



Guido Barsuglia

Parallelimporte und der Pharmamarkt

Eine wohlfahrtsökonomische Analyse
unter besonderer Berücksichtigung
der Schweiz



Peter Lang

1 Einleitung

The economic literature on [parallel trade] is limited but provides an important perspective.¹

Bei MANKIW 2004, 203, einem Lehrbuch zur Einführung in die Wirtschaftswissenschaften, heisst es: „Markets do many things well, but they do not do everything well.“ Dieses Zitat bezieht sich beispielsweise auf die marktbedingte Tatsache, dass ein privater Unternehmer² nicht in gesellschaftlich erwünschte Forschung und Entwicklung (F&E) investiert, wenn jeder das von ihm geschaffene Wissen kostenlos nutzen kann. Die Wirtschaftswissenschaften bezeichnen dieses für den Einzelnen rationale, jedoch volkswirtschaftlich suboptimale Verhalten als „Marktversagen“.

Das Auftreten eines derartigen Marktversagens kann einen staatlichen Eingriff rechtfertigen, sofern dadurch die Volkswirtschaft als Ganzes besser gestellt wird. In der Praxis erfolgt dieser staatliche Eingriff meist über die Verleihung eines exklusiven Verkaufsrechts in Form eines Patents.³ Dieses entspricht einer offiziell verliehenen Monopolstellung auf Raum und Zeit, damit der Unternehmer einen Anreiz erhält, in F&E zu investieren. Als Exklusivanbieter kann er dann nämlich im Gegensatz zum freien Wettbewerbsmarkt erwarten, seine F&E Ausgaben über einen höheren Preis zu amortisieren. Allerdings ist auch das verliehene Monopol suboptimal, da es das Erreichen der maximalmöglichen Gesamtwohlfahrt verhindert. Um dem entgegenzuwirken, versuchen Regulatoren in einem zweiten Schritt, den vom Monopol

1 MASKUS 2000, 1274.

2 Zur sprachlichen Vereinfachung bezeichnet die männliche Form des Substantivs auch immer die weibliche.

3 Eine andere Möglichkeit, um dieses Marktversagen zu korrigieren, ist die staatliche Subventionierung der F&E. Diese steht allerdings nicht im Zentrum der vorliegenden Arbeit, wie in Abschnitt 3.4.3 begründet wird.

ausgehenden Wohlfahrtsverlust durch weitere Eingriffe zu korrigieren. Hierbei kommt häufig die Höchstpreisregulierung (HPR) zur Anwendung.

Genau an dieser Stelle setzt die vorliegende Arbeit ein, indem sie Wohlfahrtsveränderungen untersucht, die aus diesem zweiten regulativen Eingriff resultieren. Wir konzentrieren uns dabei auf einen typischen patentgeschützten Markt, den Pharmamarkt. Die Analyse der Wohlfahrtsveränderungen findet jeweils vor dem Hintergrund statt, dem Pharmaproduzenten zusätzlich zu seiner Monopolstellung unterschiedliche Preise in verschiedenen Ländern zu ermöglichen (Parallelimportverbot) oder nicht zu ermöglichen (kein Parallelimportverbot). Mit unterschiedlichen Preisen ist hier Preisdiskriminierung dritten Grades gemeint, die dem Pharmaproduzenten einen höheren Erlös erlaubt als ein einheitlicher Preis in verschiedenen Ländern.

Es liegt bis dato in der Befugnis der Nationalstaaten, Pharmaproduzenten mittels eines Parallelimportverbots in ihren Preisdiskriminierungsbestrebungen zu unterstützen oder nicht zu unterstützen. So haben sich beispielsweise die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union dafür entschieden, den freien Warenverkehr zumindest innerhalb der Gemeinschaft nicht zu behindern und folglich Parallelimporte von Arzneimitteln am Binnenmarkt für zulässig erklärt. Die USA aber auch die Schweiz fördern andererseits die Preisdiskriminierung der Pharmaproduzenten, indem sie Arzneimittelparallelimporte aus billigen Drittstaaten verbieten.

Da Arzneimittelpreise in den USA und der Schweiz allgemein als zu hoch erachtet werden, wird in diesen beiden Ländern regelmässig auf breiter Ebene über ein Aufheben des Parallelimportverbots diskutiert. Selbst die Schweizer Frauenzeitschrift ANNABELLE⁴ weist auf nicht von der Hand zu weisende Vorteile von Parallelimporten für Schweizer Konsumenten hin. In der Zeitschrift ist zu lesen, dass eine Monatspackung der Antibabypille Diane in einer Schweizer Apotheke 21.55 Schweizer Franken (SFR) kostet, in Spanien hingegen nur 12.59 SFR. Aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht, greift eine solche

4 ANNABELLE 2004, No. 12, S. 76–77: Pillentrick fürs Portemonnaie.

Argumentation, die allein die Gewinne der Konsumentenseite eines Landes unterstreicht, zu kurz. Neben den Konsumenten des parallel importierenden Landes sind nämlich zusätzlich auch die Produzenten sowie die Veränderung der Wohlfahrt des Exportlands und der Weltwohlfahrt zu berücksichtigen.

Es zeigt sich, dass die ökonomische Literatur sich zwar seit PIGOU 1920 intensiv mit dem Thema der Preisdiskriminierung und ihren Auswirkungen auf die Weltwohlfahrt beschäftigt hat, dass sich jedoch nur wenige theoretische und empirische Arbeiten mit dieser im komplexen Regulierungsgefüge des Pharmamarkts konkret auseinandersetzen. Angebot, Nachfrage, Produkt und Umfeld des Pharmamarkts unterscheiden sich jedoch fundamental von anderen Märkten, was eine gesonderte Darstellung der Preisdiskriminierung erforderlich macht. In der Praxis stehen sich aus diesem Grund bislang Befürworter und Gegner von Parallelimporten am Pharmamarkt ohne ausreichende Rückendeckung durch die Wirtschaftswissenschaften gegenüber. Das Ziel der vorliegenden Arbeit ist es daher, ökonomische Argumente für einen strukturierten Diskurs der Parallelimportfrage zu liefern, welche explizit das regulierte und politisch heikle Umfeld des Pharmamarkts berücksichtigen. Ein modelltheoretischer Kern hilft uns dabei, den Fokus auf die wesentlichen partialanalytischen Fragen zu richten und mittels des Instruments der komparativen Statik die Veränderungen der Wohlfahrt grafisch, mathematisch und deskriptiv zu erarbeiten. Auch wenn die anhaltende politische Parallelimportdiskussion in der Schweiz die vorliegende Arbeit wesentlich motiviert hat, so sind die nachfolgenden Ausführungen allgemein gehalten und nicht nur für die Schweiz gültig.

Die erste Erkenntnis dieser Arbeit ist, dass sich die Wohlfahrtsauswirkungen von Parallelimporten am Pharmamarkt nicht immer exakt bestimmen lassen. Unterschiedliche und häufig auch undurchsichtige nationale Regulierungen führen zu diesem Ergebnis. Folglich ist eine fallbedingte Analyse notwendig, wie sie in dieser Abhandlung auf allgemeinem Niveau illustriert wird. Sieht man sich das Regulierungsdickicht des Pharmamarkts zudem etwas genauer an, so fällt auf, dass die Diskussion über ein Zulassen oder Verbieten von Parallelimporten

eigentlich nur das Tüpfelchen auf dem i im (De-)Regulierungskontext ausmacht. Das liegt daran, dass der Pharmamarkt, respektive das gesamte Gesundheitswesen, in wirtschaftlich vergleichbaren Ländern durch viele andere (regulativ bedingte) Suboptimalitäten gekennzeichnet sind. Das in der Abhandlung beschriebene „Verschreiber-Nutzer-Zahler“ Grundproblem ist eine, die HPR eine andere dieser regulativ bedingten Unvollkommenheiten. Ihre Korrektur ist grundsätzlich mindestens so notwendig wie die Beantwortung der Parallelimportfrage, der sich die vorliegende Abhandlung primär zuwendet. So setzen beispielsweise nationale Regulatoren einen Höchstpreis für ein Arzneimittel in ihrem Land fest, ohne weder die effizienten F&E Kosten des Produzenten noch die nationale und globale Nachfragestruktur zu kennen noch sich mit Regulatoren aus Drittländern in Bezug auf Erlösminima, Erlösmaxima oder Parallelimporte abzusprechen.

In dieser Arbeit werden wir explizit auf den Zusammenhang zwischen HPR und Parallelimport eingehen und diesen mit dem Vogelsang-Finsinger (VF) Mechanismus vergleichen, der eine global koordinierte Alternative zur HPR ohne Parallelimporte darstellt. Dabei zeigt sich, dass der VF Mechanismus bei einem uninformierten Regulator zu einer effizienteren Ressourcenallokation (Ramsey Preise) führt als die HPR.

Die zweite Erkenntnis lautet, dass die Parallelimportfrage, wie auch andere ökonomische Probleme, von der Weite des Blickfelds abhängt. Aus diesem Grund unterscheiden wir streng zwischen Effekten auf die Gesamtwohlfahrt des Import- und Exportlandes und errechnen den sich hieraus ergebenden Nettoeffekt für die Weltwohlfahrt. Außerdem berücksichtigen wir, dass zur Gesamtwohlfahrt des Importlandes ein weltweit agierender Pharmaproduzent zählt, der seine F&E Kosten nicht allein auf dem Heimmarkt amortisieren kann. Je nach Perspektive, Nachfragekurve, Regulierungsszenario und Ländergrösse sind Parallelimporte daher jeweils unterschiedlich zu bewerten.

Ein weiterer wesentlicher Beitrag in der Parallelimportdiskussion ist die Gegenüberstellung von linearen und nichtlinearen Kurven zur Darstellung der Arzneimittelnachfrage. So erhöhen Parallelimporte unter linearen Nachfragekurven immer die Weltwohlfahrt, zumindest so-

lange alle Märkte weiterhin beliefert werden und das Ausland keiner flexiblen HPR unterliegt. Unter nichtlinearen Nachfragekurven kann es daneben jedoch in einigen Fällen auch zu einer Verringerung der Weltwohlfahrt kommen. Dieses sich vorwiegend aus der Literatur zur Preisdiskriminierung ableitende Ergebnis ist zwar nicht neu, doch ist es in der aktuellen Parallelimportliteratur zum Pharmamarkt bisher meist unberücksichtigt geblieben.

Abschliessend setzen wir uns in dieser Arbeit intensiv mit so genannten Ramsey Preisen auseinander und zeigen, dass diese in Bezug auf die Weltwohlfahrt die theoretische Second Best Lösung sind.⁵ Das setzt jedoch voraus, dass der Produzent zu diesen Preisen gerade den zur Amortisierung seiner effizienten F&E Kosten benötigten Erlös erzielt und Parallelimporte verboten sind. Die Empirie zeigt jedoch, dass derzeit auch bei wirtschaftlich sehr verschiedenen starken und von einander abgeschotteten Märkten keine Ramsey Preise auszumachen sind.

Die vorliegende Arbeit gliedert sich in drei Hauptkapitel, die sich wie folgt zusammensetzen: Im Kapitel der Grundlagen führen wir aus juristischer und ökonomischer Sicht ins Thema ein. Wir erklären, was ein Parallelimport ist, warum Patente vergeben werden und was den Pharmamarkt von anderen Märkten unterscheidet. Das darauf folgende Kapitel der Theorie baut auf diesen Grundlagen auf. Anhand eines einfachen linearen Grundmodells erläutern wir dort die Auswirkungen von Parallelimporten in der langen Frist auf einen unregulierten Pharmamarkt. Nach einem kritischen Hinterfragen der Modellannahmen erklären wir Ramsey Preise, den VF Mechanismus, die Theorie des Zweitbesten und monopolistischen Wettbewerb für den Pharmamarkt. Danach untersuchen wir die Auswirkungen von Parallelimporten auf einem höchstpreisregulierten Pharmamarkt. In einem kurzen Exkurs gehen wir auch auf das Zusammenspiel von Patent-

5 Die First Best Lösungen sind entweder in der Preisdiskriminierung ersten Grades oder in einer Preissetzung zu Grenzkosten zu finden, wobei im zweiten Fall die effizienten F&E Kosten durch eine nicht verzerrende Subvention gedeckt werden.

dauer und HPR ein. Das Kapitel der Theorie endet mit einer Zusammenfassung der Interessen des Import- und Exportlandes, des Produzenten sowie der Weltwohlfahrt unter verschiedenen Ausgangsbedingungen. Im dritten und letzten Teil der Arbeit, dem Kapitel der Empirie, gehen wir auf beobachtete Effekte von Parallelimporten in der kurzen Frist ein. Nachdem wir bedeutende methodische Schwierigkeiten aufgezeigt haben, prüfen wir empirisch Teile des Kapitels der Theorie und ergänzen weitere empirische Beobachtungen. Dabei unterscheiden wir das Import- vom Exportland. Eine thesenartige Zusammenfassung der wesentlichsten Erkenntnisse sowie ein wirtschaftspolitischer Ausblick schliessen die vorliegende Arbeit ab.

Bevor wir mit dem Kapitel der Grundlagen beginnen, ist noch vorzuschricken, dass diese Abhandlung nur einige wenige Aspekte der gesamten Parallelimportdiskussion am Pharmamarkt abdecken kann, und sich so an etlichen Stellen Ausgangspunkte für sehr viel tiefer gehende Analysen ergeben.