
September 2009

Der Effekt von Parallelhandel auf die regulierten Medikamentenpreise

WWZ Forschungsbericht 11/09
(B-104)

Rolf Weder, Alain Schläpfer

Die Autoren:

Prof. Dr. Rolf Weder

Universität Basel
Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät
Abteilung Aussenwirtschaft und Europäische Integration
Peter Merian-Weg 6
CH - 4002 Basel

Telefon: +41(0)61 267 33 55

rolf.weder@unibas.ch

Alain Schläpfer

Universität Basel
Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät
Abteilung Aussenwirtschaft und Europäische Integration
Peter Merian-Weg 6
CH - 4002 Basel

Eine Publikation des Wirtschaftswissenschaftlichen Zentrums (WWZ) der Universität Basel.

Diese Publikation und das in ihr dargestellte Forschungsprojekt wurden durch den Förderverein des WWZ finanziell unterstützt.

© WWZ Forum 2009 und des Autors / der Autoren. Eine Reproduktion über die persönliche Nutzung des Papiers in Forschung und Lehre hinaus bedarf der Zustimmung des Autors / der Autoren.

Kontakt:

WWZ Forum | Peter Merian-Weg 6 | CH-4002 Basel | forum-wwz@unibas.ch | www.wwz.unibas.ch

Der Effekt von Parallelhandel auf die regulierten Medikamentenpreise

Prof. Dr. Rolf Weder, Alain Schläpfer

Die Frage der Zulassung von Parallelimporten von patentierten Gütern wird in der Schweiz kontrovers diskutiert. Medikamente zeichnen sich dabei als ein Spezialfall unter den Gütern mit Patentschutz aus, da die Preise für Medikamente in allen westlichen Ländern durch staatliche Behörden direkt oder indirekt reguliert und beeinflusst werden. Dieser Sonderstellung des Medikamentenmarktes verlangt nach einer spezifischen Analyse, um die Effekte einer möglichen Öffnung der Schweiz zum Parallelhandel abschätzen zu können. Aufgrund Verbindungen und Wechselwirkungen zwischen den nationalen Regulierungssystemen ist zu erwarten, dass Änderungen auf dem Schweizer Medikamentenmarkt, wie bspw. die Zulassung von Parallelimporten, stets auch preisliche Auswirkungen auf die Märkte im Ausland mit sich bringen werden.

Ziel dieses Projektes war es, diese internationalen Auswirkungen einer nationalen Politikänderung besser zu verstehen und in einem zweiten Schritt mittels Daten empirisch zu überprüfen und zu quantifizieren.

Aus zwei Gründen wurde die geplante empirische Untersuchung nicht durchgeführt und der Fokus der Analyse ganz auf die Gewinnung eines besseren theoretischen Verständnisses gelegt. Erstens zeigte sich im Laufe des Projektes, dass bezüglich des Verständnisses der Zusammenhänge in der Literatur noch grosse Lücken bestehen. Dieses Projekt trägt somit dazu bei, besser zu verstehen, wie sich nationale Preisregulatoren gegenseitig beeinflussen, wie die Regulatoren und Firmen in diesem System auf interne und externe Änderungen optimal reagieren und wie sich neue Gleichgewichte einstellen. Der zweite und letztlich entscheidende Grund für das Fehlen einer empirischen Analyse ist jedoch die Tatsache, dass es uns nicht gelungen ist, das notwendige Datenmaterial rechtzeitig bereitzustellen.

Anfragen an Interpharma und an Santésuisse zur Verfügbarkeit und Erhältlichkeit der benötigten Preisdaten waren nicht zielführend. IMS Health, welche über detaillierte Zeitreihen zu internationalen Medikamentenpreisen verfügt, lehnte eine Zusammenarbeit zu Forschungszwecken ab. Eine mögliche Zusammenarbeit mit Novartis kam trotz weit vorgeschrittenen Gesprächen innerhalb des anvisierten Zeitraums nicht zustande. Gesuche an ausländische Preisregulatoren um Medikamentenpreise wurden teilweise abgelehnt (Italien und Spanien) oder resultierten nur in Datensätzen mit aggregierten Daten für einzelne Jahre, die für eine weitere Untersuchung nicht geeignet waren.

Deshalb beschlossen wir, die Analyse auf das Gewinnen eines besseren theoretischen Verständnisses zu konkretisieren. Auch wenn das Fehlen einer Datenanalyse dadurch nicht

vollumfänglich kompensiert werden konnte, dürften die gewonnenen Erkenntnisse für die Forschung wertvoll sein und für unsere weitere Arbeit eine wichtige Grundlage darstellen. Wir hoffen, dass eine empirische Analyse in einem künftigen Projekt doch noch möglich sein wird.

Vielfalt der nationalen Preisregulierungssysteme

Wie ein Überblick über die Preisregulierung in sechs europäischen Staaten darlegt, zeichnen sich die zurzeit angewandten Methoden durch ihre Vielfalt und ihre Intransparenz aus. Oft kommen innerhalb eines Landes verschiedene Regulierungsmethoden (interne und externe Referenzpreise, Preisverhandlungen, etc.) gleichzeitig und komplementär zum Einsatz. So werden in Italien beispielsweise die Preise für rückvergütbare Medikamente in einer Verhandlung zwischen Regulatoren und Herstellern festgelegt, wobei der Verhandlungsspielraum durch inländische Vergleichspreise (interne Referenz) und den Preis des Medikamentes im europäischen Ausland (externe Referenz) eingeschränkt wird. Insgesamt bleibt festzuhalten, dass in den meisten Ländern eine Form von externer Preisreferenzierung angewendet wird. Somit ist klar, dass die nationale Preisregulierung nicht als isoliertes System betrachtet werden kann, sondern in direkter Wechselwirkung zu den ausländischen Regulierungssystemen steht.

Die Vielfalt und die gegenseitige Verbindungen der Regulierungssysteme zeigen auf, dass für eine Abschätzung allfälliger Preiseffekte von Parallelimporten erst die Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Regulierungssystemen verstanden werden müssen. Da in der existierenden theoretischen Literatur hier noch Lücken bestehen, wurde diese Analyse als ein weiterer Schritt im Projekt eingefügt. Ohne dieses Verständnis ist es kaum möglich, die Auswirkungen einer Politikänderung in einem Land auf die Preise in anderen Ländern zu untersuchen.

Eine theoretische Analyse der nationalen Preisregulierung

Um die Entscheidungen und die Interaktion der Preisregulatoren besser zu verstehen, wurde ein Zwei-Länder-Modell mit Preisregulationen und einem monopolistischen Anbieter von patentgeschützten Produkten entwickelt. Im Fokus steht die spieltheoretische Analyse der Entscheidungen von Regulierungsbehörden, also das rationale Verhalten einer Behörde, gegeben die ausländischen Regulierungssysteme. Diese Analyse und ihre Resultate werden zurzeit noch von Alain Schläpfer und Rolf Weder in Form eines wissenschaftlichen Papiers zusammengestellt, das bis Ende Jahr vollständig sein soll.¹

Im Modell verfolgen die Preisregulatoren zwei Ziele. Einerseits soll eine möglichst hohe kurzfristige Konsumentenrente erzielt werden, was durch niedrige Preise erreicht wird, anderer

¹ Siehe Schläpfer und Weder (2009).

seits soll auch langfristig die Versorgung mit neuen, innovativen Produkten gewährleistet sein, was wiederum durch höhere Preise und somit höhere Firmenprofite erreicht wird. Dabei können die Preisregulatoren nicht isoliert vorgehen, denn die Profite einer multinationalen Firma, eine der Variablen in der Zielfunktion des Regulators, hängen auch von den Preisen im Ausland und somit von den Entscheidungen der ausländischen Preisregulatoren ab. Dadurch entstehen Wechselwirkungen, wobei die Preise in einem Land als ein strategisches Substitut zum Preis in anderen Ländern angesehen werden können.

Diese Verbindung zwischen Preisregulatoren kann durch zwei Faktoren noch verstärkt werden. Einerseits bewirken Systeme mit externer Preisreferenzierung, dass ausländische Preise direkt in den inländischen Preis einfließen. Zudem kann Parallelhandel dazu führen, dass ein tieferer ausländischer Preis faktisch ins Inland „importiert“ wird. Diese Auswirkungen der inländischen Preissetzung müssen von den Preisregulatoren berücksichtigt werden, wenn sie ihre Ziele optimal verfolgen möchten.

Unsere Analyse verschafft einen Überblick über die zu erwartenden Preise und Profite unter verschiedenen Regulierungssystemen in zwei Ländern. Zusätzlich wird untersucht, wie sich die Zulassung von Parallelhandel in den jeweiligen Regulierungskonstellationen auf Preise und Profite auswirkt. Als ein interessantes Resultat in unserem Modell erweist sich, dass Systeme mit externer Preisreferenzierung tendenziell zu höheren Preisen im Ausland und zu höheren Gesamtprofiten der Firma führen. Die externe Preisreferenzierung kann verhindern, dass unter den Preisregulatoren ein ‚race to the bottom‘ stattfindet, indem es die Möglichkeit zum Trittbrettfahren einschränkt. Dieses Resultat ist interessant, weil man bei gegebenem Verhalten der Preisregulatoren genau das Gegenteil erwarten würde.

Im zweiten Schritt wird untersucht, wie die Preisregulatoren ihr Verhalten im Falle einer Zulassung von Parallelhandel ändern würden. Wie sich die Preise und Profite in Folge des Parallelhandels entwickelt, hängt davon ab, welche spezifischen Regulierungssysteme in den Ländern angewendet werden. Unsere Analyse verschafft hierzu einen systematischen Überblick. So führt beispielsweise die Zulassung von Parallelhandel, wenn nur ein Land die Preise reguliert und das zweite Land die Preise frei lässt, zu einer Erhöhung des Gesamtprofiten der Firma. Wir sind daran, diese vorläufigen Resultate noch genauer zu untersuchen.

Parallelhandel und Innovationsanreize

Nach der detaillierten Analyse des Verhaltens der Regulierungsbehörden wurden nun die daraus folgenden Entscheidungsmöglichkeiten der Hersteller präziser untersucht. Insbesondere ging es dabei um die Frage, wie sich die Firmen im Zusammenspiel mit ihren Wettbewerbern, Preisregulierungen und eventuell Parallelimporteuren optimal verhalten, und wie sich bestimmte Politiken auf die Innovationsanreize der Firmen auswirken. Diese Analyse wurde von Alain Schläpfer im Papier „Innovation, Imitation and Parallel Trade in the Pharmaceutical Industry“ festgehalten². Das Paper ist inzwischen an mehreren internationalen Kon

² Siehe Schläpfer (2008)

ferenzen präsentiert worden und wird zurzeit vom „Journal of Health Economics“ begutachtet.

Als Basismodell dient ein Zwei-Länder-Modell mit zwei konkurrierenden Anbietern von patentgeschützten Produkten. Die Firmen bringen neue Produkte auf den Markt, deren Innovationsgrad von den davor getätigten Investitionen in Forschung und Entwicklung abhängt. In diesem Modell wird nun untersucht, wie viele Ressourcen die Firmen unter verschiedenen Regulationssystemen in die Innovation neuer Produkte investieren werden und wie sich eine mögliche Zulassung von Parallelhandel auf diese Innovationsanreize auswirkt.

Als ein wichtigstes Resultat stellte sich heraus, dass die Effekte von der Zulassung von Parallelhandel auf die Forschungsanreize stark von den preisregulatorischen Rahmenbedingungen abhängen, und dass sich der Parallelhandel unter durchaus realistischen Szenarien positiv auf die Innovationsanreize auswirken kann. Wenn der pharmazeutische Markt als ein Oligopolmarkt betrachtet wird--also ein Markt, in dem nur wenige Anbieter miteinander konkurrieren, so kann der Parallelhandel zu einem verstärkten Wettbewerbsdruck führen. Dieser wiederum veranlasst Firmen dazu, sich von den Konkurrenten stärker durch innovative Produkte abzugrenzen und so den zusätzlichen Druck durch die Parallelhändler zu entschärfen. Als Resultat ergeben sich tiefere Preise und Firmenprofite, aber unter gewissen Voraussetzungen auch mehr innovative Produkte auf dem Markt.

Zusätzlich wirkt sich der Parallelhandel auch auf die Preisregulatoren aus. Einerseits kann Parallelhandel die Verhandlungsposition der Firmen gegenüber Preisregulatoren stärken, da den Firmen nun die Nichtbelieferung eines Landes als Drohpunkt zur Verfügung steht.³ Zugleich haben Preisregulatoren typischerweise auch ein Interesse an positiven Profiten der Firmen, sei es, weil die Firmen in inländischem Besitz sind oder im Inland produzieren, oder sei es aus einem langfristigen Interesse an neuen innovativen Produkten und entsprechenden Forschungsanreizen. Wenn der Parallelhandel nun die Profite der Firmen beeinträchtigt, so werden die Preisregulatoren, entsprechend ihrer nationalen Interessen und Regulierungssystemen reagieren.

Zusammenfassung und Ausblick

Dieses Projekt hat aufgezeigt, dass eine simple Textbuchanalyse nicht ausreicht, um die Effekte einer bestimmten Politik auf dem Medikamentenmarkt richtig abschätzen zu können. Das komplexe System aus hohen Anfangsinvestitionen, Patentschutz, Konkurrenten und vor allem den Preisregulatoren verlangt nach einer spezifischen Analyse, wobei die genauen Ausprägungen der jeweiligen Regulierungssysteme eine entscheidende Rolle spielen. So zeigt es sich, dass die Zulassung von Parallelimporten in unterschiedlichen Regulierungssystemen gegenteilige Auswirkungen haben kann.

Die Aufarbeitung der verschiedenen Regulierungssysteme stellt eine wichtige Basisarbeit dar, welche nun die spezifische Analyse einzelner Fälle ermöglicht. Diese Studie fügt sich zudem hervorragend in die bisherige Arbeit an der Abteilung zu dieser Thematik ein. So

³ Dieses Resultat wurde auch schon von Grossman und Lai (2008) in ähnlicher Form entwickelt.

diente ein Artikel von Rolf Weder⁴ als Ausgangsposition vieler Überlegungen, die in diesem Forschungsprojekt nun aufgenommen und vertieft wurden. Aus der Forschungsarbeit resultierten bislang ein international vorgestellter wissenschaftlicher Artikel sowie ein zweites Papier, das derzeit noch fertig gestellt wird. Zurzeit wird zudem überprüft, wie die gewonnenen Erkenntnisse optimal für die weitere Forschung genutzt werden sollen. In der künftigen Forschung werden wir nicht umhin kommen, eine auf der Basis der neuen Erkenntnisse nun auch gezielter durchführbare empirische Analyse anzupacken. Dazu sind wir aber auf die Kooperation der Institutionen angewiesen, welche über die dazu notwendigen Daten verfügen.

Literaturverzeichnis

Grossman, Gene M., and Edwin L. C. Lai, 2008, „Parallel imports and price controls“, *RAND Journal of Economics*, 39 (2), 378-402.

Schlaepfer, Alain, 2008, „Innovation, Imitation and Parallel Trade in the Pharmaceutical Industry“, Working Paper, University of Basel.

Weder, Rolf, 2007, „Das Parallelimportverbot der Schweiz aus Sicht der Aussenhandelstheorie“, *Aussenwirtschaft*, 3, S. 291-318.

Schlaepfer, Alain and Rolf Weder (2009), „On the Strategic Interaction among Price Regulators in the Pharmaceutical Industry“ (Arbeitstitel, Work in Progress).

⁴ Siehe Weder (2007).