Fachkräfte, eine gute Positionierung in ausgewählten Feldern der Spitzenforschung, die hohe Expertise in der Hightechproduktion, der sofortige Marktzugang nach der Zulassung und die Marktpreisbildung für innovative Arzneimittel.

Zu den Schwächen des Standorts Deutschland zählen vor allem die hohe Regulierungsdichte sowie zum Teil ineffiziente Antrags- und Genehmigungsverfahren, die sich in verschiedenen Ausprägungen auf allen Stufen der Wertschöpfungskette bemerkbar machen. Einen gewissen Nachholbedarf gibt es bei der Spitzenforschung und bei der Finanzierung mit Wagniskapital. Insgesamt wird der Standort Deutschland bei den Expertenbefragungen deutlich schlechter eingestuft als bei einer objektiven Analyse der Standortkriterien. Die zum Teil sehr kritische Beurteilung in den Interviews basiert im Wesentlichen auf den Kostendämpfungsmaßnahmen der deutschen Gesundheitspolitik. Diese ist maßgeblich und in weiten Teilen durch budgetfokussierte Regulierung geprägt. Der Einfluss des Absatzmarkts auf das Image des Standorts wird besonders an zwei Punkten deutlich. So beeinträchtigen die Diskussionen um das Institut für Qualität und Wirtschaftlichkeit im Gesundheitswesen (IQWiG) und die schon vor einigen Jahren eingeführten »Jumbogruppen« (Einbeziehung von patentgeschützten Medikamenten in Festbetragsgruppen, die auch Nachahmermedikamente enthalten) nachhaltig das Bild des deutschen Absatzmarktes bei Vorständen und Experten. Dabei sprechen sich die Befragten ausdrücklich für eine gesamtwirtschaftliche Kosten-Nutzen-Analyse von Arzneimitteln aus – aber nach internationalen Standards. Die Einführung von Jumbogruppen hat dem Image des Pharmastandorts Deutschland sehr geschadet, aber kaum zu wesentlichen Einsparungen im Gesundheitswesen geführt. Die Diskussionen haben vor allem international den Eindruck hervorgerufen, dass im deutschen Gesundheitssystem innovative Medikamente nicht anerkannt werden, der materielle Patentschutz ausgehöhlt wird und dass deshalb auch Erforschung und Entwicklung solcher Medikamente nicht in angemessener Form honoriert werden. Und dies, obgleich der Schutz geistigen Eigentums in Deutschland an sich in den

Interviews von den Befragten grundsätzlich als beispielhaft gesehen wird. Als Folge dieser Diskussionen hat die Beurteilung des Pharmastandorts Deutschland gelitten.

Insgesamt betrachtet gehen die Maßnahmen der Großen Koalition zur Stärkung des Pharmastandorts Deutschland in die richtige Richtung und haben zur Stärkung des Standorts beigetragen. Speziell hervorzuheben sind die verschiedenen Forschungsinitiativen, die Exzellenzförderung und die Unternehmenssteuerreform. Bei den Interviews hat sich allerdings gezeigt, dass die Maßnahmen nach Ansicht einiger Befragter nur ein Zurückfallen Deutschlands im internationalen Standortwettbewerb verhindert haben. Bei einigen Befragten sind die Maßnahmen auch nicht angekommen bzw. wurden als nicht entscheidungsrelevant eingestuft. Hauptproblem aus der Sicht der nationalen und internationalen Entscheidungsträger ist in Deutschland die fehlende Verzahnung der involvierten Politikbereiche. Nach Ansicht der Befragten benötigt Deutschland ein klares Bekenntnis der Politik zur Pharmaindustrie. Diesem Bekenntnis sollte eine gezielte, langfristige und zwischen den Ressorts abgestimmte Politik aus einem Guss folgen. Hierbei sollten alle Stufen der Wertschöpfungskette von der Grundlagenforschung bis zum Absatz im Rahmen eines in sich schlüssigen gesamtheitlichen Vorgehens aller Politikbereiche berücksichtigt werden. Um den Standort Deutschland im internationalen Wettbewerb zu stärken, sind Maßnahmen einzuleiten, die zum einen die genannten Standortkriterien berücksichtigen und zum anderen gezielt die wahrgenommenen Stärken des Standorts weiterentwickeln.

Als erstes Handlungspostulat müssen die politischen Maßnahmen im internationalen Kontext entwickelt werden. Die fortschreitende Globalisierung bedingt, dass es kaum Lösungen für nationale gesamtwirtschaftliche Probleme gibt, die losgelöst von der zunehmenden Verflechtung der Weltwirtschaft betrachtet und implementiert werden können. Im Hinblick auf die Attraktivität des Standorts Deutschland und die Wettbewerbsfähigkeit der inländischen (Pharma-)Unternehmen bedeutet dies, dass ein Erhalt oder Ausbau der relativen Position gegenüber bestehenden und neuen Wettbewerbern – seien es Nationen oder Unternehmen – anzustreben ist. Bei allen Maßnahmen sollte die internationale Signalwirkung nicht unterschätzt werden. Damit die Maßnahmen ihre Wirkung entfalten können, ist eine proaktive Vermarktung im Rahmen einer Standortinitiative erforderlich.

Das zweite Handlungspostulat schließt direkt hieran an, denn auch dieses betont eine internationale Sichtweise nationaler Politikmaßnahmen. Bestimmte Einzelmaßnahmen können in einer geschlossenen Volkswirtschaft zwar als weniger wünschenswert erscheinen. Jedoch kann es unter dem Gesichtspunkt der Globalisierung auch notwendig sein, zweitbeste Lösungen zu akzeptieren, um im internationalen Standortwettbewerb nicht zurückzufallen. In einigen Politikbereichen, beispielsweise in der Steuer- oder der Industrie- und Forschungspolitik, wären ordnungspolitisch motivierte internationale Harmonisierungsanstrengungen grundsätzlich nötig und zu begrüßen. Allerdings erweisen sich entsprechende Bestrebungen oftmals als überaus schwierig oder sind Bestandteil sehr langwieriger Verhandlungsprozesse. Solange in bestimmten Bereichen noch keine Harmonisierung reali-

Die Maßnahmen der Großen Koalition haben den Standort verbessert, ...

... sind aber aus Sicht der Interviewpartner häufig unzureichend.

Weitere Maßnahmen müssen im internationalen Kontext entwickelt werden, ...

... wobei auch zweitbeste Lösungen zu akzeptieren sind, ...

... wenn beste Lösungen nicht realisierbar sind.

Wesentlich sind Konsistenz und Nachhaltigkeit der Maßnahmen, für die ...

siert werden kann, spricht wenig dagegen, dass Deutschland sich internationalen Gepflogenheiten – beispielsweise in der Forschungsförderung – anpasst.

Die dritte Handlungsaufforderung ist letztlich auf alle politischen Maßnahmen anwendbar, denn Instrumente, die nicht als nachhaltig einzuschätzen sind, sollten grundsätzlich keinen Eingang in den politischen Werkzeugkasten finden. Für die pharmazeutische Industrie ist die Nachhaltigkeit von Maßnahmen deshalb von besonderer Bedeutung, weil unternehmerische Entscheidungen in dieser Branche stets mit Blick auf einen langen Zeithorizont getroffen werden und stetige Rahmenbedingungen für die Entscheidungsfindung eine notwendige Voraussetzung sind. Unter Nachhaltigkeit politischer Maßnahmen ist zweierlei zu verstehen. Erstens deren Verlässlichkeit und die daraus folgende Planbarkeit und Investitionssicherheit für die Unternehmen. Damit geht vor allem einher, dass langfristig angelegte Programme temporären Maßnahmen vorzuziehen sind. Nur dann sind vom Unternehmenssektor auch langfristig orientierte Entscheidungen zugunsten eines Standorts zu erwarten. Zweitens bedingt Nachhaltigkeit die Konsistenz von Maßnahmen und Programmen ebenso wie den Verzicht auf Partikularmaßnahmen, die nur Verzerrungen hervorrufen. Denn insbesondere die Auswertung der Experteninterviews hat ergeben, dass der Pharmastandort Deutschland vor allem durch einen transparenten und insbesondere in sich konsistenten Regulierungsrahmen gestärkt werden kann, der auch von internationalen Standortentscheidern verstanden wird.

... in der Studie konkrete Vorschläge gemacht werden.

In der Studie werden konkrete Vorschläge zur Stärkung des Pharmastandorts vorgelegt. Diese orientieren sich an den drei zuvor genannten allgemeingültigen Handlungsempfehlungen. Im Sinne eines »Stärken stärken«-Ansatzes sollten kurzfristig und vordringlich eine Standortinitiative Pharma, die Aufstockung der staatlichen Forschungsausgaben und der Ausbau der staatlichen Förderung privater Forschung angegangen werden. Daneben sollte die Exzellenzinitiative verstetigt werden. Mittelfristig geht es um Bildungsreformen an den allgemeinbildenden Schulen sowie an den Hochschulen, eine Modifikation der Unternehmenssteuerreform, eine verstärkte Förderung von Ausgründungen aus Universitäten und die Verbesserung der Verfügbarkeit von Wagniskapital. Langfristig müssen alle Maßnahmen der Politik auf ihre Wirkungen auf die Gesundheitswirtschaft untersucht werden. Hierzu gehört vor allem, widersprüchliche Regulierungen im Bereich Absatz zu bereinigen und das Wachstumspotenzial der Gesundheitswirtschaft durch wettbewerbsfördernde Maßnahmen zu erschließen.

All diese Programmpunkte erhöhen die Anziehungskraft des Standorts Deutschland im Allgemeinen und des Pharmastandorts im Besonderen und tragen zu einem nachhaltigen inländischen Wirtschaftswachstum bei.

Die zentralen Ergebnisse der Studie lassen sich in den folgenden zehn Punkten zusammenfassen:

1. Der Pharmastandort Deutschland ist besser als sein Ruf. Es ist bemerkenswert, dass der Standort Deutschland bei der internationalen Expertenbefragung deutlich schlechter eingestuft wird, als dies eine objektive Analyse der Standortkriterien erwarten ließe.

2. Im internationalen Vergleich liegen Deutschlands Stärken vor allem im Bereich der klinischen Forschung, im Vorhandensein exzellenter Mitarbeiter, in der Bio- und Hightechproduktion und im Export.

3. Der unmittelbare Marktzugang und die Marktpreisbildung für innovative Produkte machen Deutschland zu einem Leitmarkt für therapeutische Innovationen.

4. Das Ansehen des Pharmastandorts Deutschland leidet durch eine zum Teil undurchschaubare und widersprüchliche Überregulierung im Gesundheitswesen.

5. Zu den wesentlichen Schwächen des Standorts Deutschland zählen in der subjektiven Beurteilung der internationalen Experten die hohe Regulierungsdichte sowie ineffiziente Antrags- und Genehmigungsverfahren, die sich in verschiedenen Ausprägungen auf allen Stufen der Wertschöpfungskette bemerkbar machen. Einen gewissen Nachholbedarf gibt es bei der Spitzenforschung und bei der Finanzierung mit Wagniskapital.

6. Die kritische Beurteilung basiert im Wesentlichen auf den Kostendämpfungsmaßnahmen der deutschen Gesundheitspolitik. Diese ist maßgeblich und in weiten Teilen durch budgetfokussierte Regulierung geprägt. Der Einfluss des Absatzmarkts auf das Image des Standorts wird besonders an zwei Punkten deutlich. So beeinträchtigen die Diskussionen um das Institut für Qualität und Wirtschaftlichkeit im Gesundheitswesen (IQWiG) und die schon vor einigen Jahren eingeführten Jumbogruppen (Einbeziehung von patentgeschützten Medikamenten in Festbetragsgruppen, die auch Nachahmermedikamente enthalten) nachhaltig das Bild des deutschen Absatzmarktes bei Vorständen und Experten. Dabei sprechen sich die Befragten ausdrücklich für eine gesamtwirtschaftliche Kosten-Nutzen-Analyse von Arzneimitteln aus – aber nach internationalen Standards. Die Einführung von Jumbogruppen hat dem Image des Pharmastandorts Deutschland sehr geschadet, aber kaum zu wesentlichen Einsparungen im Gesundheitswesen geführt.

7. Die Diskussionen haben vor allem international den Eindruck hervorgerufen, dass im deutschen Gesundheitssystem innovative Medikamente nicht anerkannt werden, ein materieller Patentschutz nicht gewährleistet ist und dass deshalb auch Erforschung und Entwicklung solcher Medikamente nicht in angemessener Form honoriert werden. Und dies, obgleich der Schutz geistigen Eigentums in Deutschland an sich in den Interviews von den Befragten grundsätzlich als beispielhaft gesehen wird.

8. Notwendig sind daher vor allem transparente, in sich konsistente und verlässliche politische Rahmenbedingungen, um das Vertrauen der Investoren zurückzugewinnen und damit Investitionen im globalen Wachstumsmarkt Gesundheit nach Deutschland zu holen.

9. Insgesamt betrachtet gehen die Maßnahmen der Großen Koalition zugunsten des Pharmastandorts Deutschland in die richtige Richtung. Sie haben zur Stärkung des Standorts beigetragen. Speziell hervorzuheben sind die verschiedenen Forschungsinitiativen, die Exzellenzförderung und die Unternehmenssteuerreform. Bei den Interviews hat sich allerdings gezeigt, dass die Maßnahmen nach Ansicht einiger Befragter nur ein Zurückfallen Deutschlands im internationalen Standortwettbewerb verhindert haben.

10. Wenn Deutschland sich auf seine Standortvorteile besinnt und deren Erhalt und gezielten Ausbau zum Kern einer politischen Strategie macht, kann Deutschland auch angesichts der zunehmenden Konkurrenz aus Schwellenländern zu einem der weltweit führenden Pharmastandorte werden.