

Sperrfrist bis 10.00 Uhr
25. April 2006



Jahresmedienkonferenz
Dienstag, 25. April 2006

Es gilt das gesprochene Wort

Aktuelle wettbewerbspolitische Fragen

Ueli Forster, Präsident economiesuisse

Sehr geehrte Damen und Herren

Seit zweieinhalb Jahren erfreut sich die Schweizer Wirtschaft – auch im europäischen Kontext – wieder eines ansehnlichen Wachstums, das über der geschätzten Potenzialrate von rund 1,6 Prozent liegt. Erfreulicherweise schlägt der breit abgestützte Aufschwung auch auf den Arbeitsmarkt durch, indem die Beschäftigung zunimmt und die Arbeitslosigkeit zurückgeht. Diese positive Leistung der Schweizer Wirtschaft ist in erster Linie auf das Zusammenwirken von drei Komponenten zurückzuführen: die intakte Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Wirtschaft, die robuste Weltkonjunktur und die günstigen Wechselkursverhältnisse, insbesondere des Frankens gegenüber dem Euro.

Dass die Unternehmen ihre Hausaufgaben in Sachen F+E, Innovation und damit der Sicherung der eigenen Wettbewerbsfähigkeit ernst nehmen, zeigt die jüngste Erhebung über F+E in der schweizerischen Privatwirtschaft des Bundesamts für Statistik und von economiesuisse. Danach sind die Ausgaben für F+E, die einen vorauseilenden Indikator darstellen, zwischen 2000 und 2004 real um nicht weniger als 18 Prozent gestiegen, was einem mittleren jährlichen Wachstum von 4,2 Prozent entspricht. Darin liegt nicht nur ein Bekenntnis zum staatlichen Bildungs- und Forschungssystem Schweiz, das über eine qualifizierte Ausbildung und eine hoch stehende Forschung gleichsam den Humus für eine erfolgreiche Innovation bereitstellt. Das Engagement der Wirtschaft unterstreicht auch die Bedeutung eines effektiven Schutzes des geistigen Eigentums, um Investitionen in F+E und Innovation einen verlässlichen und stabilen Rahmen zu geben.

Im Zusammenhang mit der laufenden Diskussion um die „Preisinsel Schweiz“ nehmen der Preisüberwacher, die Bauern, der Detailhandel usw. vor allem den Patentschutz ins Visier und fordern – von den Medien lautstark unterstützt – die Zulassung von Parallelimporten und die einseitige Anwendung des Cassis-de-Dijon-Prinzips. Sie versprechen sich davon – wenn nicht ein Ende der Hochpreisinsel Schweiz – so doch eine markante Preissenkung.

Das Streben nach tieferen Beschaffungspreisen entspricht wirtschaftlichem Handeln. Die Frage steht deshalb im Raum: Führt die Zulassung von Parallelimporten bei patentgeschützten Produkten zum gewünschten Ziel und was hat das für Auswirkungen auf andere volkswirtschaftliche Ziele? Leider ist sie nicht so leicht zu beantworten, weil verschiedene Interessen auf dem Spiel stehen, und zwar solche wettbewerbs-, handels-, integrations- und innovationspolitischer Natur.

Unter wettbewerbspolitischen Aspekten stellt die Unterbindung von Parallelimporten einen Fremdkörper dar, geht es im Rahmen einer liberalen Wettbewerbspolitik doch darum, die Handlungsfreiheit der Wirtschaftssubjekte zu gewährleisten bzw. eine möglichst breite Streuung wirtschaftlicher Macht sicherzustellen. Zusätzlich ist ein freier, unbeschränkter Wettbewerb wünschenswert, weil er auch den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Fortschritt begünstigt. Auf nicht regulierten Märkten lässt sich deshalb aus rein wirtschaftstheoretischer Sicht das Verbot von Parallelimporten nicht rechtfertigen. Sie sind denn auch in der Schweiz anders als in der EU grundsätzlich zulässig, ausgenommen bei patentgeschützten Produkten.

Unter handelspolitischen Aspekten stehen die Wohlfahrtseffekte des nicht diskriminierenden, freien internationalen Handels im Vordergrund. Eine zentrale Voraussetzung dafür ist, dass hinter den gehandelten Gütern und Dienstleistungen tatsächlich komparative Kostenvorteile der Produktion im Rahmen von Wettbewerbsmärkten stehen. Dies ist jedoch gerade bei Arzneimitteln nicht der Fall, weil es sich praktisch nie um echte Wettbewerbspreise, sondern vielmehr um staatlich gedrückte administrierte Preise handelt. Wie sieht dieser Markt im OECD-Raum aus? Die Preise von Pharmazeutika sind mit Ausnahme der USA fast überall reguliert. Berücksichtigt werden dabei in aller Regel die Preise im Herstellungsland (Referenzpreis) sowie ein Ländervergleich. Dänemark beispielsweise berücksichtigt in seiner Preisfestsetzung die Preise aller ursprünglichen EU-Mitgliedstaaten ausser Griechenland, Luxemburg, Portugal und Spanien. Und in den Niederlanden gehören Belgien, Deutschland, Grossbritannien und Frankreich zum Länderkorb. Das Bundesamt für Gesundheit erhebt zusätzlich die Preise der Nachbarländer Frankreich, Italien und Österreich, obwohl der Arzneimittelmarkt in diesen Ländern nicht mit der Schweiz vergleichbar ist: Italien und Österreich verfügen über keine nennenswerte Pharmaindustrie, Frankreich hat sehr hohe Ausgaben für Medikamente, aber tiefe Preise. Parallelimporte von patentierten Medikamenten sind unter diesen Umständen nicht das Resultat einer normalen, nicht zu beanstandenden Preisarbitrage, sondern verkörpern Handelsverzerrungen als Folge staatlicher Preiseingriffe, weshalb sie handelstheoretisch nicht zu begründen sind.

Aus integrationspolitischer Perspektive gilt es – neben der in diesem Fall wünschbaren Kompatibilität mit dem EU-Recht – zu beachten, dass die EU sowohl im Marken- als auch im Patentrecht die nationale bzw. regionale Erschöpfung kennt; d.h. Parallelimporte von Markenartikeln und patentierten Gütern sind nur innerhalb des EU-Marktes zulässig und sonst nicht. Die WTO-Abkommen stehen der Schweiz nach Meinung massgebender ausländischer Experten im Weg, um Parallelimporte lediglich auf Europa oder auf einzelne Produktkategorien zu beschränken, weil sonst das Meistbegünstigungsprinzip verletzt würde.

Schliesslich will man mit der Durchsetzung des Patentrechts innovationspolitisch sicherstellen, dass der Anreiz für risikoreiche privatwirtschaftliche Forschung und Innovation hoch bleibt. F+E macht man dort, wo im Hinblick auf die hohen und bezüglich Resultat unsicheren Investitionen ein angemessener „Return“ winkt. Im Gegenzug zur Gewährung eines zeitlich befristeten Nutzungsrechts verpflichtet der Staat den Patentinhaber, die Erfindung der Öffentlichkeit bekannt zu machen. Wenn dieses nationale Patent durch Parallelimporte aus Ländern mit einem unterschiedlichen Schutzniveau oder anderen Vorschriften wie der Preiskontrollen unterlaufen wird, kommt dies einer Teileignung von immateriellen Eigentumsrechten gleich. Jedenfalls fassen dies die innovativen Firmen so auf und reagieren entsprechend. Der Patentschutz mag nicht perfekt sein. Er ist aber ohne Zweifel die wirksamste Form des

Schutzes des geistigen Eigentums und schafft damit auch günstige Voraussetzungen, um die innovativen Aktivitäten der Privatwirtschaft zu stimulieren.

Bei der Frage, ob Parallelimporte zugelassen werden bzw. verboten bleiben sollen, geht es somit um eine schwierige Güterabwägung zwischen verschiedenen wirtschaftlichen Interessen. Wenn sich *economiesuisse* für einen wirksamen Patentschutz stark macht, so hat dies vor allem zwei Gründe:

Erstens zeigen alle empirischen Studien, dass das Arbitragepotenzial bzw. das betroffene Handelsvolumen bei einem Regimewechsel von der nationalen zur internationalen Erschöpfung bei den Medikamenten relativ klein ist. Es beträgt nach einer Untersuchung der Plaut Economics rund 1,9 Mrd. Franken, was bei einem Preissenkungspotenzial von 14 bis 32 Prozent Einsparungen von 130 bis 420 Mio. Franken ergäbe. Dabei ist eine hinreichend exakte Abschätzung der aggregierten Wohlfahrtsgewinne dank Parallelimporten nach Prof. F. Jaeger seriös kaum möglich. Die in der Öffentlichkeit herumgebotenen Preiseinsparungen, die weit höher liegen, lassen sich deshalb kaum begründen.¹ Die möglichen Preisvorteile bei der Zulassung von Parallelimporten bei patentierten Gütern können jedoch nicht einfach isoliert gesehen werden. Sie müssen auch mit den möglichen negativen Auswirkungen bei einer Aufweichung des Patentschutzes konfrontiert werden. Eine exakte Saldo-Quantifizierung ist zwar auch hier nicht möglich. Eine Schwächung des Patentrechts wiegt jedoch insofern schwer, als die Schweiz die weltweit höchste Patentdichte aufweist und der Schutz des geistigen Eigentums für die langfristige Entwicklung der Innovationskraft eine grosse Bedeutung hat. Ausser Hongkong und Argentinien kennt denn auch kein Land das Prinzip der internationalen Erschöpfung im Patentrecht.

Zweitens unterliegen Einfuhrbeschränkungen, die sich auf die Rechte des geistigen Eigentums stützen, seit der letzten Revision des Kartellgesetzes ausdrücklich der wettbewerbsrechtlichen Beurteilung (Artikel 3 Absatz 2 KG). Damit können missbräuchliche, marktbeherrschende Stellungen aufgrund eines Patents rechtlich schon heute bekämpft werden. Im berühmten Kodak-Entscheid hat das Bundesgericht auch festgehalten, dass eine massive Preisdifferenz zum Ausland ein Indiz für eine marktbeherrschende Stellung sein und Anlass zu Sanktionen nach dem Kartellgesetz geben kann. Parallelimporte bei markengeschützten Gütern sind wegen der internationalen Erschöpfung im Markenrecht schon seit langem möglich. Das neue Kartellrecht erfasst zudem auch vertikale Wettbewerbsbeschränkungen (Preisbindungen zweiter Hand, Marktaufteilungen usw.) uneingeschränkt. Es ist deshalb keine „stumpfe“ Waffe mehr, aber man muss sie natürlich anwenden. Deshalb ist es notwendig, dass Preisüberwacher, Bauern, Grossverteiler usw. nicht nur lautstark Vorwürfe erheben, sondern diese müssen auch konkret formuliert und vor die Weko gebracht werden. Auch von dieser selbst muss verlangt werden, dass sie sich aktiver um die konkrete Anwendung der geltenden Bestimmungen einsetzt. Nur so können die neuen Regelungen des Kartellgesetzes überhaupt auf ihre Praxistauglichkeit getestet werden.

Aufgrund dieser Sachlage besteht einzig und allein noch in Sachen „Doppelschutzregelung“ ein gesetzlicher Handlungsbedarf, nämlich wenn der Patentschutz ohne innovative Leistung zur Marktabschottung vorgeschoben würde. Zu diesem Zweck schlägt der Bundesrat vor, die nationale Erschöpfung im Patentrecht durch eine neue Missbrauchsregelung im Patentgesetz zu präzisieren. Mit dem neuen Artikel 9 a Absatz 3 e PatG soll verhindert werden, dass die internationale Erschöpfung im Marken- und Urheberrecht unterlaufen werden kann, indem unbedeutende Teile einer Ware (z.B. der Verschluss einer Parfümflasche) patentiert werden. *economiesuisse* unterstützt diese Regelung.

¹ Eine Studie der London School of Economics über die Situation in der EU hat aufgezeigt, dass eine Zunahme von Parallelimporten nicht zu einer Angleichung der Preise geführt hat. Auch die Kodak-Filme, welche Anlass zum berühmten Präjudiz in der Schweiz gaben, waren auf den offiziellen Kanälen nur marginal teurer, teilweise gar günstiger als beim Graumarktimport. Sofern Preisvorteile bestehen, gehen sie in aller Regel in die Taschen der Parallelimporteure.

Erlauben Sie mir nun noch ein Wort zum Cassis-de-Dijon-Prinzip. Die Anerkennung von Produkten, welche in vergleichbaren Ländern zum Verkauf zugelassen sind, erscheint sinnvoll, weshalb wir uns bereits vor einem Jahr dafür ausgesprochen haben. Das entsprechende Cassis-de-Dijon-Prinzip ist in der EU allerdings löchriger als dessen Promotoren uns in der Schweiz glauben machen wollen. Und die Schweizer Produzenten stossen mit ihren Produkten auch in Nachbarländern immer wieder auf unberechtigte Hindernisse. Deshalb haben wir die Gegenseitigkeit als Ziel bezeichnet, um auch für unsere produzierenden Unternehmen den gleichberechtigten Marktzugang zu gewährleisten, ohne dies jedoch zu einer Vorbedingung zu machen. Denn sowohl das geltende Konsumentenschutzgesetz wie auch das Gesetz über technische Handelshemmnisse sehen die einseitige Anerkennung bereits vor. Der Teufel liegt aber im Detail der Ausnahmen und der Umsetzung. Hier ist ein verwaltungsunabhängiger Wächter notwendig, wie es in der EU der EuGH ist. Diese Aufgabe könnte – wie im Binnenmarktgesetz – der Wettbewerbskommission Weko übertragen werden. Ohne die Schaffung eines solchen Klagerechts gegen engstirnige Interpretationen würden wir Tür und Tor für Abschottungen aus Sonderinteressen öffnen, und jede noch so ausgefeilte neue Gesetzesbestimmung bliebe ein Papiertiger.

Lassen Sie mich das Gesagte kurz zusammenfassen:

- Es gilt bei Marken- und Urheberrechten die internationale und bei Patenten die nationale Erschöpfung. Die Schweiz ist diesbezüglich offener als etwa die EU.
- Bei Markenartikeln, deren Marktvolumen jenes von patentierten Gütern weit übersteigt, gibt es bei Parallelimporten keine rechtliche Beschränkung.
- Gegen Marktmissbrauch bei patentierten Gütern kann wettbewerbsrechtlich vorgegangen werden.
- Das wettbewerbliche Instrumentarium steht, aber es ist bisher kaum angewandt worden.
- Es gibt bei der Frage der Zulassung von Parallelimporten bei patentierten Gütern verschiedene Blickwinkel. Für economiesuisse ist dabei der wirksame Patentschutz zentral, weil dieser eine notwendige, aber keine hinreichende Voraussetzung für eine innovationsstarke Wirtschaft ist.
- Die Einführung des Cassis-de-Dijon-Prinzips wird sicher nicht an economiesuisse scheitern.

Es lag uns daran, offen und klar darzulegen, auf welchen Überlegungen unsere Güterabwägung zwischen Teil- und Gesamtinteressen basiert. Damit wollen wir auch zu einer objektiven und fundierten Diskussion in dieser schwierigen Materie beitragen.