

DIE SCHWEIZ UND DAS AUSLAND – KONZEPTIONELLE ÜBERLEGUNGEN

*Guido Barsuglia, Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Europainstitut der
Universität Basel*

Die Frage, ob Parallelimporte von pharmazeutischen Produkten zugelassen werden sollen oder nicht, ist nicht so einfach mit einem Ja oder einem Nein zu beantworten. Zwar lassen sich Befürworter und Gegner von Parallelimporten schnell ausfindig machen: Gesundheitsbudgets, Krankenkassen und Konsumenten werden für Parallelimporte sein, da sie vom tieferen ausländischen Preis profitieren wollen. – Pharmaproduzenten sind klar gegen Parallelimporte, da sie Verluste befürchten. Doch wo liegt die volkswirtschaftliche Optimallösung? Wie viel gewinnen Konsumenten, wie viel verlieren Produzenten tatsächlich? Und wie vergleiche ich volkswirtschaftlich unterschiedliche Erschöpfungsregime?

Genau die Beantwortung dieser Fragen sehe ich als meine Aufgabe an der heutigen Tagung an. Darum lautet auch der Untertitel meines Referats: Wie finde ich konzeptionell volkswirtschaftliche Optimalität. Herr Vaterlaus von Plaut Economics wird dann in seinem nachfolgenden Referat empirische Schätzungen präsentieren, die auf ähnlichen Überlegungen beruhen und mit welchen er bereits den Bundesrat bei seinen Entscheidungen unterstützt hat und auch weiterhin unterstützen wird.

Zur Struktur meines Vortrags. Eine Antwort auf meine eingangs gestellten Fragen basiert auf dem Konzept der Maximierung der Gesamtwohlfahrt. Wir suchen nun diese Gesamtwohlfahrt, genauer gesagt ihre Zusammensetzung in zwei Grundscenarien: Einerseits am gewöhnlichen Wettbewerbsmarkt und andererseits am regulierten Pharmamarkt. In beiden Grundscenarien werde ich Ihnen zeigen, was passiert, wenn Sie die Grenzen zum Ausland öffnen, sprich Importe

zulassen. Wir werden sehen, dass sich der Pharmamarkt klar vom gewöhnlichen Wettbewerbsmarkt unterscheidet. Ich schliesse mit Folgerungen und einigen Fragen als Stoff für die Diskussion.

Bevor wir uns in die Welt der Wohlfahrtsdreiecke begeben, möchte ich noch zwei Punkte vorausschicken: Erstens, ich werde Ihnen ein Modell vorstellen. Dieses Modell versucht nicht die Realität als Ganzes abzubilden, denn dann könnte ich gar nichts aussagen. Darum arbeite ich mit einer Teilrealität um Ihnen mögliche Entwicklungen aufzeigen zu können. – Vereinfachungen und Annahmen helfen uns dabei. Zum Zweiten möchte ich meine Ausführungen auch für NichtökonomInnen verständlich machen und werde daher versuchen eine einfache Sprache zu wählen. Dies, da mir gerade der Weg zu meinen Schlussfolgerungen sehr wichtig ist. – Doch genug der einführenden Worte. Lassen Sie uns einsteigen in eine Welt der Modelle und Konzepte.

Der Käsemarkt – ein Wettbewerbsmarkt

Ich beginne meine Überlegungen auf einem gewöhnlichen Wettbewerbsmarkt. Sagen wir, es sei der Schweizer Markt für Käse, vielleicht noch spezifischer, der Schweizer Markt für Lochkäse.

Ökonomen beschreiben einen Markt grundsätzlich über Angebot und Nachfrage und stellen diesen wie in *Abbildung 1* für den isolierten Schweizer Käsemarkt dar: Die Nachfragekurve repräsentiert die Konsumenten und gibt an, wie viel Käse Konsumenten bereit sind, zu einem bestimmten Preis zu kaufen. Umgekehrt steht die Angebotskurve für die Produzenten und gibt an, wie viel Käse Produzenten bereit sind, zu einem bestimmten Preis anzubieten. – Was grundsätzlich von ihren Herstellungskosten abhängig ist.

Der Marktpreis bringt schlussendlich Angebot und Nachfrage in ein Gleichgewicht. Das Schöne bei der Geschichte ist, dieser Marktpreis findet sich am Käsemarkt durch Feilschen der Akteure vollkommen von selbst. Grafisch endet dieses Feilschens genau im Schnittpunkt der beiden Geraden mit dem Gleichgewichtspreis P_{AUT} und der Gleichgewichts-

menge Q_{AUT} . Zudem ist dieses Gleichgewicht aus volkswirtschaftlicher Sicht optimal. – Wie lässt sich nun diese volkswirtschaftliche Optimalität zwischen Konsumenten und Produzenten als Grösse darstellen? Ich sagte einleitend, ich brauche diese Grösse, um Szenarien geschlossener und offener Grenzen miteinander vergleichen zu können.

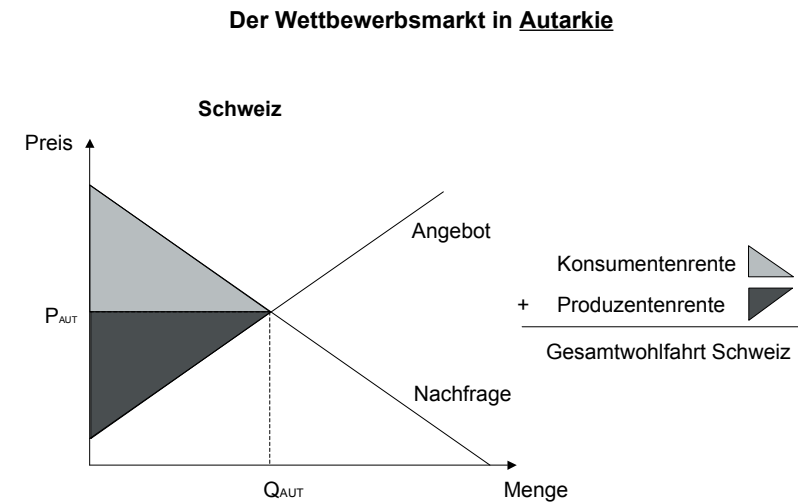


Abbildung 1

Beginnen wir mit einem realistischen Beispiel und den Konsumenten. Stellen Sie sich vor, Sie beschliessen einen Kilo Käse mit Löchern zu kaufen, und Sie sind bereit, dafür 30 Franken auszugeben. Im Geschäft stellen Sie fest, dass ein Kilo Käse nur 20 Franken kostet. Sie gewinnen also theoretisch 10 Franken mit welchen Sie entweder mehr Käse oder andere Güter kaufen können. Diesen theoretischen Gewinn von 10

Franken nennen wir ökonomisch Konsumentenrente und können diese in *Abbildung 1* für alle Schweizer als hellgraues Dreieck einzeichnen. Wichtig ist für meine weiteren Ausführungen, dass Sie sich merken: Konsumentenrente ist die hellgraue Fläche oberhalb des Preises und unterhalb der Nachfragekurve.

Die gleiche Überlegung können wir auch für die Produzenten anstellen, indem wir fragen, wie viel gewinnen die Produzenten wenn sie am Käsemarkt teilnehmen? Nachdem unternehmerischer Gewinn nichts anderes ist als Erlöse minus Kosten, muss die Fläche zwischen Angebotskurve und Preis den Gewinn der Produzenten angeben. Ich nenne diesen Gewinn Produzentenrente und färbe ihn hier und in Folge schwarz ein.

Zusammen ergeben Konsumenten- und Produzentenrente die Gesamtwohlfahrt eines Landes aus einem bestimmten Markt. Wie Sie richtig vermuten, muss es das Ziel sein diese Gesamtwohlfahrt zu maximieren. Und wie wir hier sehen, ist sie am Wettbewerbsmarkt von alleine so gross als möglich.

Offene Grenzen am Wettbewerbsmarkt

Soweit der Schweizer Lochkäsemarkt in der Autarkie. Ich habe mir absichtlich etwas mehr Zeit für diesen Teil gelassen um im Folgenden auf diesen Grundkonzepten aufbauen zu können: Konsumentenrente, Produzentenrente und Gesamtwohlfahrt. – Jetzt fragen wir uns was passiert, wenn wir unsere Grenzen öffnen, und zwar für identischen, aber weit billigeren ausländischen Lochkäse. Dieses tiefere ausländische Preisniveau erkennen Sie in *Abbildung 2* durch den fett gezeichneten Weltmarktpreis. Ich habe den ausländischen Preis absichtlich so gewählt, dass kein einziger Schweizer Käseproduzent aufgrund seiner hohen Kosten mit dem Ausland mithalten kann. Das Ausland ist schlicht effizienter in der Produktion. Die Schweiz wird schlussendlich keinen Käse mehr selbst herstellen, sondern nur noch importieren.

Der Wettbewerbsmarkt bei offenen Grenzen

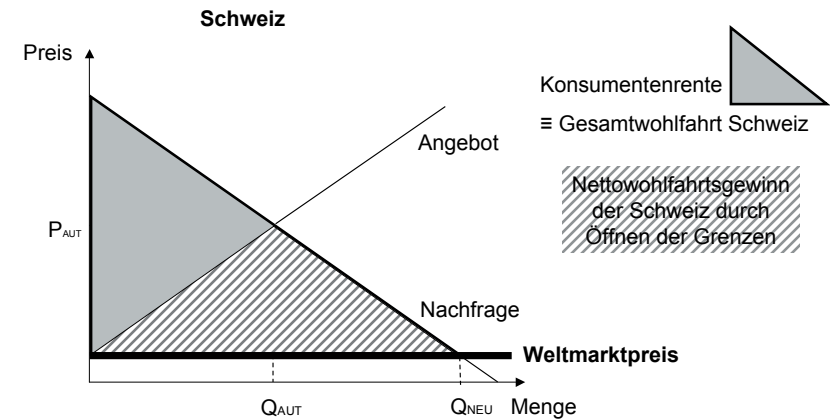


Abbildung 2

Lassen Sie mich die Frage nach der Veränderung die jetzt hier stattgefunden hat, mittels des Konzepts der Gesamtwohlfahrt beantworten. – Wie klar zu sehen ist, sind zu diesem neuen tieferen Preis die Konsumenten der Schweiz bereit, mehr Käse zu kaufen, nämlich Q_{NEU} . Andererseits sind die Konsumenten, die zuvor schon Käse gekauft haben erfreut über diesen tieferen Preis und gewinnen dazu. Kurz die Konsumenten gewinnen klar durch eine Öffnung der Grenzen. Wenn Sie sich an das Konzept der Konsumentenrente erinnern, sehen Sie auch, dass das hellgraue Dreieck in *Abbildung 2* nun weit grösser ist als in *Abbildung 1*.

Tja, und was ist mit den Produzenten? Nachdem kein einziger Schweizer Käseproduzent der ausländischen Konkurrenz Parole bieten kann, gibt es auch keine Produzentenrente. Folglich entspricht die Konsumentenrente der Schweizerischen Gesamtwohlfahrt aus diesem Markt. – Diese Gesamtwohlfahrt ist wie Sie sehen, klar grösser als in der Autarkie. Das grosse hellgraue Dreieck deckt nicht nur die alte Konsumenten- und Produzentenrente ab, es deckt auch noch eine neue, graugestreifte Fläche ab. Das heisst das Öffnen der Grenzen schafft Wohlfahrtsrente die im Autarkiezustand gar nicht möglich gewesen wäre, eben dieses graugestreifte Dreieck. Das heisst, die Schweiz als Ganzes gewinnt ganz klar von einem Öffnen der Grenzen. Selbst wenn sich nun die Schweizer Konsumenten bereit erklärten, die Verluste der verlierenden und vertriebenen heimischen Produzenten vollkommen zu entschädigen, – die Schweiz stünde als Ganzes immer noch besser dar, als in der Autarkie.

Soweit der Käsemarkt. Er führt ohne Preisregulierung, ohne Monopol und ohne Handelsschranken von selbst zum Wohlfahrtsoptimum.

Der Pharmamarkt – Annahmen

Im zweiten Teil meines Referates will ich ähnliche Überlegungen für den Pharmamarkt anstellen. Dabei muss ich mit einigen Annahmen beginnen, die es mir erlauben diesen Pharmamarkt auch zu modellieren:

Erstens, ich werde sowohl den Pharmamarkt der Schweiz, als auch den Pharmamarkt des Auslands abbilden. Wichtig ist mir dabei, dass das Ausland, zu dem ich später die Grenzen öffnen werde, der Schweiz nicht unähnlich ist, wie zum Beispiel die ehemaligen EU15 Mitgliedstaaten.

Mit den nächsten beiden Annahmen komme ich bereits zu den Wesensmerkmalen des Pharmamarktes. Einerseits wird dem Pharmaproduzent durch den Patentschutz eine Monopolstellung verliehen, die es dem Produzenten grundsätzlich erlaubt selbst den Preis für sein Medikament festzulegen. Andererseits unterliegt er aber auch in den

meisten Ländern einer staatlichen Höchstpreisregulierung, sodass es ihm nicht möglich ist, seinen Preis x-beliebig hoch zu setzen. – Zudem nehme ich noch an, dass es sich bei unserem Pharmaproduzenten, der das In- und Ausland beliefert, um einen Schweizer Unternehmer handelt – also zum Beispiel Roche oder Novartis.

Noch drei weitere Annahmen bevor wir starten. Zur Vereinfachung nehme ich an, dass jedes Medikament in der Erzeugung nichts kostet, die Grenzkosten also null sind. Das heisst, eine weitere Packung Aspirin kostet einen Hersteller nichts. – Aber dem Produzenten erwachsen, wie wir wissen, hohe komplexe und unsichere Forschungs- und Entwicklungskosten, weshalb konsequenterweise Medikamente auch in unserem Modell nicht kostenlos abgegeben werden können. Herr Cueni von der Interpharma wird in seinen Ausführungen bestimmt noch näher auf diese Forschungs- und Entwicklungsausgaben eingehen. – Zum Schluss nehmen wir noch lineare Nachfragekurven an.

Wenn Sie jetzt diese Annahmen oder Gegebenheiten so vor sich sehen, so sind es im Prinzip genau drei die den Pharmamarkt so speziell machen: Der monopolistische Produzent, die Höchstpreisregulierung und die komplexe Fixkostenstruktur. Doch wenn wir es genau nehmen, lassen sich diese drei Eigenheiten auf eine Eigenheit zurückführen, nämlich auf die komplexen und ungewissen Forschungs- und Entwicklungskosten. – Mehr zu diesem Punkt gerne in der Diskussion.

Szenario geschlossene Grenzen

Lassen Sie uns mit einem Szenario am Pharmamarkt beginnen, das dem heutigen entspricht, nämlich einer nach aussen hin abgeschotteten Schweiz – sprich geschlossene Grenzen – bedingt durch die nationale Erschöpfung im Patentrecht.

Ich verwende wiederum eine Grafik zur einfachen Darstellung (*Abbildung 3*). Links sehen Sie ein Diagramm, das die Nachfragekurve nach pharmazeutischen Produkten in der Schweiz darstellt, rechts eines für das Ausland. Je nachdem für welche Überlegungen Sie dieses Modell

verwenden wollen, können Sie an der Nachfragekurve des Auslandes etwas schrauben. – Stossen Sie sich bitte nicht daran, dass Sie jetzt im Gegensatz zum Käsemarkt keine Angebotskurve vorfinden, das liegt an den Annahmen. Die beiden dicken horizontalen Linien in *Abbildung 3* stehen für Preisplafonds und somit für die aktuellen Preise im In- und Ausland. – Soweit das Setting. – Wie schon am Käsemarkt will ich Konsumenten- und Produzentenrente ermitteln. Sie erinnern sich, die Konsumentenrente ist die Fläche zwischen Preis und Nachfragekurve und kann durch die beiden hellgrauen Dreiecke für jedes Land eingezeichnet werden. Die Produzentenrente zum anderen, war nichts anderes als der Erlös. Dieser lässt sich aufgrund unserer Annahmen als zwei schwarze Rechtecke darstellen. – Wir betonen nochmals, der Schweizer Pharmaproduzent erzielt sowohl im Inland als auch im Ausland Erlöse.

Wichtig ist, dass der Pharmaproduzent über diese Erlöse, schwarzen Rechtecke, seine Forschungs- und Entwicklungskosten decken muss. – Uns stellt sich damit bereits die Kernfrage, nämlich: Kann er das? Werden die komplexen Forschungs- und Entwicklungskosten durch die Erlöse aus dem In- und Ausland, die ja beide reguliert sind, gedeckt? – So einfach und schnell diese Frage gestellt ist, so schwierig ihre Beantwortung und ich bin wirklich sehr gespannt auf die Ausführungen der Pharmaindustrie und der beiden Preisregulatoren, die sich tagtäglich mit dieser Frage auseinandersetzen müssen.

Zwei – Länder – Patent – Höchstpreisregulierung geschlossene Grenzen / nationale Erschöpfung

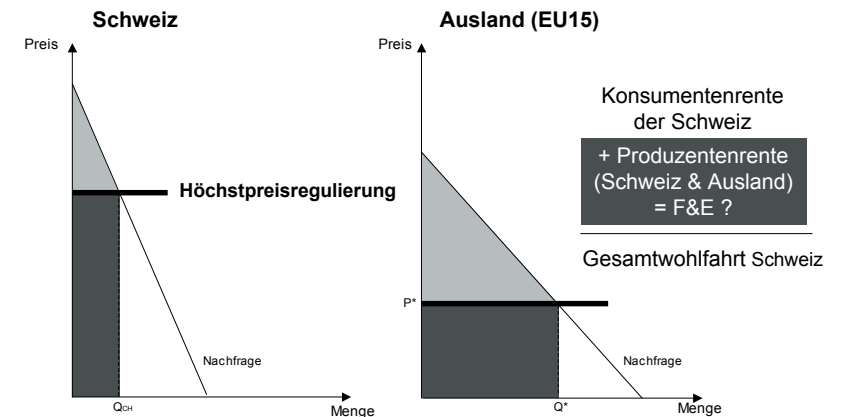


Abbildung 3

Wir wollen wieder die Grösse der Schweizer Gesamtwohlfahrt aus diesem Markt ansehen. Diese ergibt sich durch zusammenzählen der Schweizer Konsumentenrente und der Produzentenrente aus beiden Ländern. Also das hellgraue Dreieck der linken Abbildung plus die zwei schwarzen Rechtecke. Das ist faktisch die Gesamtwohlfahrt der Schweiz zum heutigen Zeitpunkt – Status quo.

Szenario offene Grenzen

Soweit so gut, im nächsten Schritt will ich Ihnen zeigen, was voraussichtlich passiert, wenn die Schweiz ihre Grenzen zur ehemaligen EU15 öffnet. Viele Szenarien sind denk- und diskutierbar, eines möchte ich

speziell herausgreifen. – Lassen Sie uns davon ausgehen, dass ein Öffnen der Grenzen dazu führt, dass der Preis in der Schweiz auf das ausländische Preisniveau sinkt. Im Ausland sich aber durch ein Öffnen der Grenzen nichts tut. Sei es weil das Ausland eben sehr gross ist oder weil der Preisregulator im Ausland sich weiterhin durchsetzen kann. Sie sehen jetzt in *Abbildung 4* die dicke ausländische Preislinie bis in die Schweiz verlängert. Zu diesem günstigeren Preis werden in der Schweiz mehr Medikamente gekauft, Q_{CH}^0 . Im Ausland ändert sich wie gesagt durch ein Öffnen der Grenzen nichts. – Was passiert nun in der Schweiz durch den tieferen Preis?

Einerseits steigt die Konsumentenrente, das heisst die Konsumenten gewinnen. Das hellgraue Dreieck in der Schweiz wird grösser. Es überdeckt jetzt einen Teil der vormaligen Produzentenrente und sogar noch etwas mehr. Aber auch die Produzentenrente verändert sich. So werden die Erlöse des Produzenten in der Schweiz kleiner. Er kann zwar einen Teil seiner Verluste durch Mehrverkäufe in der Schweiz etwas abfedern, doch in Summe bedeutet ein Öffnen der Grenzen in diesem Szenario immer einen Verlust an Produzentenrente. Denn wäre dem nicht so, dann hätte der Produzent bestimmt schon vorher den tieferen Preis gesetzt um seine Gewinne zu maximieren.

Was passiert mit der Schweizerischen Gesamtwohlfahrt, sprich dem vormaligen hellgrauen Dreieck in der Schweiz plus, den beiden vormalig schwarzen Rechtecken? In der Schweiz ist die Konsumentenrente beachtlich gestiegen, wie Sie sehen, und die Produzentenrente etwas gesunken. Die ausländische Produzentenrente hat sich nicht verändert. Sie sehen, das hellgraue Dreieck und das schwarze Rechteck der Schweiz bedecken mehr Fläche als bei geschlossenen Grenzen – ich habe die neuen, zusätzlichen Flächen gestreift markiert. Folglich muss die Schweiz als Ganzes von einem Öffnen der Grenzen profitiert haben.

Wie am Käsemarkt finden wir also eine gestreifte Fläche, die den Nettowohlfahrtsgewinn der Schweiz angibt. Mein Nachredner hat eine

ähnlich gestreifte Fläche vor zwei Jahren empirisch geschätzt und dem Bundesrat vorgelegt. Sie erinnern sich an die 0 bis 0.1 Prozent die das Schweizerische Bruttoinlandsprodukt durch ein Öffnen der Grenzen anwachsen würde.

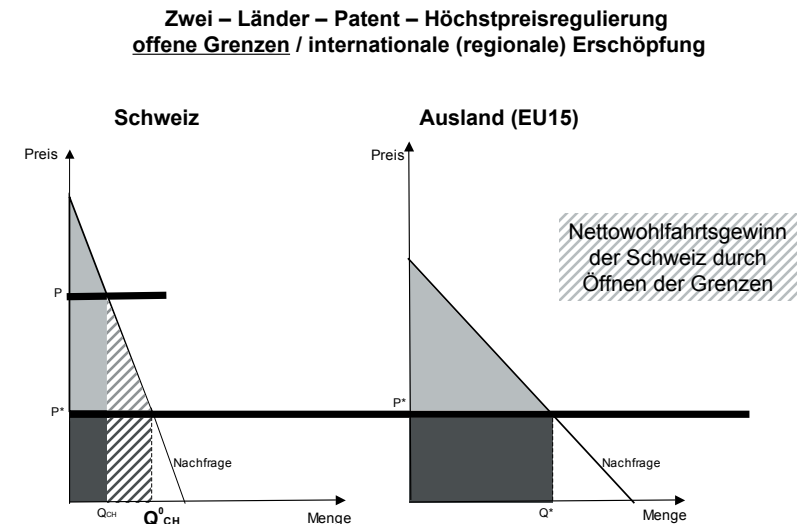


Abbildung 4

Folgerungen, Fragen und Diskussion

Sehr geehrte Damen und Herren, gleiches Resultat wie am Käsemarkt, warum dann die ganze Diskussion und was soll der Hokusfokus? Eben nicht ganz gleiches Resultat. Am Käsemarkt war es den Schweizern als auch der Welt relativ egal, ob Schweizer Käseproduzenten zu den tieferen Preisen nicht mehr produzierten, denn im Ausland gab es noch

genügend andere Produzenten, die genauso guten Käse effizienter und somit günstiger herstellten. Am Pharmamarkt ist das etwas anders. Sollte die Öffnung dem Produzenten so viele Mittel entziehen, dass nicht mehr genug Geld für gute F&E da ist, so verliert nicht nur die Schweiz in der nächsten Runde, sondern mit ihr die gesamte Welt. Denn pharmazeutische Produkte werden nicht für einzelne Märkte entwickelt sondern für die gesamte Welt. – Im abgeschotteten Ausland gibt es grundsätzlich auch keine produktiveren Produzenten.

Darum reduziert sich die wesentliche Frage, ob nach einer Öffnung der Grenzen noch immer genügend Erlöse erzielt werden, um effiziente Forschung und Entwicklung zu finanzieren. Sprich ob die beiden schwarzen Rechtecke nach dem Öffnen der Grenzen gross genug sind. Sind sie das nämlich nicht, dann schädigt ein Öffnen der Grenzen die Gesamtwohlfahrt.

Also doch nicht öffnen? Die schwarzen Rechtecke werden nämlich bestimmt kleiner. Hierzu müssen Sie mich allerdings vier Einschränkungen machen lassen:

Erstens, die Schweiz könnte die verlierenden Produzenten entschädigen und trotzdem mittels offener Grenzen weit besser dastehen als zuvor. – Zweitens, darf nicht vergessen werden, dass die Schweizer Produzenten 90% ihrer Erlöse im Ausland erzielen und somit die Verluste im Inland sehr bescheiden ausfallen werden, denn im Ausland verliert der Produzent ja nichts. Doch dieses typische Trittbrettfahrerargument kleiner Länder möchte ich auf keinen Fall überbetont wissen. – Drittens, ist es bereits bei geschlossenen Grenzen mit einer Preisregulierung unklar, wie ich Ihnen gezeigt habe, ob genügend Rente oder zuviel Rente für effiziente F&E generiert wird. – Und es gibt noch einen vierten Punkt: Das Model basiert natürlich auf gewissen Annahmen und je nachdem wie Sie das Ausland modellieren kann ich Ihnen auch ganz klar ein Szenario zeigen, in welchem der Schweizer Pharmaproduzent durch eine Öffnung klar gewinnt.

Ich komme zum Schluss, überfliege nochmals kurz meine Ausführun-

gen und möchte mit einigen absichtlich provokativ gestellten Fragen zur Diskussion anregen. – Ich ging konzeptionell an die Frage, Parallelimporte Ja oder Nein, heran. Ich tat dies am gewöhnlichen Markt, als auch auf dem Pharmamarkt und konnte die bedeutendsten Unterschiede aufzeigen. Zudem konnte ich die Bedeutung der einzelnen Akteure herausstreichen und ich freue mich, dass wir für diese Tagung auch alle angesprochenen Akteure in Person gewinnen konnten. Unter den gewählten Annahmen konnte ich Ihnen zeigen, dass die Wohlfahrt der Schweiz und so auch der Zwei-Länder-Welt durch eine Liberalisierung steigt. Wichtige Annahme dabei war, dass die Länder ähnlicher Natur sind. Klar ist ebenfalls, dass die Schweizer Höchstpreisregulierung im Fall von offenen Grenzen hinfällig wird. Unklar bleibt weiterhin, ob die Rente die der Produzent bei offenen Grenzen erzielt für effiziente F&E ausreicht. Ich habe diese Befürchtungen allerdings auch relativiert.

Mit vier Fragen für die Diskussion möchte ich mein Referat beenden

Ersten, wie passen Patent – und was man heute immer öfter hört: Patentverlängerungen – und Preisregulierung zusammen? Zweitens, ist die F&E des Pharmaproduzenten unter den heutigen Regulierungen optimal? Drittens, wie steht es mit der detaillierten Überregulierung der einzelnen Akteure im Gesundheitswesen? – Ich meine damit Krankenkassen, Ärzte, Apotheker, Patienten, Produzenten, Parallelimporteure, Zulassungsstellen, Generika, etc.

Und viertens, ein allerletztes Gedankenexperiment: Wo befänden wir uns, wenn sämtliche Preisregulierungen am Pharmamarkt abgeschafft würden, Parallelimporte zwischen ähnlichen Ländern zugelassen würden, jedoch zwischen wirtschaftlich verschiedenen Ländern verboten bleiben, die optimale Patentdauer variiert wird und nach Ablauf des Patentschutzes nur mehr Generika verkauft würden?