

**Zeitschrift:** Schweizerisches Jahrbuch für Wirtschafts- und Sozialgeschichte =  
Annuaire Suisse d'histoire économique et sociale

**Herausgeber:** Schweizerische Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialgeschichte

**Band:** 31 (2016)

**Artikel:** Verhandelte Referendumsdemokratie : der Kampf zwischen  
Pharmaindustrie und Krankenkassen um die Patentgesetzrevision von  
1954

**Autor:** Dür, Manuel

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-632474>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 09.02.2026

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

Manuel Dür<sup>1</sup>

## Verhandelte Referendumsdemokratie

### Der Kampf zwischen Pharmaindustrie und Krankenkassen um die Patentgesetzrevision von 1954

Negotiating the Referendum Democracy. The Fight between the Pharmaceutical Industry and the Health Insurance Companies on the Federal Act on Patents for Invention in 1954

In Switzerland, drug-manufacturing processes became patentable at the beginning of the 20<sup>th</sup> century. This article analyses the negotiations over patent law revision (1946–1954) resulting in an extension of patent protection for drug-manufacturing processes, from 10 to 18 years. Central focus is therefore placed on the interests and arguments advanced by the main stakeholders: the pharmaceutical industry (*Interpharma*) and the health insurance companies (*Konkordat der schweizerischen Krankenkassen, KSK*). Whereas *Interpharma* argued for an extension due to the rising costs in pharmaceutical research, the *KSK* apprehended that the extension would entail a rise in drug prices. In order to help enforce its arguments, the *KSK* referred to its mobilization potential in an eventual plebiscite (*Referendumsfähigkeit*). The responsible federal agency (*Amt für Geistiges Eigentum*) thus acted as an intermediary between the different interests, in order to ward off the looming threat of a possible referendum. The article examines how the respective bargaining powers developed during the different stages of this debate, and how the pressure groups finally agreed to a compromise.

1 Für hilfreiche Kommentare und Anmerkungen bedanke ich mich besonders bei Monika Dommann, Roman K. Abt, Christa Wirth, Wendelin Brühwiler, Matthieu Leimgruber sowie bei den Teilnehmern der SGWSG-Jahrestagung von 2014 und den zwei anonymen Begutachtern. Ebenfalls danke ich den MitarbeiterInnen des Firmenarchivs Novartis sowie des Bundesarchivs für die Unterstützung bei der Materialsuche.

## Das Patentgesetz als preispolitisches Konfliktfeld

Medikamentenpreise stehen in der Schweiz seit dem Beginn des 20. Jahrhunderts auf der politischen Agenda. Sowohl in den Auseinandersetzungen von 1905/07 als auch in der frühen Nachkriegszeit (1946–1954) erlaubten speziell Patentgesetzreformen die Artikulation der unterschiedlichen politökonomischen Interessen. Mobilisierungspotenzial barg in beiden Fällen die Frage, wie sich die Arzneimittelpreise in Abhängigkeit zum Patentschutz und mit ihnen die finanziellen Zugangsmöglichkeiten zu den pharmazeutischen Präparaten für die unterschiedlichen Bevölkerungsschichten entwickeln würden.<sup>2</sup> Bei der Totalrevision von 1954, welche auf Impulse verschiedener Verbände (unter anderem der Schweizer Gruppe der Internationalen Vereinigung für gewerblichen Rechtsschutz und des Vororts) in den 1920er- und 30er-Jahren zurückging, standen in Bezug auf pharmazeutische Produkte eine Verlängerung der Patentdauer für chemische Herstellungsverfahren von 10 auf 18 Jahre sowie die Patentierbarkeit nichtchemischer – sogenannt physikalisch-analytischer – Verfahren im Vordergrund.<sup>3</sup> Im Folgenden wird untersucht, wie die pharmazeutische Industrie (Ciba, Geigy, Sandoz, Hoffmann-La Roche und Wander als Mitglieder des 1933 gegründeten Branchenverbands Interpharma)<sup>4</sup> und das Konkordat der schweizerischen Krankenkassen (KSK) versuchten, die Notwendigkeit beziehungsweise die Gefahren einer Ausweitung des Patentschutzes zu begründen. Mit Blick auf die Mitwirkungsfunktion der organisierten Interessen im politischen Willensbildungsprozess (Inputfunktion)<sup>5</sup> sollen die dynamische Gestaltungskraft der verhandelten Rechtfertigungen,<sup>6</sup> aber auch ihre Grenzen bei der Bestimmung dessen, was überhaupt

2 Vgl. Jakob Tanner, Property rights, Innovationsdynamik und Marktmacht. Zur Bedeutung des schweizerischen Patent- und Markenschutzes für die Entwicklung der chemisch-pharmazeutischen Industrie (1907–1928), in: Andreas Ernst, Erich Wigger (Hg.), *Die neue Schweiz? Eine Gesellschaft zwischen Integration und Polarisierung (1910–1930)*, Zürich 1996, S. 273–303, bes. 284–290. Grundsätzlich: Jean-Paul Gaudillière, How Pharmaceuticals Became Patentable. The Production and Appropriation of Drugs in the Twentieth Century, in: *History and Technology* 24/2 (2008), S. 99–106.

3 Für die Rolle des Zweiten Weltkriegs in der Entwicklung des schweizerischen Sozialversicherungssystems vgl. Matthieu Leimgruber, Martin Lengwiler, Transformationen des Sozialstaats im Zweiten Weltkrieg. Die Schweiz im internationalen Vergleich, in: Dies. (Hg.), *Umbruch an der «inneren Front». Krieg und Sozialpolitik in der Schweiz, 1938–1948*, Zürich 2009, S. 9–45. Spezifischer auf das Krankenversicherungswesen geht ein: Martin Lengwiler, Das verpasste Jahrzehnt. Krankenversicherung und Gesundheitspolitik (1938–1949), in: ebd., S. 165–183.

4 Zur Geschichte von Interpharma vgl. Karl Lüönd, *Rohstoff Wissen. Geschichte und Gegenwart der Schweizer Pharmaindustrie im Zeitraffer*, Zürich 2008.

5 Adrian Vatter, *Das politische System der Schweiz*, Baden-Baden 2014, S. 179–184, sieht das parlamentarische Lobbying als Teil dieser Mitwirkungsfunktion.

6 Soziologische und philosophische Ansätze formulierten zuletzt: Luc Boltanski, Laurent Thévenot, *Über die Rechtfertigung. Eine Soziologie der kritischen Urteilskraft*, Hamburg 2007 (1991), bes. S. 108–116; Rainer Forst, Klaus Günther, *Die Herausbildung normativer Ordnungen. Zur Idee eines interdisziplinären Forschungsprogramms* (Normative Orders Working Paper 01/2010), <http://>

als «problematische Situation»<sup>7</sup> zu gelten hat, im Vordergrund stehen. Dabei zeigt sich exemplarisch, wie die Referendumsfähigkeit als spezifische Verhandlungsmacht eines Spitzenverbands in ein System des kollektiv-legislatorischen Bargainings eingebunden war.<sup>8</sup>

Die politische Auseinandersetzung um die Patentgesetzrevision gliederte sich grob in drei Phasen.<sup>9</sup> Zunächst wurde die Gesetzesrevision in einer *vorparlamentarischen* Phase (1946–1949) im Rahmen einer Expertenkommission beraten. Anschliessend ging das Geschäft in den National- und Ständerat über. Diese Phase endete mit der Abstimmung in der Bundesversammlung vom 25. Juni 1954. Nach dem Abschluss der parlamentarischen Debatte blieb die Revision umstritten, weil das KSK weiterhin mit einer Referendumsabstimmung Druck machte. Um nicht die Gesamtvorlage zu gefährden, sah sich der Bundesrat im September 1954 zu einer Krisenintervention gezwungen. Dank dessen Vermittlung konnte in *ausserparlamentarischen* Verhandlungen schliesslich ein referendumsfähiger Kompromiss erreicht werden.

## (Vor)parlamentarische Verhandlungen

Ein grundsätzliches Anliegen der Pharmaindustrie betraf die Angleichung der Patentdauer chemischer Herstellungsverfahren für Arzneimittel – bislang zehn Jahre – an die allgemeine Patentdauer von 15 Jahren, wie es im Patentgesetz von 1907 festgelegt war. Da die allgemeine Patentdauer durch die Revision auf 18 Jahre angehoben werden sollte, handelte es sich um eine Verlängerung von acht Jahren. Heinrich Kubli, der die Rechtsabteilung von Roche leitete und Interpharma in der Expertenkommission vertrat, setzte sich einerseits für diese rechtliche Gleichbehandlung ein.<sup>10</sup> Andererseits würden auch materielle Sachzwänge eine Verlängerung notwendig

publikationen.ub.uni-frankfurt.de/volltexte/2010/8073/pdf/ForstGuentherDie\_Herausbildung\_normativer\_Ordnungen.\_Zur\_Idee\_eines\_interdisziplinaeren\_Forschungsprogramms.pdf (Version vom 28. 4. 2014).

- 7 Michel Callon, Die Sozio-Logik der Übersetzung. Auseinandersetzungen und Verhandlungen zur Bestimmung von Problematischem und Unproblematischem, in: Andréa Belliger, David J. Krieger (Hg.), ANThology. Ein einführendes Handbuch zur Akteur-Netzwerk-Theorie, Bielefeld 2006, S. 51–74, hier 64.
- 8 Vgl. Leonhard Neidhart, Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums, Bern 1970, S. 294–296. Neidhart spricht von einem Wandel der Abstimmungs- hin zu einer Verhandlungsdemokratie nach 1945.
- 9 Für Ablaufmuster der Legiferierungsprozesse vgl.: Vatter (wie Anm. 5), S. 48–50; Pascal Sciarini, Le processus législatif, in: Ulrich Klöti et al. (Hg.), Handbuch der Schweizer Politik, 4., vollständig überarbeitete Aufl., Zürich 2006, S. 491–525.
- 10 Vgl. Schweizerisches Bundesarchiv (BAR), E 4380A, Nr. 93, Protokoll der 3. Sitzung der Expertenkommission vom 19.–21. 11. 1947 in Vevey, S. 44; vgl. Firmenarchiv Novartis, Bestände Sandoz, H. 417.001, Interpharma: Geigy Rundschreiben No. 191, betr. Schweiz. Patentgesetzrevision, 3. 11. 1947.

machen. Denn eine Fortsetzung der pharmazeutischen Forschung wäre aufgrund des stetig zunehmenden Forschungs- und Prüfungsaufwands durch die Beibehaltung des bisherigen Schutzes von zehn Jahren bedroht.<sup>11</sup> Ohne weitergehende Vergütung und Absicherung des geistigen Eigentums fehle der Anreiz für die Pharmaunternehmen, sich dem Risiko einer kostenintensiven Forschung auszusetzen. Der Patentschutz stelle demnach eine gerechtfertigte Entschädigung für die geleistete Arbeit sicher, gerechtfertigt deswegen, weil die Patentfähigkeit neuer Herstellungsverfahren per definitionem darauf gründet, dass diese als Beitrag zum allgemeinen medizinischen und wissenschaftlichen Fortschritt gelten. Ihre Offenlegung im Patent werde nach dem Ablauf der Alleinnutzungsfrist frei verfügbar und diene somit dem Allgemeinwohl.<sup>12</sup> Interpharma versuchte das Anliegen mit dem Verweis auf die breite internationale Abstützung der Patentrechtsordnung zusätzlich zu unterstreichen. Ohne die Anpassung der schweizerischen Rechtslage an die ausländischen Standards, die zum Teil einen deutlich längeren Patentschutz vorsahen,<sup>13</sup> sei in Zukunft mit Druckversuchen zu rechnen, um eine gleichwertige Schutzdauer für Konkurrenzprodukte auf dem schweizerischen Markt zu erreichen. Die Schweizer Pharmaindustrie sähe sich beträchtlichen Reputationsrisiken ausgesetzt, sodass sie (wieder) im Ruf einer «Nachahmerindustrie»<sup>14</sup> stehen würde. Die Exportabhängigkeit sei deswegen für die ausländischen Mitbewerber ein nützlicher Hebel, um die rechtliche Gleichbehandlung zu verlangen.<sup>15</sup> Diese von Kubli ins Feld geführte dynamische Entwicklung der Pharmaindustrie lässt sich anhand der Ausfuhrstatistiken belegen und verdeutlichen. So stiegen in den Jahren nach 1945 die Ausfuhrwerte der Pharmazeutika im Vergleich zur bisher wichtigsten Produktparte der chemischen Industrie – nämlich Farbwaren – exponentiell an (vgl. Fig. 1), was die Auslandsabhängigkeit deutlich verschärfte.

11 BAR, 4001C, Nr. 593, Bericht über das Ergebnis der vom eidg. Justiz- und Polizeidepartement im Sommer 1930 veranstalteten Umfrage betreffend die Revision der schweizerischen Patentgesetzgebung, 2. 7. 1932, S. 43 f., 54.

12 Am komplettesten formulierte diese Position der Sandoz-Direktor Dr. E. Jucker in einem Zeitungsartikel, der im Nachgang der in Kraft getretenen Gesetzesrevision erschien. Vgl. Dr. E. Jucker, Der Schutz der chemischen Erfindung, in: National-Zeitung, 19. 7. 1957. Die Mischung aus normativ unterlegter Rechtfertigung und einem preispolitischen Anreizsystem mit volkswirtschaftlich positiven Nutzeffekten entwickelte sich primär in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Vgl. Edith T. Penrose, The Economics of the International Patent System, Baltimore 1951, S. 223 f.

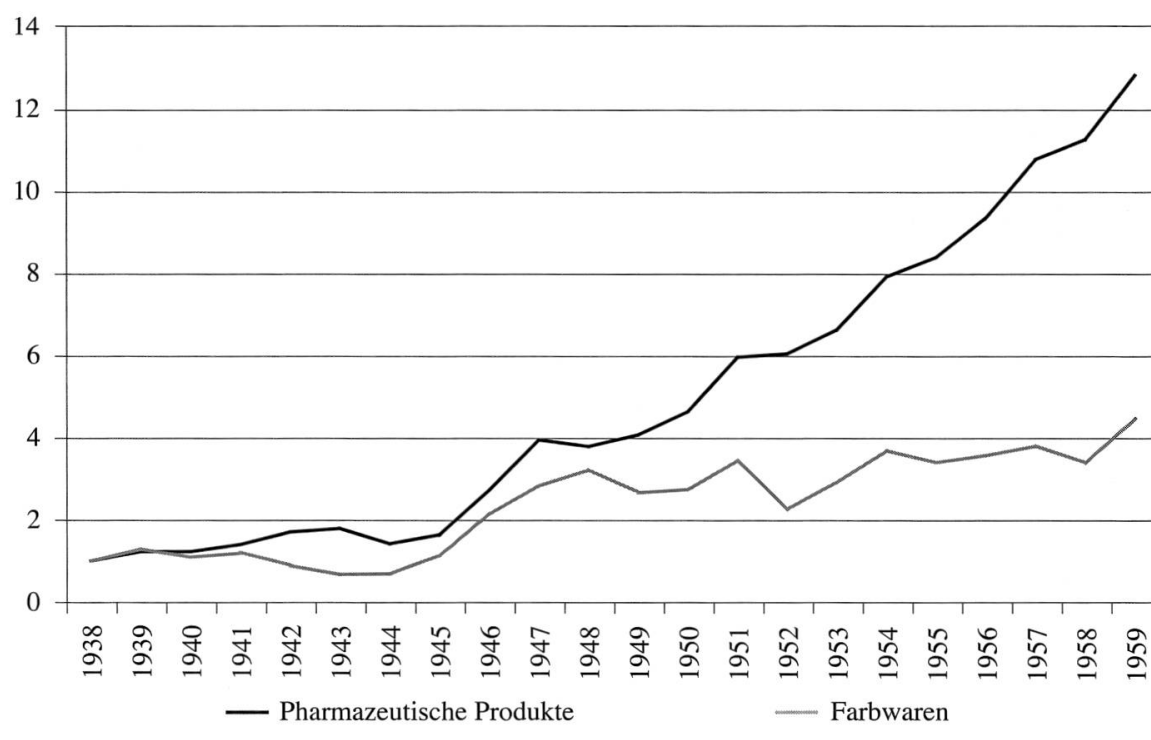
13 Vgl. Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Revision des Bundesgesetzes betreffend die Erfindungspatente vom 25. 4. 1950, in: Bundesblatt I/18 (1950), Tab. I und III, S. 1073, 1075 f. Die Patentdauer umfasste in Europa, Nordamerika und Asien 15–20 Jahre. Bemerkenswert ist, dass nur in den USA, Kanada sowie England neben Herstellungspatenten auch Stoffpatente für Medikamente existierten. Japan und Italien hingegen kannten auf dem Gebiet der Arzneimittel keinen Patentschutz.

14 BAR, E 4380A, Nr. 57, Protokoll der 1. Sitzung der Expertenkommission vom 20.–22. 5. 1946 in Bern, S. 53.

15 BAR, E 4380A, Nr. 93, Protokoll der 3. Sitzung der Expertenkommission vom 19.–21. 11. 1947 in Vevey, S. 44 f.

Fig. 1: *Ausfuhrwerte von Pharmazeutika und Farbwaren (nominal indexiert: 1938 = 1)*

Index (1938 = 1)



In absoluten Zahlen standen die exportierten Farbwaren bis 1950 (230 Mio. Fr. gegenüber 225 Mio. Fr. der Pharmazeutika) an der Spitze.

Quelle: Historische Statistik der Schweiz Online, L.11b1, [http://www.fsw.uzh.ch/hstat/nls\\_rev/overview.php](http://www.fsw.uzh.ch/hstat/nls_rev/overview.php) (30. 3. 2014).

Im Gegensatz dazu argumentierten ihre Gegner, in der Expertenkommission vom KSK und ihrem Präsidenten Otto Schmid angeführt, dass mit der Ausweitung des Patentschutzes aus sozialpolitischer Perspektive gerade das Allgemeinwohl geschwächt werde. Schmid befürchtete ein beschleunigtes Anwachsen der Medikamenten- und Gesundheitskosten, von dem die Krankenkassen mit betroffen wären. Der Zugang zu den neuesten Arzneimitteln würde vor allem den minderbemittelten Schichten der Bevölkerung zunehmend verwehrt. Dies träfe mit der Annahme der Patentierbarkeit physikalisch-analytischer Herstellungsverfahren auch auf wichtige Bereiche wie die Hormon- und Vitaminpräparate sowie die Antibiotika zu. Darüber hinaus stellte Schmid die Wirksamkeit des Patentgesetzes als Fördermittel des wissenschaftlich-medizinischen Fortschritts grundsätzlich infrage. Vielmehr würde der patentrechtliche Monopolschutz dem Aufbau einer bei den Konsumenten verankerten Marke dienen.<sup>16</sup> Als Beispiel für die preisreduzierende Wirkung zumindest

<sup>16</sup> Protokoll (wie Anm. 14), S. 51 f.



lizenzierbarer Wirkstoffe verwies das KSK mitunter auf das Penicillin, das wenige Jahre nach seiner Kommerzialisierung einen rasanten Preiszerfall erlebte.<sup>17</sup>

Die Verhandlungsmacht des Krankenkassenverbands gründete massgeblich auf seiner Referendumsfähigkeit. Bereits in der zweiten von insgesamt vier Sitzungen der Expertenkommission drohte Otto Schmid mit der Referendumsabstimmung, sofern Interpharma nicht nachgeben sollte. Selbstbewusst erklärte er, dass die Arzneimittel «der neuralgische Punkt»<sup>18</sup> seien. Der Fokus auf das Preisargument setzte deshalb die Pharmedia beträchtlich unter Druck. Sie musste nun den Beweis erbringen, dass durch die Verlängerung beziehungsweise Einführung des Patentschutzes grundsätzlich keine (automatische) Kostensteigerung stattfindet. Dabei half auch nicht, dass Interpharma auf die weiterhin bestehende Preisfestlegung der Medikamente durch die Eidgenössische Preiskontrollstelle verwies.<sup>19</sup> So wurde vom KSK lautstark der «Überpreis»<sup>20</sup> vieler marken- und patentgeschützter Medikamente im Schweizer Handel moniert, der sich gegenüber ungeschützten Arzneimitteln auf bis zu 40% belaufe.

In diesem angespannten Verhältnis kam dem Amt für geistiges Eigentum (AGE) die Rolle eines Vermittlers zu.<sup>21</sup> Das AGE nahm die Drohgebärde des KSK durchaus ernst und sah in der «massiven Waffe des Referendums»<sup>22</sup> eine Gefahr für die gesamte Revision. Mit ihren Berichten über potenzielle Preisentwicklungen bemühten sich die behördlichen Vertreter um eine quantitativ abgestützte Diskussionsgrundlage. Erste konkrete Anhaltspunkte zu möglichen Folgekosten der Patentschutzerweiterung gab das AGE vor der dritten Expertensitzung im Jahr

17 Ebd.; Firmenarchiv Novartis, Bestände Sandoz, H. 417.001, Abschrift der Eingabe des KSK, Verband Schweizerischer Konsumvereine und Schweizerischer Gewerkschaftsbund an Bundesrat von Steiger, 15. 10. 1948. Dabei stellte Penicillin, dessen wissenschaftlich-theoretische Grundlagen von Alexander Fleming und Howard Florey in den 1920er- und 30er-Jahren erarbeitet wurden, das Fanal für eine deutliche Verschärfung des Patentrechts in Grossbritannien dar. Anstoss dafür war u. a., dass amerikanische Pharmaunternehmen wie Pfizer und Merck, die massgeblich an der technischen Entwicklung grossindustrieller Herstellungsverfahren beteiligt und im Besitz entsprechender Patente waren, von englischen Unternehmen für die Produktion von Penicillin Lizenzgebühren verlangten. Vgl. dazu: Robert Bud, *Upheaval in the Moral Economy of Science? Patenting, Teamwork and the World War II Experience of Penicillin*, in: *History and Technology* 24/2 (2008), S. 173–190; Robert Bud, *Penicillin. Triumph and Tragedy*, Oxford 2007, S. 24–46, 69–73; Judy Slinn, *Patents and the UK Pharmaceutical Industry Between 1945 and the 1970s*, in: *History and Technology* 24/2 (2008), S. 191–205.

18 BAR, E 4380A, Nr. 58, Protokoll der 2. Sitzung der Expertenkommission vom 2.–4. 7. 1946 in Gunten, S. 82.

19 Ebd., S. 83; Protokoll (wie Anm. 15), S. 45. Vgl. Firmenarchiv Novartis, Bestände Sandoz, H. 417.001, Aktennotiz über die Vorbesprechung im Rahmen der Interpharma vom 19. 3. 1946 in der Angelegenheit Preiskontrollstelle.

20 Protokoll (wie Anm. 15), S. 43.

21 Vgl. Neidhart (wie Anm. 8), S. 15.

22 BAR, E 4380A, Nr. 58, Kurzbericht zum Protokoll der 2. Sitzung der Expertenkommission vom 2.–4. 7. 1946 in Gunten, S. 10.

1947 bekannt. Jedoch blieb diese Modellrechnung in ihren Schlussfolgerungen uneindeutig. Dementsprechend war der Bericht umstritten und blieb grösstenteils folgenlos.<sup>23</sup> Schliesslich war es eine politisch ausgewogene Vorlage von Nationalrat Henri Perret und weniger eine allgemein akzeptierte Aussage über die Zukunft, die bei einem ersten Einigungsversuch zur Anwendung kam. Diese Kompromisslösung, die 1949 nach dem Abschluss der vorparlamentarischen Besprechungen in der Expertenkommission gefunden wurde, sah vor, dass Interpharma auf die Patentierbarkeit nichtchemischer Verfahren verzichtete, während das KSK sich mit der 18-jährigen Patentschutzdauer für chemische Verfahren abfand und kein Referendum anstrebte.<sup>24</sup> Auf dieser Grundlage formulierte der Bundesrat seine Botschaft vom 25. April 1950.

Trotzdem sollte sich diese *quid pro quo*-Lösung in den anschliessenden Parlamentsdebatten nicht als referendumsfähiger Kompromiss erweisen. Nachdem das KSK sich in den Expertensitzungen zunehmend isoliert hatte,<sup>25</sup> erhielten die Argumente des Konkordats im Nationalrat deutlich mehr Sukkurs, sodass die Kommission die bundesrätliche Vorlage ablehnte. Im Gegenzug sprach sich eine Mehrheit für die Ausweitung des Patentschutzes auf 15 Jahre aus.<sup>26</sup> Nichtsdestotrotz gelang es Interpharma in der Schlussabstimmung im gesamten Nationalrat eine knappe Mehrheit (56 : 52) für die Vorlage des Bundesrats zu sichern.<sup>27</sup> Als Fürsprecher der industriepolitischen Interessen trat Dr. Nicolas Jacquet (LDP, BS) auf, den Interpharma neben anderen bürgerlichen Nationalräten aus Basel im Vorfeld der Session direkt angeschrieben hatte.<sup>28</sup> Bereits vor der Abstimmung im Plenum gelangte das AGE mit

23 BAR, E 4380A, Nr. 64, Untersuchung Dr. Graf betr. Arzneimittel-Patente (1946–1947).

24 Protokoll (wie Anm. 18), S. 81 f. Über die Vereinbarung wurde kein schriftliches Protokoll angelegt, der Inhalt der Besprechung jedoch auf Nachfrage des AGE von beiden Seiten akzeptiert. BAR, E 4380A, Nr. 97, Besprechung Dir. Kubli / Gf vom 16. 7. 1949; Firmenarchiv Novartis, Bestände Sandoz, H. 417.001, Roche: Interpharma Rundschreiben No. 1904, betr. Schweiz. Patentgesetz-revision, 9. 8. 1949; Brief von Amt für geistiges Eigentum an O. Schmid, 18. 8. 1949.

25 BAR, E 4380A, Nr. 111, Protokoll der Sitzung der Expertenkommission vom 21.–22. 10. 1948 in Neuenburg. Die Schlussabstimmung ergab mit 17 : 1 für die Patentierbarkeit nichtchemischer Verfahren und 16 : 2 für die Angleichung der Patentedauer eindeutige Resultate. Die Expertenkommission umfasste neben dem Krankenkassenkonkordat Vertreter der Textil-, Uhren- und Maschinenindustrie, des Techniker-Verbands, des Radiofabrikantenverbands, des Gewerbeverbands, des Vororts (SHIV), der Internationalen Vereinigung für gewerblichen Rechtsschutz, der Rechtsanwaltschaft, des Verbands schweizerischer Patentanwälte, des Bundesgerichts und des Gewerkschaftsbunds. Ebenfalls hatten das Eidgenössische Gesundheitsamt, die schweizerische Ärzte-Gesellschaft und der Hochschul-Lehrkörper Einsitz. Die Pharmaindustrie verfügte neben der eigenen Stimme mit dem Verbandsvertreter der schweizerischen chemischen Industrie über einen Verbündeten.

26 BAR, E 4001C, Nr. 600, Protokoll der nationalrätlichen Kommission vom 18./19. 2. 1952 in Crans-sur-Sierre, S. 46. Die Kommission befand in insgesamt drei Abstimmungen über die Vorlage.

27 5822 Patentgesetz. Abänderung, Nationalrat, Sommersession 1952, 10. 6. 1952, in: Amtliches Bulletin der Bundesversammlung 3 (1952), S. 335.

28 BAR, E 4380A, Nr. 163, Brief von Ciba an Vorort, Schweiz. Gesellschaft für Chem. Ind. (SGCI),



einem Exposé, in dem es konkrete Zahlen zu wahrscheinlichen Mehrbelastungen lieferte, ebenfalls an die Nationalräte. Es schätzte die finanziellen Zusatzaufwendungen für die vom Bund anerkannten Krankenkassen jährlich auf insgesamt 770'000 Fr. respektive 0.29 Fr. pro Versicherten.<sup>29</sup>

Nach der Niederlage im erstberatenden Rat versuchte Otto Schmid den Druck auf die Ständeräte zu erhöhen, indem er im Juli 1952 sein Referendumsvorhaben erstmals publik machte.<sup>30</sup> Jedoch zog auch das KSK in den folgenden Monaten die Untersuchungsergebnisse des AGE nicht in Zweifel,<sup>31</sup> was sich Interpharma prompt in einer schriftlichen Eingabe an den Ständerat zunutze machte.<sup>32</sup> Insbesondere Ständerat Kurt Schoch (FDP, SH), der Berichterstatter der ständerätlichen Kommissionsmehrheit, relativierte diese zusätzlich anfallenden Aufwendungen. So wies er darauf hin, dass sie nur einen Bruchteil der Gesamtausgaben der Krankenkassen für Pharmazeutika – im Jahr 1951 rund 30 Mio. Fr. – ausmachen würden.<sup>33</sup> Als sich der EJPD-Vorsteher Markus Feldmann ebenfalls für die Anpassung der Patentdauer aussprach,<sup>34</sup> stimmte eine deutliche Mehrheit des Ständerats (27 : 3) für die Gesetzesvorlage.<sup>35</sup> Nach dieser erneuten Niederlage hielt Otto Schmid an dem Referendum als nun einzig verbliebener Option fest.<sup>36</sup> Für den Fall, dass in einer Volksabstimmung über die Revision entschieden würde, hielten die Basler Pharmaunternehmen Ende Mai 1954 vorsorglich einen Pressetag ab. Mit diesem sollte eine «Aufklärungskampagne in der Presse»<sup>37</sup> beginnen. Schliesslich versuchte

Eidg. Amt für geistiges Eigentum, 19. 5. 1952, Anhang: Eingabe von Interpharma + Wander an nationalrätliche Kommission, geschickt am 16. 5. 1952. Vgl. Jan Uebelhart, Jaquet, Nicolas, in: Historisches Lexikon der Schweiz, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D6399.php> (Version vom 14. 2. 2008).

29 BAR, E 4380A, Nr. 167, Exposé von Herr Dr. P. Graf, Nr. 5822, Patentgesetzrevision, 20. 3. 1952. Die zweite Berechnung baute zum Teil auf den erhobenen Daten der ersten auf. Darüber hinaus wurden Angaben des Bundesamts für Sozialversicherung (Ausgaben für Arzneimittel) sowie vom KSK selbst (Kosteneinsparung durch billigere, nicht patentgeschützte Ersatzpräparate) verwendet.

30 Bericht über die Delegiertenversammlung des Konkordates der Schweizerischen Krankenkassen, in: Schweizerische Krankenkassen-Zeitung, 1. 7. 1952, S. 179.

31 BAR, E 4380A, Nr. 193, Brief von E. Hänggi / KSK an Dr. P. Graf / AGE, 25. 8. 1953.

32 BAR, E 4380A, Nr. 192, Eingabe der erweiterten Basler Gruppe an den Ständerat vom 8. 9. 1953.

33 5822 Patentgesetz. Abänderung, Ständerat, Herbstsession 1953, in: Amtliches Bulletin der Bundesversammlung 3 (1953), S. 361.

34 Ebd., S. 388 f. Abstützen konnte er sich dabei auf Exposés, die ihm von Direktor Morf im Vorfeld der Diskussion im Ständerat zugesandt worden waren. BAR, E 4001C, Nr. 612, Brief von Dir. Morf / AGE an Bundesrat Feldmann, 15. 9. 1953, Beilagen.

35 Patentgesetz (wie Anm. 33), S. 390. Dies, nachdem die Kommission des Ständerats in dieser Frage gespalten und nur mit einer knappen 7 : 5-Mehrheit dem Nationalrat gefolgt war. BAR, E 4380A, Nr. 177, Protokoll der ständerätlichen Kommission vom 7./8. 7. 1953 in Bern, S. 23–25.

36 BAR, E 4001C, Nr. 612, Briefe von Otto Schmid / KSK an Bundesrat Feldmann, 12. und 17. 10. 1953.

37 Firmenarchiv Novartis, Bestände Ciba, Vg 1.01, Protokoll der 432. Sitzung des Direktionskomitees, 12. 1. 1954. Der Pressetag wurde u. a. in der *Neuen Zürcher Zeitung*, dem *Tages-Anzeiger*, den *Basler Nachrichten* und der *National-Zeitung* dokumentiert. Vgl. Firmenarchiv Novartis, Bestände

das KSK mit einer letzten Eingabe an die Mitglieder der Bundesversammlung einen Gesinnungswandel zu bewirken.<sup>38</sup> Die Totalrevision wurde in der Schlussabstimmung vom 25. Juni 1954 mit klarer Mehrheit angenommen (im Nationalrat mit 84 : 15 und im Ständerat mit 33 : 3 Stimmen).<sup>39</sup>

## Krisenintervention des Bundesrats

Trotz ihrer Annahme durch die Räte stand die Revision bis zum Ablauf der Referendumsfrist (3. November 1954) auf der Kippe. Als Bundesrat Feldmann von einer bevorstehenden internen Abstimmung des KSK über die Frage, ob das Referendum ergriffen werden sollte oder nicht,<sup>40</sup> Kenntnis erhielt, erachtete er ein schnelles Handeln für notwendig. Sein Plan war, direkt mit der Pharmaindustrie zu verhandeln.<sup>41</sup> An einem Treffen kam man zum Schluss, dass sich aufgrund der zwiespältigen Haltung des KSK-Vorstands in Bezug auf das Referendum weitere Verhandlungen lohnen würden.<sup>42</sup> Als zweckmässig beurteilte man deshalb ein von Feldmann initiiertes Treffen mit maximal je zehn Vertretern von Interpharma und KSK. Der runde Tisch kam am 13. September zustande. In der Diskussion wurde deutlich, dass Otto Schmid innerhalb des KSK nicht auf vorbehaltlose Unterstützung zählen konnte. Entgegen seinem Antrag hatte das KSK nicht vor, sich für ein Referendum zu engagieren, stellte es aber jeder Mitgliedkasse frei, eine Unterschriftensammlung zu lancieren oder zu unterstützen.<sup>43</sup> Ernst Feisst als Vertreter von Wander schlug deshalb eine Loyalitätserklärung mit dem Versprechen vor, die neuen Regelungen nicht für «preis-politische Vorteile»<sup>44</sup> zu nutzen. Feldmann

Sandoz, H. 100.17, Mappe Pressetag der pharmazeutischen Abteilung Sandoz AG. Im Zusammenhang mit den Entwicklungskosten kam der CIBA-Forscher Dr. Albert Wettstein auch kurz auf den Patentschutz zu sprechen. Vgl. Schweizerisches Wirtschaftsarchiv, H+I Bf 2, CIBA AG Basel, Broschüren 1953–1958I, Albert Wettstein: Pressetag CIBA. Aus der pharmazeutischen Forschung der CIBA, 31. 5. 1954.

38 BAR, E 4380C, Nr. 203, Eingabe Konkordat der Schweizerischen Krankenkassen an die Mitglieder der eidg. Räte, 3. 6. 1954.

39 Patentgesetz. Revision, Nationalrat und Ständerat, Sommersession 1954, in: Amtliches Bulletin der Bundesversammlung 2 (1954), S. 112, 190.

40 BAR, E 4380A, Nr. 209, Aktennotiz [von Dir. Morf / AGE], Patentgesetzrevision; Referendumsdrohung der Krankenkassen, 31. 8. 1954.

41 Ebd.

42 BAR, E 4001C, Nr. 619, Aktennotiz über eine Besprechung vom 1. 9. 1954 mit Herrn Bundesrat Dr. M. Feldmann bei der CIBA Aktiengesellschaft in Basel betr. revidiertes Patentgesetz / Referendum.

43 BAR, E 4001C, Nr. 619, Aktennotiz von Dir. Morf / AGE betr. Patentgesetz, Referendum. H. Dr. Gansser (Ciba) telephoniert, 7. 9. 1954; BAR, E 4001C, Nr. 619, Protokoll der Besprechung zwischen Vertretern der chemischen Industrie und des Konkordates der Schweizerischen Krankenkassen am 13. 9. 1954 in Bern, S. 4.

44 Protokoll (wie Anm. 43), S. 3.

seinerseits versuchte den beiden Parteien ins Gewissen zu reden: es gelte weitergehende politische Konfrontationen und Retourkutschen («Zleidwärcherei»)<sup>45</sup> zu vermeiden. Schneider vom KSK pflichtete Feldmann grundsätzlich bei, betonte aber, dass eine blossе Loyalitätserklärung nicht genüge. Konkret sollte neben dem Gentlemen's Agreement ein finanzieller Ausgleich gefunden werden. Dabei stellte er zugleich klar, «dass wir uns das Referendum nicht abkaufen lassen können».<sup>46</sup> Nach längerer Diskussion und einer zweiten gemeinsamen Sitzung am 17. September einigten sich die Gruppen auf die folgende Absichtserklärung:

«I. Das neue Patentgesetz wird die Interpharma-Firmen zu keiner Änderung ihrer Preispolitik veranlassen. Insbesondere sind sie wie bisher bereit, mit den Krankenkassen über die Preisgestaltung ihrer Präparate zu sprechen.

II. Angesichts der Befürchtungen der Krankenkassen, welche die Interpharma-Firmen für unbegründet halten und die dahingehen, dass das neue Patentgesetz eine Verbilligung der Versorgung der Konsumenten mit patentgeschützten Medikamenten oder ähnlichen Präparaten Dritter verzögern und erschweren werde, erklären sich die Interpharma-Firmen bereit, wegen ihrer patentgeschützten Präparate mit den Krankenkassen Wege zu suchen, die solche befürchteten Auswirkungen beseitigen oder mildern.»<sup>47</sup>

Die Pharmaindustrie versprach also, dass sie jederzeit zum weiteren Dialog bereit sei, falls sich die Befürchtungen des KSK bewahrheiten sollten. Schmid gab sich damit zufrieden und schlug ein weiteres, informelles Treffen (über das nicht Protokoll geführt wurde) vor, «um die praktischen Folgen der Loyalitätserklärung zu besprechen».<sup>48</sup> An diesem stimmte Interpharma schliesslich zu, im Sinn einer Rückvergütung pauschal 2 Mio. Fr. an das KSK zu bezahlen, um die Mehrbelastung für die Krankenkassen abzufedern.<sup>49</sup> Die breite Öffentlichkeit nahm die Verständigung erst nach dem Inkrafttreten des revidierten Patentgesetzes (1. Januar 1956) zur Kenntnis. Im Zentrum der Kritik standen aber weniger die Pharmaindustrie, sondern das KSK und der Bundesrat. Ausgelöst von einem Artikel der *Neuen Zuger Post*, berichteten vor allem Presseorgane mit einem Bezug zum Landesring der Unabhängigen kritisch über die Vorgänge in den Hinterzimmern von Bundesbern: von Kuhhandel und Bestechung,<sup>50</sup> einer «fatale[n] Vereinbarung mit den Ausbeutern

45 Ebd., S. 4.

46 Ebd., S. 5.

47 BAR, E 4001C, Nr. 619, Protokoll der 2. Besprechung zwischen Vertretern der Interpharma-Firmen und des Konkordates der Schweizerischen Krankenkassen am 17. 9. 1954 in Bern, S. 2.

48 Ebd., S. 3.

49 Konkordat der Schweizerischen Krankenkassen, Tätigkeitsbericht 1954–1955, Zürich 1955, S. 48–50, 52–55.

50 Vgl. Pressespiegel: Liessen sich die Schweizer Krankenkassen mit zwei Millionen Franken bestechen?, in: Die Tat, 8. 10. 1956.

der Krankenkassen»,<sup>51</sup> den «Totengräber[n] der Demokratie»<sup>52</sup> und einem «üble[n] Handel», der ein «Beispiel der Vermaterialisierung unserer Zeit»<sup>53</sup> abgebe, sowie dem sprichwörtlich auf den Hund gekommenen Referendum<sup>54</sup> war die Rede. Das KSK sah sich deshalb Ende Oktober 1956 zu einer Pressemitteilung veranlasst, die mit Bundesrat Feldmann abgesprochen war.<sup>55</sup> Darin versuchte sie den Referendumsverzicht mit «staatspolitischen Gründen» zu erklären. So wollte man ein an und für sich ausgewogenes Gesetz nicht wegen diesem «ausgesprochenen Nebenpunkt» gefährden, zumal es für die Industrie «aus handelspolitischen Gründen» von grosser Bedeutung gewesen sei. Insgesamt seien die «Interessen der Versicherten»<sup>56</sup> gewahrt worden: die von der Pharmaindustrie bezahlten Gelder würden mittels einer Stiftung, die dem Bundesrat unterstand, zur Gründung von Rehabilitationszentren für Poliomyelitis-Opfer eingesetzt. Demgegenüber verzichtete Interpharma auf eine direkte Gegendarstellung. Sie vertraute auf Bundesrat Feldmann, der allenfalls im Namen der Industrie für eine Richtigstellung im Parlament sorgen würde.<sup>57</sup> Dort kam die Patentgesetzrevision aufgrund einer Interpellation (kleine Anfrage) durch den Landesring-Nationalrat Grendelmeier Ende 1956 nochmals zur Sprache.<sup>58</sup> In der Wintersession 1957 kommunizierte der Bundesrat mit Verweis auf die öffentlichen Mitteilungen des KSK schliesslich, dass durch die Vereinbarung niemandem das verfassungsmässige Recht, eine Referendumsabstimmung zu initiieren, abgesprochen und der Betrag von 2 Mio. Fr. zum allgemeinen Wohl verwendet worden sei.<sup>59</sup>

### **«Macht ist die Kunst, andere durch Gründe zu binden»<sup>60</sup>**

Obwohl Interpharma zu Beginn der Verhandlungen auf die in den unmittelbaren Nachkriegsjahren weiterbestehende Preisregulierung durch die Eidgenössische Preiskontrolle und damit die staatlich sanktionierten Preise verwies, konnte sie der Preisdiskussion weder entgehen noch diese steuern. Nur mittels Unterstützung

51 Krankenkassen und Patentgesetz, in: Vorwärts, 26. 10. 1956.

52 Totengräber der Demokratie, in: Der Schweizerische Beobachter, 15. 10. 1956.

53 C. B., Zwei Millionen Franken für ein Referendum, in: Die Tat, 24. 10. 1956.

54 So kommt das Referendum auf den Hund ..., in: Die Tat, 27. 10. 1956.

55 BAR, E 4001C, Nr. 619, Briefe von Hänggi / KSK an Bundesrat Feldmann, 17. und 18. 10. 1956.

56 BAR, E 4001C, Nr. 619, Brief von Hänggi / KSK an Bundesrat Feldmann, Anhang: Pressemitteilung, 18. 10. 1956.

57 BAR, E 4001C, Nr. 619, Brief von Interpharma an Bundesrat Feldmann, 30. 11. 1956.

58 BAR, E 4001C, Nr. 619, Mitteilung an Bundesrat Feldmann, 12. 12. 1956.

59 BAR, E 4001C, Nr. 619, Antwort Bundesrat auf Kleine Anfrage Grendelmeier, Nationalrat, Wintersession 1957, 16. 12. 1957.

60 Rainer Forst, Zum Begriff eines Rechtfertigungsnarrativs, in: Andreas Fahrmeir (Hg.), Rechtfertigungsnarrative. Zur Begründung normativer Ordnung durch Erzählungen, Frankfurt a. M. 2013, S. 11–28, hier 23.

des AGE als (vermeintlich) neutraler Instanz war es ihr möglich, die vom KSK in der Vernehmlassung ventilierte Entrüstung über die in ihrer Sicht übersetzten Medikamentenpreise zu relativieren. Entwertet wurde damit die Problematisierung eines direkten Zusammenhangs der Preise von Medikamenten mit der Länge des Patentschutzes; aufgewertet hingegen die Argumentation, dass sich ohne die Verlängerung der Patentdauer die Rahmenbedingungen für privatwirtschaftlich finanzierte pharmazeutische Forschungsaktivitäten verschlechtert hätten.<sup>61</sup>

Nach der Verabschiedung des revidierten Patentgesetzes im Parlament blieb dem KSK das Referendum als letztes Mittel, um seinen Interessen zum Durchbruch zu verhelfen. Da vor allem der Bundesrat die Stimmung in der Bevölkerung gegenüber einer Verlängerung des Patentschutzes kritisch einschätzte, initiierte er eine ausserparlamentarische Einigung. Sein Appell, einer weitergehenden «psychologische[n] Vergiftung»<sup>62</sup> vorzubeugen, die besonders bei wirtschaftspolitisch umstrittenen Vorlagen eintreten könne, verfehlte auch beim KSK seine Wirkung nicht. Dabei dürfte die anstehende Revision des Kranken- und Unfallversicherungsgesetzes seinen Schatten vorausgeworfen haben, sodass der Referendumsverzicht des KSK auf einer politökonomischen Abwägung beruhte.<sup>63</sup> Eine plebiszitäre Konfliktaustragung versprach in dieser (längerfristigen) Sicht eher Nach- als Vorteile zu bringen: das Risiko, auf Kosten zukünftiger Abstimmungen politisches Kapital einzubüssen, wog schwerer als der erzielte Kompromiss. Entsprechend einigten sich die Interessenvertreter in der Frage des Patentgesetzes nicht auf einer sachlich-materiellen Ebene (die Uneinigkeit widerspiegelte sich im Wortlaut des Gentlemen's Agreement), sondern im Sinn des gemeinsamen Interesses an einem konstruktiven politischen System.

Das hier analysierte Beispiel der Patentgesetzrevision veranschaulicht, inwiefern Lobbyinganstrengungen und allgemein die Nutzung politischer Gestaltungsräume in der Schweiz nach 1945 von einem kollektiv-legislatorischen Bargaining geprägt waren. Gerade die Möglichkeit der am Gesetzgebungsprozess beteiligten Interessenvertreter,<sup>64</sup> mittels verfassungsrechtlich legitimierter Vetomechanismen (Referendum) zu intervenieren, begrenzte die realpolitische Durchsetzung partikularer Anliegen. In unserem Fall bedeutete es, dass die normative Ordnung des Patentsystems, das heisst die kommerzielle Verwendung geistigen Eigentums mit-

61 Vgl. Callon (wie Anm. 7), S. 65 f.

62 BAR, E 4001C, Nr. 619, Aktennotiz über eine Besprechung vom 1. 9. 1954 mit Herrn Bundesrat Dr. M. Feldmann bei der CIBA Aktiengesellschaft in Basel betr. revidiertes Patentgesetz / Referendum, S. 4.

63 Vgl. Tony Erni, Die Entwicklung des schweizerischen Kranken- und Unfallversicherungswesens. Dargestellt anhand der Schaffung und Entwicklung des KUVG, Freiburg 1980, S. 25–29.

64 Das bis anhin nur de facto vorhandene Mitspracherecht der Wirtschaftsverbände in Legiferierungsprozessen wurde 1947 mit den Wirtschaftsartikeln auch pro forma festgelegt. Vgl. Vatter (wie Anm. 5), S. 166.



tels temporärer Monopolrechte, zwar in seinen Grundannahmen von den Experten und Parlamentariern nicht infrage gestellt wurde. In der Kommunikation mit dem politischen Souverän (den Stimmberechtigten) jedoch wurde die Ausweitung des patentrechtlichen Schutzes insbesondere vor dem situativen Hintergrund der hohen Profitabilität des Pharmageschäfts als zumindest erklärungsbedürftig angesehen. Die grössten Chancen, ihre Deutungs- und Verhandlungsmacht auszuspielen, bestanden deshalb für die Pharmaunternehmen unter Ausschluss der breiten Öffentlichkeit im vorparlamentarischen Raum der Vernehmlassung, wo sie aufgrund der Komplexität des verhandelten Gegenstands eine spezifische Expertenfunktion innehatten (*quiet politics*). Umgekehrt bedeutete die Referendumsdrohung nicht nur eine Verschiebung des Diskussionsrahmens (*loud politics*), sondern ebenfalls eine öffentlichkeitswirksame Aufwertung (von *low salience* zu *high salience*) dieses ansonsten eher technischen Gesetzesparagrafen.<sup>65</sup>

So trafen sich die Pharmaindustrie und die Krankenkassen unter gütiger Mithilfe der Bundesbehörden in der sprichwörtlich goldenen Mitte. Die Pharmaunternehmen gingen einer Abstimmung aus dem Weg und erreichten die geforderte Gleichbehandlung im Erfindungsschutz. Die Krankenkassen ihrerseits mussten nicht das Risiko in Kauf nehmen, dass sie mit ihrer Verweigerungspolitik eine umfassende und langwierige Gesetzesrevision bachab schicken und bei zukünftigen Vorlagen, die für sie von grösserer Bedeutung waren, auf verstärkte Ablehnung seitens der Verhandlungspartner stossen könnten.

65 Vgl. zu *quiet* und *loud politics* sowie *low* und *high salience* Pepper D. Culpepper, *Quiet Politics and Business Power. Corporate Control in Europe and Japan*, Cambridge 2011, S. 4–11, 179–184.

