

Christoph Görg, Markus Wissen

National dominierte globale Herrschaft Zum Verhältnis von Uni- und Multilateralismus in der „Neuen Weltordnung“

Selten wurden theoretische Deutungen in so schneller Abfolge vom Gang der historischen Ereignisse über den Haufen geworfen worden wie in den 1990er Jahren. Stand noch zu Beginn dieses Jahrzehnts die Hoffnung auf eine „Friedensdividende“ nach dem Ende der Blockkonfrontation, so begann die vom damaligen US-Präsidenten Bush sen. ausgerufene „Neue Weltordnung“ in Wirklichkeit direkt mit einem neuen Krieg. Und nur wenige wollten es damals schon wahrhaben, dass damit Krieg als Mittel der Politik wieder salonfähig gemacht und in ungeahnter Weise in den Horizont der Geschichte zurückkehren würde (während er in Zeiten gesicherter Zweitschlagskapazitäten der Supermächte zwar nicht verschwunden war, aber doch eher im verborgenen – u.a. als „Krieg niedriger Intensität“ – ausgeübt werden musste). Doch zu Beginn der 1990er Jahre dominierte noch die Hoffnung auf eine globale Zusammenarbeit der Staaten, auf den Aufschwung einer multilateralen Kooperation in einer Global-Governance-Architektur. Sie drückte sich in einem Zyklus von UN-Konferenzen aus, und selbst die Gründung der Welthandelsorganisation (WTO) 1995 wurde noch in diesem Sinne interpretiert, als multilaterale Regulation kapitalistischer Globalisierung. Doch schon bald wurde sichtbar, dass diese Form der Regulation weder die Krisenanfälligkeit der globalen Ökonomie in den Griff bekommen, noch die Interessenunterschiede zwischen den verschiedenen kapitalistischen Zentren und zwischen Zentren und Peripherien überwinden würde.

Am Ende dieses Jahrzehnts stand denn auch die Einschätzung, hier sei eine neue, von der nationalstaatlich dominierten Form der Politik abgelöste Form der globalen Herrschaft, ein globales Empire am entstehen, zu dem auch gleich schon der Totengräber mitgeliefert wurde, eine globale globalisierungskritische Multitude (Hard/Negri 2002; zur Kritik: Brand 2002; Buckel/Wissel 2001). Doch auch diese Deutung wurde in ungeahnt schneller Weise durch die tatsächliche Entwicklung wieder in Frage gestellt. Denn die Situation nach dem 11.09.01 und noch verstärkt im Zusammenhang mit dem Irakkrieg scheint uns wieder mit einer Konstellation zu konfrontieren, in der die einzig

verbliebene Supermacht der Welt einseitig ihren Willen zu oktroyieren versucht. Die Rückkehr in den Unilateralismus mächtiger Nationalstaaten hat dabei sein Pendant auf vielen Ebenen: von den Konflikten in der EU über die Entwicklung von NATO und UNO bis hin zur Dominanz von uni- bzw. bilateralen Abkommen im Umfeld der WTO. Für den prominenten Globalisierungskritiker Walden Bello ist deshalb auch gleich die Globalisierung vorbei und hat einem neuen Imperialismus der USA Platz gemacht (vgl. das Interview mit Walden Bello in der *taz*, 28./29.06.03, S.8).

Eine so schnelle Abfolge divergierender und z.T. gegensätzlicher Diagnosen lässt die Vermutung aufkommen, dass hier neben vorschnellen Verallgemeinerungen auch theoretische Defizite am Werk sind. Diese sind vielfältig und betreffen neben dem Staatsverständnis und dem Begriff des Nationalstaats vor allem auch das Verhältnis von Ökonomie und Politik und die Rolle der Gewalt in der gesellschaftlichen Entwicklung. Schon ein etwas genauerer Blick auf die Ära des Multilateralismus kann deutlich machen, dass viele Erwartungen niemals gerechtfertigt waren. Vor allem aber fehlt ein zureichender Begriff eben der internationalen Institutionen, die in die Regulation des globalisierten Kapitalismus eingelassen sind und die unserer These nach auch in der unipolaren Weltordnung nicht ihre Bedeutung völlig einbüßen werden. Erst wenn genauer bestimmt wird, welche Form globaler Herrschaft die internationalen Institutionen tatsächlich verkörpern, können auch die zeitdiagnostischen Umbrüche jenseits tagesaktueller Schnellschüsse genauer begriffen werden. Im Folgenden wollen wir zeigen, dass in der Phase des Multilateralismus die Macht der Nationalstaaten nicht wirklich gebrochen war und dass umgekehrt auch in der unipolaren Weltordnung internationale Institutionen ihre (gewandelte) Bedeutung behalten. Für beide Phasen lässt sich der Prozess einer *Internationalisierung des Staates* diagnostizieren, der durch das Paradox einer *national dominierten globalen Herrschaft* geprägt ist.¹

Wir befassen uns zunächst mit einigen theoretischen Deutungen der Weltordnung seit dem Ende der Blockkonfrontation. Anschließend untersuchen wir das Verhältnis von Uni- und Multilateralismus anhand des Abkommens über „handelsbezogene Aspekte der Rechte am geistigen Eigentum“ (Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights - TRIPs) im Rahmen der WTO. Bei diesem handelt es sich um ein multilaterales, Mitte der 1990er Jahre geschaffenes Terrain, das weltweit gültige Mindeststandards für den Schutz der Rechte an geistigem Eigentum festlegt und dabei die Interessen der mächtigeren Industriestaaten stärkt. Damit dient dieses Abkommen der Sicherung kapitalistischer Eigentumsverhältnisse in ihren aktuellen Erscheinungsformen. Interes-

1 Dieser Beitrag steht im Zusammenhang mit einem Forschungsprojekt zur „Internationalisierung des Staates“ im Bereich genetischer Ressourcen; die Ergebnisse dieses Projektes sind publiziert in Brand/Görg (2003).

sant vor dem Hintergrund der hier verfolgten Fragestellung wird das TRIPs-Abkommen durch jüngere Entwicklungen in Richtung bilateraler Vereinbarungen über den Schutz der Rechte an geistigem Eigentum, die über die multilateralen Mindeststandards hinausgehen. Im dritten Abschnitt werden die empirischen Befunde im Lichte der materialistischen Staatstheorie interpretiert. Der Beitrag endet mit einem kurzen Ausblick auf mögliche Ansatzpunkte für emanzipatorisches Handeln.

1. Vom Multilateralismus der 1990er Jahre zum Unilateralismus des 21. Jahrhunderts?

1.1. Internationale Regime und Global Governance

Vor allem gemessen an der Zahl der UNO-Konferenzen waren die 1990er Jahre das Jahrzehnt des Multilateralismus und der kooperativen Problemlösungen. Angefangen mit der Konferenz über Umwelt und Entwicklung (UNCED) 1992 in Rio de Janeiro über den Weltsozialgipfel 1995 in Kopenhagen und die „Weltfrauenkonferenz“ im selben Jahr in Peking bis hin zum „Bevölkerungsgipfel“ 1999 in Kairo – so eine unvollständige Aufzählung – beschäftigte sich eine Serie von internationalen Großereignissen mit unterschiedlichen „Menschheitsproblemen“, für deren Lösung sich mit dem Ende des Ost-West-Konflikts scheinbar neue Spielräume ergeben hatten. Dazu kam die Gründung der Welthandelsorganisation (WTO) 1995 als eines Regelwerks für den internationalen Austausch vor allem von Gütern und Dienstleistungen, das an die Stelle des weniger stark institutionalisierten Allgemeinen Zoll- und Freihandelsabkommens (GATT) trat.

In den Sozialwissenschaften fand diese Hochkonjunktur des Multilateralismus vielfältigen Niederschlag. Insbesondere der Realismus in den Internationalen Beziehungen, der den nationalen Interessen und der nationalen Sicherheit eine überwältigende Bedeutung zusprach, wurde durch die neueren Entwicklungen herausgefordert. Entsprechende Vorarbeiten waren von der Regimetheorie geleistet worden. Diese hatte sich seit den 1980er Jahren vor dem Hintergrund neuartiger internationaler Regelwerke (etwa in der Umweltpolitik) mit der Frage beschäftigt, wie es in Abwesenheit einer zentralen erzwingenden Instanz zu internationaler Kooperation kommen könne (Keohane 1984; Kohler-Koch 1989; Krasner 1983; vgl. die Überblicksdarstellung von Zangl 2003). Dabei blieb sie jedoch einer eher etatistischen Perspektive verhaftet: Handelnde Akteure waren vor allem Nationalstaaten und internationale Organisationen, während gesellschaftliche Akteure keine Rolle spielten. Dazu kam eine Vernachlässigung räumlicher Ebenen jenseits der internationalen Ebene sowie der vielfältigen Interaktionen von Prozessen und Institutionen über verschiedene räumliche Ebenen hinweg. Schließlich wurden in aller Regel einzelne Regime untersucht, während deren Zusammenwirken und damit auch die Beschrän-

kungen, die den Umweltregimen etwa durch Handelsregime auferlegt wurden, unterbelichtet blieben (Bernauer/Ruloff 1999).

Jüngere in der regimetheoretischen Tradition stehende Arbeiten haben zweien dieser Defizite Rechnung zu tragen versucht: In Konzepten wie dem vom „Regieren jenseits des Nationalstaats“ (Zürn 1998) oder dem des „Mehrebenensystems“ (Jachtenfuchs/Kohler-Koch 1996) fanden die räumliche Mehrdimensionalität staatlichen Handelns ebenso Berücksichtigung wie die Rolle nicht-staatlicher Akteure. Es blieb jedoch dem Global-Governance-Ansatz vorbehalten, dies weiter zu entwickeln und vor allem auch die Politikfeld-Orientierung der Regimetheorie zu überwinden. Ausgehend von der Annahme einer „irreversiblen Verdichtung globaler Interdependenzen“ (Messner/Nuscheler 1997: 356) am Ende des 20. Jahrhunderts wurden im Rahmen dieses Ansatzes Entwicklungen in Richtung kooperativer Problemlösungen diagnostiziert und – auf einer normativen Ebene – postuliert. Als entscheidend wurden dabei der politikfeld- und ebenenübergreifende Charakter der Problemlösungen sowie die Einbeziehung nicht-staatlicher Akteure angesehen. Die Weltkonferenzen der 1990er Jahre galten vor diesem Hintergrund als gelungene Beispiele kooperativer Problemlösung und als wichtige Bausteine einer „Global-Governance-Architektur“, verdichteten sich in ihnen doch eben diese Elemente. Die UNCED 1992 etwa zeichnete sich sowohl durch eine starke NGO-Beteiligung als auch durch einen umfassenden, Umwelt- und Entwicklungsfragen integrierenden Ansatz aus; außerdem betonte ihr Abschlussdokument, die Agenda 21, dass die Weichen zugunsten einer nachhaltigen Entwicklung auf allen räumlichen Ebenen, von der lokalen bis zur globalen, gestellt werden müssten.²

1.2. Die „Rückkehr“ des Nationalstaats

Nicht nur die durch den 11. September 2001 beschleunigte Rückkehr des Krieges als Mittel der Bearbeitung internationaler Konflikte stellt den propagierten „radikale(n) Wandel vom Nationalstaatensystem zur Global Governance-Epoche“ (Messner, zitiert nach Brock 2003: 74) jedoch in Frage. Auch in Bereichen wie dem Welthandel werden multilaterale und „kooperative“ Problemlösungen zunehmend durch regionale bzw. bilaterale Ansätze überlagert:

„Along the lines of the trend observed in Europe and, now, in the Americas, a pattern of bilateral, plurilateral (sometimes continent-wide) trade agreements is emerging, including in the Asia-Pacific where traditionally the emphasis has been on the multilateral liberalization. Cross-regional initiatives among geographically non-contiguous countries are also multiplying as most of the major players at the regional level are increasingly looking beyond their regional borders for partners in selective (most often bilateral) preferential trade agreements“ (WTO 2003: 27).

2 Wichtige Arbeiten zu Global Governance sind Rosenau/Czempiel (1992), Commission on Global Governance (1995) oder Messner (1998). Für einen Überblick über die Debatte bis in die zweite Hälfte der 1990er Jahre hinein siehe Mürle (1998). Zur Kritik des Ansatzes siehe Brand (2003) sowie Brand et al. (2000).

Aus der Perspektive des Mainstreams der Global-Governance-Forschung, der, so Matthies (2003: 250), „von einem friedensfördernden, evolutionär-emanzipatorischen Projekt ausgeht“, müssen diese Entwicklungen als „Rückfälle in das Denken und Handeln in den Kategorien der nationalstaatlichen Macht- und Interessenpolitik“ (Messner/Nuscheler 1997: 355) erscheinen. Auch für die Regimetheorie ergeben sich Probleme: Die Feststellung von Zürn (1998), nationalstaatliches Regieren sei in Folge der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen „Denationalisierung“ in eine Krise geraten, wird durch den offenen und bisweilen höchst aggressiven Unilateralismus mächtiger Nationalstaaten zumindest in Frage gestellt. Dagegen scheinen solche Erklärungsversuche an Plausibilität zu gewinnen, die von der „Entstehung einer monopolaren Weltordnung“ (Münkler 2003) mit den USA als der dominierenden Macht oder auch von der Intensivierung ökonomischer Interessenkonflikte zwischen den Großmächten USA, Japan und EU ausgehen. Gerade in den USA sind in den letzten Monaten eine Fülle von linken, aber auch von konservativen Zeitdiagnosen erschienen, die in der einen oder anderen Weise mit den Begriffen Empire oder Imperialismus arbeiten (vgl. zu einem kritischen Überblick: Panitch/Leys 2003).

Sowohl die Perspektive des Multi- als auch die des Unilateralismus sind jedoch schon vom Ansatz her zu unkritisch gegenüber den gesellschaftlichen Ursachen. Hierauf hat vor allem der Neogramscianismus in der Internationalen Politischen Ökonomie (IPE) hingewiesen, der die Ausblendung von globalen Macht- und Herrschaftsverhältnissen und die Beschränkung auf eine „problem-solving-theory“ (Cox 1987; 1998) kritisiert. Und tatsächlich war der Problemfunktionalismus der Regimetheorie wie der Global-Governance-Literatur unübersehbar. Letztlich galten vorausliegende ökologische oder soziale Probleme als Katalysatoren internationaler Zusammenarbeit, und diese Zusammenarbeit wurde vor allem im Hinblick darauf untersucht, inwieweit sie angesichts der Problemlagen effektive Institutionen bereitstellen könne (Haas/Keohane/Levy 1993; zur Kritik Görg/Brand 1999). Ausgeblendet wurden dabei sowohl der umfassendere gesellschaftliche Kontext sowie die Frage, inwieweit trotz und in der internationalen Kooperation innergesellschaftliche Konflikte wie Konflikte zwischen den Staaten gerade fortexistieren bzw. sich reproduzieren. Die kritische Schule in der IPE versuchte genau diese Frage hegemonietheoretisch durch die Ausbildung eines internationalen Konsenses, des „Washington Konsenses“, und im Weiteren durch die Ausbildung eines neuen *globalen Konstitutionalismus* (Stephen Gill) zu erklären. Dabei ist diese disziplinierende Herrschaftsform gerade durch ein Defizit an Hegemonie und von einer Politik der Vorherrschaft der USA gekennzeichnet (Gill 2000).

Sowohl bei der These einer globalen Hegemonie als auch beim Neuen Konstitutionalismus stellt sich aber die Frage, wie sich diese Form der globalen Herrschaft zur Ebene des Nationalstaats verhält. Denn so, wie die Ausgestal-

tung des Washington Konsenses nationalstaatliche Voraussetzungen hatte (Baker 1999; Hirsch 1995), genau so stellt sich auch die Frage, wie denn der Neue Konstitutionalismus tatsächlich ausgeübt wird und welche Rolle dabei die Ebene des Nationalstaats spielt. Wenn dieser nicht gänzlich verschwindet: Wie verhält sich die nationalstaatliche Ebene zur Ebene internationaler Institutionen, mit deren Hilfe eine globale Herrschaft vor allem ausgeübt wird? Wie weit löst sich die internationale/globale Ebene von der nationalen ab (wie beim Multilateralismus behauptet), wie weit ist sie darauf wieder zurückführbar (wie beim Unilateralismus)?

An dieser Fragestellung wollen wir im Folgenden ansetzen und dazu einige empirische wie theoretische Bemerkungen beisteuern. Unsere zentrale These lautet: Weder ist der Multilateralismus auf das zu reduzieren, was ihm immer wieder zugeschrieben wurde – die kooperative Bearbeitung gemeinsamer Problemlagen –, noch kann der Unilateralismus auf multilaterale Institutionen völlig verzichten. Auch in der Phase des Multilateralismus waren Nationalstaaten nach Maßgabe ihrer jeweiligen Machtpotentiale die wichtigsten Akteure in den internationalen Foren, und diese waren auf die herrschaftsförmige Absicherung der Widersprüche kapitalistischer Vergesellschaftung im globalen Rahmen ausgerichtet. Mächtige Länder orientierten sich auch in dieser Phase stark an ihren eigenen (politisch definierten) Interessen, und es gelang ihnen weitgehend, sie in den internationalen Institutionen und Abkommen zu verankern. Schon diese Institutionen dienten also der Absicherung nationaler Interessen bzw. der Interessen von regionalen Blöcken wie der EU und waren ein Ausdruck globaler Herrschaft. Dies muss solchen Ansätzen notwendigerweise entgehen, die, wie die Regimetheorie und der Global-Governance-Ansatz, internationale Machtasymmetrien aus der normativ-evolutionistischen Perspektive einer „Untersteuerung“ oder „Unterinstitutionalisierung“ betrachten. Umgekehrt macht der zunehmende Unilateralismus mächtiger Staaten den Multilateralismus nicht obsolet. Zwar hat sich in den letzten Jahren eine Dynamik entfaltet, die neue Strategien der dominanten Akteure im Hinblick auf die internationalen Terrains nach sich gezogen hat. Für diese Dynamik waren einerseits die Widersprüche zwischen dominanten Akteursgruppen – vor allem zwischen den USA und der EU – sowie andererseits eine globale Politisierung der internationalen Institutionen und der Widerstand gegen einzelne Instrumente neoliberaler Politik verantwortlich. Jedoch nimmt die unilaterale Dynamik ihren Ausgang gerade von den multilateralen Terrains und bleibt auch weiterhin im bestimmten Rahmen auf sie angewiesen. Die multilateralen Terrains sind es also, die unilateralen Strategien gleichsam den Weg ebnen und diesen auch weiterhin als Mittel und Terrain der Machtausübung und der Herrschaftssicherung dienen. Dies lässt sich am Beispiel des TRIPs-Abkommens anschaulich aufzeigen.

2. Uni- und Multilateralismus im postfordistischen Kapitalismus: das TRIPs-Abkommen und der Konflikt um Rechte an geistigem Eigentum³

2.1. Die „wissensbasierte“ Ökonomie: zur Entstehung des TRIPs-Abkommens

Das TRIPs-Abkommen ist eines der drei multilateralen Abkommen unter dem Dach der WTO – neben dem GATT, das den Welthandel mit Gütern reguliert, und dem Dienstleistungsabkommen GATS. 1995 in Kraft getreten legt es Mindeststandards für den Schutz geistigen Eigentums fest, die für alle WTO-Mitglieder verbindlich sind. Das TRIPs-Abkommen ist vor dem Hintergrund des Entstehens einer „wissensbasierten“ Ökonomie zu sehen, die sich dadurch auszeichnet, dass die Produktion und Aneignung immaterieller Güter für den Kapitalverwertungsprozess an Bedeutung gewinnt (Jessop 2002; Seiler 1999). Aus der Spezifik der wissensbasierten Ökonomie ergeben sich zwei eigentumsrechtliche Probleme: Zum einen ist die Wissensproduktion ein hochgradig vergesellschafteter Prozess. Es ist schwierig bis unmöglich, die Beiträge einzelner Akteure an einer geistigen Errungenschaft zu quantifizieren und die mit dieser erwirtschafteten Gewinne entsprechend zu verteilen: „the increasing socialization of knowledge production in networked economies makes it hard to distinguish legally between the intellectual property of different firms – let alone the individual knowledge workers – as a basis for allocating the returns to innovation“ (Jessop 2002: 17f.). Zum anderen ist die Produktion von Wissen zwar in vielen Fällen ein höchst kostspieliger Vorgang. Ist das Wissen aber erst einmal produziert, lässt es sich ohne großen Aufwand reproduzieren und anwenden. Ein älteres, aber – vor allem im Hinblick auf die Bekämpfung von Krankheiten wie AIDS – nach wie vor hoch aktuelles Beispiel hierfür ist die Produktion von Generika, ein jüngeres Beispiel die Vervielfältigung von PC-Software. Qualitativ neue Möglichkeiten der Nutzung und Reproduktion von Informationen haben sich mit dem Internet und den Fortschritten in der Biotechnologie ergeben. Während ersteres – aufbauend auf einer „Kombination von Digitalisierung und der (nicht ganz weltweiten) Vernetzung von Zentralrechnern und Personal Computern“ die Verbreitung von Text, Ton und Bild erheblich erleichtert hat (Nuss 2002: 11), ermöglichen letztere die Verwertung der Informationen, die in menschlichen, tierischen oder pflanzlichen Genen liegen.

In den Industrieländern galten bereits vor Inkrafttreten des TRIPs-Abkommens Rechte an geistigem Eigentum (Intellectual Property Rights, IPR) z.B. in Gestalt von Patenten, Copyrights sowie Marken- und Sortenschutzrechten, die wissensintensiven Unternehmen ein hohes Schutzniveau garantierten. Auf in-

3 Vgl. zum Folgenden ausführlicher Wissen (2003).

ternationaler Ebene existierte seit 1970 mit der *World Intellectual Property Organisation* (WIPO) eine Organisation, über die der IPR-Schutz länderübergreifend geregelt wurde. Die von der WIPO verwalteten Abkommen wie die Konvention von Paris über den Schutz industriellen Eigentums und die Konvention von Bern über den Schutz von literarischen und künstlerischen Werken waren jedoch sektoraler Natur. Außerdem waren sie nicht allgemein verbindlich, sondern umfassten unterschiedliche Teilnehmerkreise. Vor allem aber fehlte es der WIPO an einem Sanktionsmechanismus, der es ermöglicht hätte, den IP-Schutz international auch einzuklagen. Dies wurde in den fortgeschrittenen kapitalistischen Ländern dann zum Problem, als im Zuge des postfordistischen Transformationsprozesses nicht nur die Produktion wissensintensiver wurde, sondern sich auch die Ökonomie internationalisierte. Denn damit gewannen solche Märkte für wissensintensive Unternehmen des Nordens an Bedeutung, auf denen der Schutz der Rechte an geistigem Eigentum weit weniger ausgeprägt war als in den Heimatländern dieser Unternehmen. Dies galt etwa für sogenannte Schwellenländer wie Brasilien oder Indien. Bei einflussreichen Kapitalgruppen bildete sich vor diesem Hintergrund das Interesse an einem auch international einklagbaren IPR-Schutz heraus.

Die dergestalt veränderte Problem- und Interessenlage zog jedoch einen veränderten internationalen Rechtsrahmen keineswegs einfach nach sich. Vielmehr war die Entstehung des TRIPs-Abkommens ein umkämpfter Prozess, vorangetrieben von den mächtigen Nationalstaaten, allen voran den USA. Noch in den 1970er Jahren war es durchaus offen gewesen, wer die Definitionshoheit über die IPR-Problematik erringen würde. Der Gruppe der 77 war es gelungen, die Rechte an geistigem Eigentum im Kontext der Entwicklungsproblematik zu thematisieren. Der bestehende IP-Schutz wurde als ein Mittel des Protektionismus bezeichnet, das die Entwicklungsländer davon abhielt, die technologische Lücke zu den Industrieländern zu schließen, und das folglich die ungleiche Entwicklung von Nord und Süd verfestigte. Mit Unterstützung der UNCTAD gelang es den südlichen Ländern, einen Prozess zur Revision der Konvention von Paris einzuleiten. Erst im Zuge des Scheiterns dieses Prozesses und vor dem Hintergrund der veränderten Interessenskonstellation im Norden, die sich mit der Transformation zum Postfordismus heraus gebildet hatte, verschob sich die dominante Problemwahrnehmung: Die entwicklungspolitischen Dimensionen des Schutzes von geistigem Eigentum rückten gegenüber der Frage der Rechtssicherheit für wissensintensive Unternehmen in den Hintergrund, der IP-Schutz wurde zunehmend als entscheidende Voraussetzung der Kapitalverwertung thematisiert. So wurden die diskursiven *claims* neu vermessen: Es bildete sich ein „universalising discourse of knowledge as property“ heraus, der konkurrierende Formen der Konzeptualisierung von Wissen delegitimierte (May 2000: 85).

Die Regierungen der Industrieländer setzten die IPR-Problematik als Gegen-

stand der Uruguay-Runde des GATT durch, die hierfür zwar eigentlich einen sachfremden Rahmen darstellte, jedoch gegenüber der eigentlich zuständigen WIPO den Vorteil eines Sanktionsmechanismus' bot. Der Widerstand von Entwicklungsländerseite wurde in bilateralen Verhandlungen durch die Drohung mit Strafzöllen und mit dem Entzug von Handelserleichterungen gebrochen. Von Beginn der 1990er Jahre an ging es dann nicht mehr um die Frage, ob es in den Verhandlungen der Uruguay-Runde des GATT zu einem IP-Schutz-Abkommen kommen würde, sondern nur noch darum, „how far an agreement on intellectual property would deviate from the blueprint that had been provided to negotiators in 1988 by Pfizer, IBM, Du Pont and other members of the international business community in the form of a draft proposal entitled *Basic Framework Of GATT Provisions On Intellectual Property: Statement of Views of the European, Japanese and United States Business Communities*“ (Drahos 2001: 9). In dem multilateralen TRIPs-Abkommen waren mithin bilaterale Machtasymmetrien sowie die Interessen der dominanten Nationalstaaten von vornherein eingeschrieben.

2.2. Private Aneignung oder „nationale Kontrolle“ von Wissensressourcen? – Konflikte um das TRIPs-Abkommen

Mit dem Inkrafttreten des Abkommens 1995 waren die Konflikte zwischen den beteiligten Staaten keineswegs beendet. Vielmehr gewannen sie seit Ende der 1990er Jahre wieder an Intensität. Dies hatte folgende Gründe: Zum einen stand 1999 die Revision von Art. 27.3(b), einem besonders umstrittenen Bestandteil des TRIPs-Vertrags, an. Der Artikel regelt den Schutz geistigen Eigentums an lebender Materie. Unter anderem sieht er vor, dass Pflanzen und Tiere von der Patentierungspflicht ausgenommen werden dürfen, nicht aber Mikroorganismen und mikrobiologische Verfahren. Eine Definition des Begriffs „Mikroorganismus“ enthält der Artikel nicht. Vorgeschrieben wird des Weiteren, dass Pflanzensorten entweder durch Patente oder durch ein Sortenschutzrecht eigener Art (*sui generis*) oder durch eine Kombination von beidem geschützt werden müssen. Viele Regierungsvertreter aus dem Süden fürchteten, dass dieser Artikel der Biopiraterie, also der privaten Aneignung und Kommerzialisierung der genetischen Ressourcen ihrer Länder, Tür und Tor öffnen würde. Außerdem sahen sie Spannungen gegenüber der 1992 verabschiedeten Konvention über biologische Vielfalt (*Convention on Biological Diversity* – CBD), die allen Ländern die „nationale Souveränität“ über ihre jeweiligen genetischen Ressourcen zuerkannte. Eine Einigung über Art. 27.3(b) konnte deshalb nur unter der Voraussetzung erzielt werden, dass dieser vier Jahre nach Inkrafttreten des TRIPs-Abkommens, also 1999, einer Überprüfung unterzogen werden sollte. Zum anderen wurden für die Implementierung des TRIPs-Abkommens unterschiedliche Fristen vereinbart: Industrieländern wurde ein Jahr, Entwicklungs-

ländern wurden fünf Jahre und den *least developed countries* wurden zehn Jahre Zeit eingeräumt. Das bedeutete, dass die Mehrzahl der Entwicklungsländer das Abkommen bis Ende 1999 umgesetzt haben musste. Implementierung geht immer auch einher mit innenpolitischen Auseinandersetzungen. Diese werden umso heftiger geführt, je weniger die auf internationaler Ebene erzielten Resultate den Interessen artikulationsfähiger Akteure im Inneren der betroffenen Länder entsprechen. Bei der Aushandlung des TRIPs-Abkommens hatte es noch vielen gesellschaftlichen und staatlichen Akteuren in den Entwicklungsländern an Erfahrungen mit der komplexen IPR-Problematik gemangelt. Deshalb dürften ihnen die Dimensionen und Auswirkungen eines intensivierte IP-Schutzes kaum bzw. nur unzureichend bewusst gewesen sein. Das Thema war folglich nur wenig geeignet, um gesellschaftliche Kräftekonstellationen hervor zu bringen, die ihre Regierungen zu einem entschlosseneren Widerstand gegen die Pläne der Industrieländer gedrängt hätten. Ein entsprechender Politisierungsprozess setzte allerdings ein, als sich die Auswirkungen des TRIPs-Abkommens abzuzeichnen begannen, mit anderen Worten: als deutlich wurde, dass das Abkommen nicht nur das *Ergebnis* internationaler Machtasymmetrien war, sondern auch zur Verfestigung letzterer beitrug, indem es die Position nördlicher Länder und ihrer Unternehmen in der internationalen Konkurrenz stärkte (Frein 2002). Davon betroffen waren nicht nur indigene und lokale Gruppen in vielen Entwicklungsländern, deren Rechte und Praktiken durch das TRIPs-Abkommen bedroht wurden, sondern auch solche Staatsapparate, Forschungsinstitute und Unternehmen, die an der Entwicklung einer nationalen wissensbasierten Industrie interessiert waren und durch das TRIPs-Abkommen die fortgeschrittenere nördliche Konkurrenz gestärkt sahen. Sofern es den Regierungen der Entwicklungsländer gelang, in den ein Jahr vor Ablauf der Implementationsfrist beginnenden Verhandlungen über Art. 27.3(b) den nördlichen Regierungen Zugeständnisse abzutrotzen, konnte dies die innenpolitische Konflikte bei der Umsetzung des Abkommens dämpfen. Zum dritten hatten NGOs wie das Third World Network, die kanadische ETC Group oder GRAIN sowie kritische Intellektuelle wie Vandana Shiva, Carlos Correa oder Pat Mooney beharrlich auf die negativen Auswirkungen des TRIPs-Abkommens auf die Ernährungsicherheit und die Gesundheitsvor- und -fürsorge vieler Menschen im Süden hingewiesen und damit auch eine breitere Öffentlichkeit im Norden sensibilisiert. Das Third World Network war darüber hinaus an der Ausarbeitung des „Afrikanischen Modellgesetzes“ der *Organisation for African Unity* (OAU) beteiligt gewesen. Dieses 1998 verabschiedete Dokument enthält Bestimmungen zur Regulierung des Zugangs zu genetischen Ressourcen, die sich an die CBD anlehnen, der Biopiraterie entgegen wirken sollen und eine Stärkung bäuerlicher Rechte vorsehen. Ihm kommt vor allem eine hohe symbolische Bedeutung zu.

Ein vierter und letzter Faktor ist die seit 2002 intensivierete Kooperation zwischen den Megadiversitätsländern, mit der diese ihre Verhandlungsposition im TRIPs-Council zu stärken versuchen. So konstituierte sich im Februar 2002 eine „Gruppe von gleichgesinnten Megadiversitätsländern“ im mexikanischen Cancún. In einer gemeinsamen Erklärung betonten die beteiligten Regierungen unter Verweis auf die CBD die souveränen Rechte ihrer Staaten über ihre natürlichen Ressourcen und bekundeten die Absicht, ihr Vorgehen in den mit Biodiversität befassten internationalen Foren künftig miteinander abzustimmen.

Diese Faktoren – die 1999 beginnende Revision von Art. 27.3(b) des TRIPs-Abkommens, die im selben Jahr endende Frist für die Implementation des Abkommens in den Entwicklungsländern, die verstärkte Artikulation kritischer Stimmen innerhalb dieser Länder, die internationalen NGO-Aktivitäten sowie die intensivierete Süd-Süd-Kooperation – führten zusammen genommen zu einer pointierteren Artikulation „südlicher“ Interessen im TRIPs-Council und in der Folge zu einer Politisierung der Widersprüche des Abkommens. Die bis dahin dominante nördliche Sichtweise, nach der Wissen als privates bzw. privat anzueignendes geistiges Eigentum zu betrachten sei, wurde durch südliche Forderungen nach nationaler Kontrolle von Wissensressourcen und nach einem Vorteilsausgleich im Falle einer kommerziellen Nutzung derselben in Frage gestellt.

2.3. TRIPs, TRIPs-plus und WIPO: zur Verschränkung von Uni- und Multilateralismus

Für die Verhandlungen über Art. 27.3(b) hatte die Politisierung der Widersprüche des TRIPs-Abkommens weitreichende Folgen. Ursprünglich und dem Willen der Industrieländer-Eliten entsprechend sollten diese Verhandlungen sachlich auf Fragen der Implementation und zeitlich auf wenige Monate begrenzt bleiben. Dies scheiterte jedoch an dem zunehmend offensiven Auftreten südlicher Regierungsvertreter. Umgekehrt gelang es diesen aber nicht, eine substanzielle Revision des Artikels als Verhandlungsgegenstand durchzusetzen. So begannen die Verhandlungen bald auf der Stelle zu treten. Die Debatte darüber, was denn nun eigentlich verhandelt werden soll, zog sich wie ein roter Faden durch den Revisionsprozess. In diesem Konflikt offenbart sich die Ambivalenz, die das TRIPs-Abkommen auch aus Sicht der dominanten Länder hat: Einerseits hat es dazu beigetragen, international Mindeststandards für den IP-Schutz zu etablieren und dessen Einklagbarkeit zu verbessern. Andererseits war dies nur möglich, indem die IPR-Problematik auf das umkämpfte WTO-Terrain gezogen wurde. Der verbesserte Schutz der Rechte an geistigem Eigentum wurde also erkaufte mit einer Politisierung dieser Rechte, die schließlich in eine Verhandlungsblockade umschlug.

Die nördlichen Regierungen und Konzerne reagieren auf diese Situation vor allem mit den beiden folgenden Strategien. Zum einen versuchen sie, die WIPO als Terrain für die Stärkung der Rechte an geistigem Eigentum auf internationaler Ebene aufzuwerten. Seit einiger Zeit finden hier Verhandlungen über substantielle Patentierungsvorschriften statt – so genannte *best practices*, die sich am Patentrecht der Industrieländer orientieren und damit weit über die im TRIPs-Vertrag festgelegten Mindeststandards hinaus gehen würden. Hinter diesem partiellen *forum shifting* vom TRIPs-Abkommen zurück zum weniger stark umkämpften Terrain der WIPO steckt die Absicht, die IPR-Problematik zu entpolitisieren bzw. zu re-technisieren und gleichzeitig den Schutz geistigen Eigentums in Richtung eines globalen Patents weiter zu entwickeln. Ob dies aber gelingt, ist aus zweierlei Gründen fraglich. Erstens ist es offen, inwieweit der gegenüber dem TRIPs-Abkommen scheinbar „unpolitische“, „technische“ Charakter der WIPO das Fehlen eines Sanktionsmechanismus aufwiegt. In diesem Mangel lag ja gerade der Grund, warum die IPR-Problematik in den 1980er und 1990er Jahren auf WTO-Terrain gezogen wurde. Zweitens ist zu erwarten, dass mit dem Fortschreiten der Verhandlungen über ein substantielles internationales Patentrecht auch die Wahrscheinlichkeit steigt, dass die durch das TRIPs-Abkommen für die Auswirkungen eines starken IP-Schutzes sensibilisierten NGOs, indigenen Gruppen und Südländer-Regierungen ihre Interessen auch auf dem Terrain „WIPO“ deutlicher artikulieren. So könnte die Strategie des *forum shifting* ebenso in eine Politisierung der WIPO wie in eine (Re-)Technisierung der IPR-Problematik münden.

Vor diesem Hintergrund gewinnt die zweite Strategie an Bedeutung: der Versuch der Industrieländer, ihre Interessen unilateral zu verfolgen. Der Unilateralismus nimmt dabei die Gestalt bilateraler Abkommen an, in denen ein Niveau des geistigen Eigentumsschutzes vereinbart wird, das bisweilen deutlich über die im TRIPs-Abkommen festgelegten Mindeststandards hinaus geht („TRIPs-plus-Standards“). Häufig werden solche Vereinbarungen durch die Hintertür von Hilfsabkommen oder Handels- und Investitionsverträgen getroffen (GRAIN 2001; vgl. CIPR 2002: 180f.; WTO 2003; www.grain.org/publications/tripplus.cfm). Diese beinhalten dann z.B. die Verpflichtung, Pflanzen und Tiere nicht von der Patentierbarkeit auszunehmen, die „höchsten internationalen Standards“ für den Schutz geistigen Eigentums zu gewährleisten oder das internationale Sortenschutzabkommen UPOV in seiner Fassung von 1991, die die Rechte der Saatgutkonzerne gegenüber denen der Bäuerinnen und Bauern stärkt, als *Sui-Generis*-Schutz für Pflanzensorten zu implementieren. Oft sehen sie auch eigene Streitschlichtungsmechanismen vor. GRAIN (2001: 6) spricht deshalb von einer „tunnel vision toward one global patent standard“.

Aus diesen Entwicklungen nun aber zu schließen, dass das TRIPs-Abkommen über kurz oder lang obsolet werde, erscheint uns ebenso voreilig wie die in den 1990er Jahren verbreitete Hoffnung, der interessengeleitete Unilateralis-

mus werde durch einen kooperativen Multilateralismus ersetzt. Auch wenn der Bedeutungsgewinn uni- bzw. bilateraler Strategien nicht zu leugnen ist, so halten wir es für interessanter, diese in ihrer *Verschränkung* mit dem Multilateralismus zu betrachten statt den Abgesang auf letzteren anzustimmen. Im Falle des TRIPs-Abkommens wird eine solche Verschränkung durch zwei Spezifika des TRIPs-Abkommens geradezu provoziert: zum einen durch die begrifflichen Unklarheiten und die Ausnahmen von der Patentierbarkeit in Art. 27.3(b), zum anderen durch die Tatsache, dass das TRIPs-Abkommen Mindeststandards, nicht aber Höchstgrenzen für den Schutz geistigen Eigentums formuliert. Das erste Spezifikum beinhaltet die Notwendigkeit von bilateralen Klärungsprozessen, wenn es aufgrund unterschiedlicher Auslegungen von Art. 27.3(b) bzw. unterschiedlicher, aber dennoch jeweils mit dem TRIPs-Abkommen übereinstimmender nationaler Bestimmungen zu Konflikten kommt. Die Klärung kann in bilateralen Verhandlungen oder aber im Rahmen des WTO-Streitschlichtungsmechanismus stattfinden. In jedem Fall kommen dabei Machtasymmetrien zur Geltung.⁴ Das zweite Spezifikum des TRIPs-Abkommens beinhaltet die Möglichkeit, bilateral höhere IPR-Standards auszuhandeln, ohne gegen die Bestimmungen des Abkommens zu verstoßen. „TRIPs standards will be a floor from which further bilateral, regional and multilateral standard-setting exercise will proceed, a floor with no ceiling above“ (Drahos 2001: 10).

Eine Gefahr für den Multilateralismus ergibt sich aus dem Bedeutungsgewinn bilateraler Strategien nur dann, wenn dieser – wie in der Regimetheorie – primär unter dem Aspekt kooperativer Konfliktlösung betrachtet wird. Ausgehend von der Annahme, dass sich in internationale Abkommen immer schon Herrschaftsverhältnisse bzw. bilaterale Machtasymmetrien eingeschrieben haben, stellt sich die skizzierte Tendenz dagegen anders dar: Das TRIPs-Abkommen wird durch den Bilateralismus nicht obsolet. Es bildet vielmehr den festen Grund, von dem aus dieser seinen Einfluss entfalten kann: Indem es Ausnahmen von der Patentierbarkeit ermöglicht, sie aber nicht vorschreibt, und indem es Mindeststandards für den IP-Schutz festlegt, nach oben aber keine Grenze setzt, bereitet es einem bilateralen *power bargaining* geradezu das Feld. Das TRIPs-Abkommen ist nicht nur Ergebnis, sondern auch Voraussetzung und Medium der Entfaltung bilateraler Machtasymmetrien. Der Multilateralismus bildet mit anderen Worten ein machtvolles Vehikel, das dem Bilateralismus zur Durchsetzung verhilft.

4 Im Fall einer Klärung vor dem Streitschlichtungsmechanismus dadurch, dass die ökonomisch stärkeren Länder hier schon allein deshalb im Vorteil sind, weil sie sich die nötigen juristischen Kompetenzen eher leisten können als die schwächeren und weil sie über wirksamere Vergeltungsmöglichkeiten verfügen.

3. Die Internationalisierung des Staates

3.1. „Verdichtungen zweiter Ordnung“ – internationale Institutionen aus Sicht einer materialistischen Staatstheorie

Wie die skizzierten Entwicklungen theoretisch zu begreifen sind, das hängt nicht zuletzt von der in Anspruch genommenen Staatstheorie und überhaupt davon ab, wie das Verhältnis von Ökonomie, Politik und Gesellschaft begriffen wird. Werden die internationalen Institutionen nicht wie in der Regimetheorie problemfunktionalistisch erklärt, und soll nicht in einen Etatismus zurückgefallen werden, der allein Staaten als Akteure der internationalen Politik kennt, dann stellt sich die Frage, welche konkrete Rolle Staaten im Wechselspiel zwischen gesellschaftlichen Interessen und der jeweiligen Macht von Interessengruppen auf der einen Seite und internationalen Institutionen auf der anderen zukommt. Wir schlagen vor, angelehnt an die Staatstheorie von Nicos Poulantzas (2002) internationale Institutionen als *materiale Verdichtungen gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse* zu interpretieren. Dann müssen sie, ebenso wie auch weiterhin die Nationalstaaten, darauf befragt werden, inwieweit widersprüchliche gesellschaftliche Verhältnisse sich in ihnen niederschlagen und inwieweit sie diese herrschaftlich stabilisieren. Damit kommt im Hinblick auf ein angemessenes Verständnis der neuen Runde kapitalistischer Globalisierung nicht nur eine neue Ebene hinzu, sondern es verkompliziert sich auch das Verhältnis zwischen den verschiedenen Ebenen. Neoliberale Globalisierung ist nämlich grundsätzlich mit dem Widerspruch behaftet, dass die Institution, die bislang zur Absicherung kapitalistischer Verhältnisse gedient hat, nämlich der Nationalstaat, in seiner Funktionsweise vom globalen Kapital einerseits untergraben wird, andererseits aber nach wie vor eine unersetzliche Rolle spielt (Wood 2001: 291). Dieser Widerspruch liegt dem Prozess einer *Internationalisierung des Staates* (Hirsch 2001) zugrunde.

Internationale Institutionen führen ebenso wie nationalstaatliche Institutionen eine Verdichtung konfligierender und nur teilweise in einen Kompromiss einzubindender Interessen herbei. Da sie dabei aber auf der nationalstaatlichen Verdichtung von Kräfteverhältnissen aufbauen, handelt es sich um die *Verdichtung von Kräfteverhältnissen zweiter Ordnung* (vgl. dazu und zum Folgenden ausführlicher: Brand/Görg 2003).⁵ Dabei sind die Interessen der jeweiligen Akteure nicht starr vorgegeben oder aus objektiven Sachverhalten „ableitbar“, denn sie werden (u.a.) nach den Verschiebungen im institutionellen Umfeld reinterpretiert. Dennoch sollte die These der Rückwirkung internationaler Institutionen auf die Interessengene, die besonders in konstruktivisti-

5 Je stärker allerdings das supranationale Moment internationaler Institutionen gegenüber dem intergouvernementalen in den Vordergrund tritt, desto häufiger werden gesellschaftliche Kräfte ihre Interessen auch ohne nationalstaatliche Vermittlung vertreten. Dies zeigt sich am Beispiel der EU und Interessengruppen wie dem European Round Table of Industrialists.

schen Theorien der internationalen Beziehungen vertreten wird, nicht davon ablenken, dass einige grundlegende Interessen durchaus stabil bleiben. Und genau da ist auch die Herrschaftsfunktion des Staates wie der internationalen Institutionen angelegt.

Im Verhältnis zwischen den verschiedenen Institutionen ist zunächst nicht zu erwarten, dass in den wirklich wichtigen Streitfragen konsensuelle oder gar sich wechselseitige unterstützende Lösungen erreicht werden können. Wie gerade das Beispiel des TRIPs-Abkommens zeigt, sind Widersprüche zwischen und Konflikte in der Auslegung der einzelnen Institutionen und Verhandlungsprozesse die Regel. Auf der internationalen Ebene haben wir es zudem aufgrund der Dominanz einer bestimmten Institution, nämlich der WTO, mit „Verhandlungen im Schatten der Hierarchie“ zu tun. Anders als im nationalstaatlichen Rahmen (vgl. Scharpf 1993) handelt es sich bei der internationalen Ebene allerdings nicht um eine im Rahmen des staatlichen Monopols legitimer Gewaltförmigkeit verankerte Hierarchie. Vielmehr werden die letzten Unklarheiten bzw. unüberbrückbaren Interessengegensätze durch ein hartes *power bargaining* bearbeitet. Dies war ebenfalls in der Genese des TRIPs-Abkommens zu beobachten – mit ambivalenten Folgen. Auf der einen Seite schlagen auf der internationalen Ebene Machtverhältnisse oft in viel unmittelbarer Weise durch, weil sie weniger durch eine nationale Rechtsordnung oder durch komplexe institutionelle Entscheidungsprozeduren und Mehrheitsentscheidungen abgefedert werden. Daher konnten die entwickelten kapitalistischen Industriestaaten die Interessen ihrer technologisch fortgeschrittensten Industriezweige im TRIPs-Abkommen besonders massiv absichern. Auf der anderen Seite sind aber diese Prozesse deshalb auch leichter zu blockieren, und selbst dominante Akteure verfügen aufgrund fehlender Sanktionsinstanzen nicht unbedingt über die Machtmittel, um die Respektierung bestimmter Regelungen abzusichern. Hier sind nicht nur die aktuellen Konflikte um Rechte an geistigem Eigentum und der Übergang zu bilateralen Strategien angesiedelt; hier liegt auch die grundsätzliche Grenze des Multilateralismus (und ein Einfallstor des Unilateralismus), die trotz der erstmaligen Verankerung einer international gültigen Sanktionsinstanz im Streitschlichtungsausschuss der WTO noch nicht überwunden ist.

Auf jeden Fall spielt die Hierarchie der Verhandlungsprozesse eine wichtige Rolle nicht nur für die letztliche Relevanz der einzelnen Vertragswerke, sondern schon für ihre Ausgestaltung im Verhandlungsprozess. Vor allem die Kompatibilität mit dem TRIPs-Vertrag ist für alle internationalen Abkommen ein zentraler Prüfstein, mit dem bestimmte Akteure – die Industriestaaten allgemein und vor allem die USA – laufende Verhandlungen zu beeinflussen versuchen. Der „Schatten der Hierarchie“ ist also schon da wirksam, wo versucht wird, mit Verweis auf das TRIPs-Abkommen bestimmte Vorschläge zu delegitimieren (vgl. für ein Beispiel aus den Verhandlungen im FAO-Umfeld:

Brand/Görg 2003: 112ff.). Umgekehrt kann die Politisierung bestimmter Abkommen ihre Brauchbarkeit zur Durchsetzung dominanter Interessen erschweren oder sogar verunmöglichen. Besonders die Politisierung des TRIPs-Vertrages im laufenden Revisionsprozess ist ein Beispiel dafür, dass mit den neuen, nun in gewisser Weise als legitim akzeptierten Interessen umgegangen werden muss, indem diese z.B. auf andere Foren abgeschoben oder umgekehrt Foren wie die WIPO zur Durchsetzung der dominanten Interessen aufgewertet werden. Dieses *forum shifting* ist also ein Indiz dafür, dass selbst angesichts der internationalen Dominanzverhältnisse eine dem Nationalstaat entsprechende Sanktionsinstanz auf der internationalen Ebene fehlt und die Hierarchie der Vertragswerke ihre Wirksamkeit nur indirekt und ambivalent entfaltet.

3.2. Das globale Mehrebenensystem

Lassen sich internationale Institutionen wie auch nationalstaatliche Institutionen als herrschaftliche Verdichtung antagonistischer Interessen begreifen, dann besteht der wesentliche Unterschied darin, dass auf internationaler Ebene ein Gegeneinander sehr unterschiedlicher Akteure zu beobachten ist, zu denen u.a. auch und an zentraler Stelle nationale Regierungen gehören. Dass die Strategien dieser wichtigen staatlichen Akteure letztlich auf die Verdichtung verschiedener Kräfteverhältnisse in den jeweiligen Staatsapparaten zurückzuführen ist, darf allerdings nicht im Sinne einer Steuerungshierarchie missverstanden werden. Vielmehr geht es darum, dass der Prozess einer Verdichtung partikularer Interessen zu einem vermeintlich höheren Allgemeininteresse hier in potenziert Form stattfindet. Die Konflikte auf nationaler Ebene gehen der Formulierung einer nationalen Strategie und damit den Interessengegensätzen auf internationaler Ebene voraus und begleiten sie im weiteren Politikprozess. Dies gilt selbst dann, wenn internationale Prozesse in vielen Fällen erst nationale Prozesse anstoßen. Die Priorität des Nationalen ist hier also nicht zeitlich gemeint, sondern in dem Sinne, dass nationale Regierungen, um auf internationalem Parkett agieren zu können, über ihre nationalen Interessen Klarheit gewinnen müssen. Das kann gegebenenfalls ein langwieriger Prozess sein, wie das Beispiel der Interessenartikulation der Südländer im Bezug auf IPR zeigt, wo es einige Jahre dauerte, bis den Regierungen der Südländer die Bedeutung des TRIPs-Abkommens klar wurde. Umgekehrt wirken die auf internationaler Ebene erstrittenen Regulierungen auf nationale Prozesse und Kräfteverhältnisse zurück. Sie orientieren bzw. strukturieren staatliches und gesellschaftliches Handeln auf nationaler Ebene und stärken – sei es materiell, sei es diskursiv-legitimatorisch – bestimmte Staatsapparate und gesellschaftliche Interessen zu Lasten von anderen.

Ein globales Mehrebenensystem beinhaltet also die Verdichtung von Kräfteverhältnissen auf verschiedenen Ebenen. Diese Ebenen sind nicht voneinander

unabhängig, sondern beeinflussen sich wechselseitig. Sie sind aber auch nicht direkt voneinander ableitbar oder aufeinander reduzierbar. Das Zusammenwirken der Ebenen ist komplexer, als dass globale Herrschaftsverhältnisse allein mit Verweis auf einen dominanten Nationalstaat erklärt werden könnten. Teilweise ist es auf der lokalen Ebene leichter möglich, die Interessen der dort verankerten Akteure zur Geltung zu bringen. Dies ist aber keineswegs naturwüchsig so, denn lokale Konflikte können durch das Auftreten mächtiger externer Akteure überformt werden. Beispiele für die Unterwerfung der lokalen Ebene unter globale oder nationale Strategien der Inwertsetzung natürlicher Ressourcen finden sich zuhauf, so z.B. im Amazonas-Gebiet, in dem auf brasilianischer Seite lokale Akteure bislang kaum eine Chance zu eigenständiger Gestaltung haben (vgl. zur brasilianischen Politik: Achselrad 2002). Eine Änderung setzt die Verschiebung gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse auf der nationalen Ebene voraus, die sich u.a. in staatlichen Politiken manifestieren. Dies gilt auch für die Bedeutung internationaler Politik für lokale Verhältnisse.

Eine systematische Implikation für den Prozess der Internationalisierung des Staates besteht darin, dass die internationale Ebene zwar eine zunehmend wichtige Rolle spielt, es aber weder um ein per se komplementäres Verhältnis der Ebenen zueinander geht, noch um eine Art Nullsummenspiel, bei dem die internationale Ebene „auf Kosten“ der nationalen wichtiger wird. Schon die Bedeutung der internationalen Ebene ist hoch ambivalent. Auch „schwache“ Akteure und Institutionen können im Hinblick auf die Politisierung bestimmter Fragen „starke“ Abkommen blockieren, wie das Beispiel der TRIPs-Verhandlungen zeigt. Vor allem machen die internationalen Regulierungen die nationalen Gesetzgebungsprozesse nicht unwichtiger, sondern sie weisen ihnen eine z.T. neue Rolle bzw. neue Regelungsmaterien (wie die Umsetzung internationaler IPR-Standards in nationales Recht) zu. Und zudem spielen nationale Staaten bzw. deren Regierungen als Akteure eine zentrale, wenn auch auf internationaler Ebene nicht mehr konkurrenzlose Rolle. Die bereits in nationalen Institutionen und Strategien verdichteten Interessen und Kräfteverhältnisse verdichten sich auf einer weiteren Ebene in anderer Form, mit z.T. anderen Konflikten und Inhalten und damit mit vielleicht abweichenden Ergebnissen – und wirken in dieser Form wieder auf andere Ebenen zurück. Dieses Zusammenspiel ist zwar nicht eigentlich neu, gewinnt aber in der Internationalisierung des Staates ein besonderes Gewicht.

Allerdings ist dieses Zusammenspiel nicht im Sinne eines Pluralismus unterschiedlicher Interessenkonstellationen zu verstehen. Denn letztlich dient das gesamte institutionelle System der Absicherung antagonistischer gesellschaftlicher Verhältnisse – und dies, und nicht irgendein Steuerungseffekt oder die Lösung von ökologischen oder sozialen Problemen, ist die eigentliche Aufgabe eines internationalisierten Staates. Zudem ist in dem gesamten Prozess sowohl auf der nationalstaatlichen wie auf der zwischenstaatlichen Ebene die

strukturelle Privilegierung bestimmter Interessen offenkundig, nämlich derjenigen, die auf die Absicherung der herrschenden Gesellschaftsordnung und die Ausweitung ihrer immanenten Tendenzen gerichtet sind. Besonders deutlich wird dies in der Absicherung zeitgemäßer Eigentumsrechte durch das TRIPs-Abkommen. Und genau hier spielt die Hierarchie der internationalen Regulierungssysteme eine entscheidende Rolle, denn gerade das WTO-TRIPs-Abkommen zielt auf die Sicherung zeitgemäßer kapitalistischer Eigentumsverhältnisse. Dieses Abkommen wird dabei nicht nur nachträglich in der Prüfung bestehender Abkommen dominant, sondern seine Dominanz geht auch in die Aushandlung sowie die weitere Ausgestaltung internationaler Verträge und in ihre nationale Implementation mit ein. Die strukturelle Privilegierung zeigt sich auch im Primat einer kapitalistischen Inwertsetzung der Natur bzw. genetischer Ressourcen durch die verschiedenen internationalen Institutionen. Allerdings darf auch dieser Primat nicht funktionalistisch missverstanden werden, denn er musste erst politisch-diskursiv auf den verschiedenen Terrains durchgesetzt werden. Zudem ist dieser Prozess auch weiterhin hochgradig umstritten, so dass weder von einer fest etablierten Hegemonie ausgegangen noch gar eine prästabilierte Herrschaftsordnung festgeschrieben werden darf.

Ausblick

Chancen für eine Demokratisierung internationaler Verhältnisse – nicht im formalen Sinne einer demokratischen Staatsordnung, sondern im Sinne eines Prozesses der Auflösung verfestigter Herrschaftsverhältnisse (Görg/Hirsch 1998) – ergeben sich trotz allem dort, wo die Widersprüche im Mehrebenensystem oder zwischen verschiedenen Vertragswerken (z.B. im Verhältnis von CBD und WTO/TRIPs) offenkundig geworden sind und ausgenutzt werden können. Deshalb steht z.B. der Widerstand gegen die Patentierung genetischer Ressourcen sowie – damit eng verbunden – gegen die Biopiraterie zu Recht im Zentrum vieler Kampagnen, da hier entscheidende Weichenstellungen für die Gestaltung globaler gesellschaftlicher Naturverhältnisse vorgenommen werden (Genauerer dazu in Brand/Görg 2003).

Doch darüber hinaus bedarf es eines umfassenderen Verständnisses der Widersprüche und Konflikte. Weder eine multilaterale, scheinbar kooperativ strukturierte Weltordnung noch ein Unilateralismus der mächtigsten Supermacht sind für sich genommen mehr oder weniger demokratisch, obwohl sie natürlich unterschiedliche Partizipations- und reale Mitbestimmungschancen bieten. Und die Krisen sowie die zunehmend mit Krieg und Gewalt ausgetragenen Konflikte sind nicht erst durch den Schwenk der neuen US-Regierung in der Sicherheits- und Außenpolitik in die Welt gekommen – sie sind in diesem Gesellschaftssystem und in der neoliberalen Globalisierung im Besonderen von Beginn an angelegt. Schon in der Ära des Multilateralismus verschlechter-

ten sich die Lebensbedingungen einer wachsenden Zahl der Weltbevölkerung dramatisch (Chossudovsky 1997) und wurden die Ursachen für die gegenwärtigen Kriege gelegt. Nicht in der Hoffnung auf eine zwischenstaatliche Regulierung dieser Widersprüche, also im Multilateralismus, liegen deshalb Chancen für eine demokratische Gestaltung, sondern allein im Widerstand gegen die herrschaftsförmige Absicherung antagonistischer Verhältnisse.

Literatur

- Achsele, Henri (2002): Die ökologische Herausforderung zwischen Markt, Sicherheit und Gerechtigkeit, in: Görg, Christoph/Brand, Ulrich (Hg.): *Mythen globalen Umweltmanagements*, Münster, 48-71.
- Baker, Andrew (1999): Nébuleuse and the internationalization of the state in the UK? The case of HM treasury and the bank of England, in: *Review of International Political Economy*, Vol. 6, No 1, 79-100.
- Bernauer, Thomas/Ruloff, Dieter (1999): *Handel und Umwelt*, Opladen.
- Brand, Ulrich (2002): Die Revolution der globalisierungsfreundlichen Multitude, in: *Das Argument*, Heft 245, 44. Jg., Nr. 2, 209-219.
- Brand, Ulrich (2003): Nach der Krise des Fordismus. Global Governance als möglicher hegemonialer Diskurs des internationalen Politischen, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 10. Jg. Heft 1, 143-166.
- Brand, Ulrich/Brunnengräber, Achim/Schrader, Lutz/Stock, Christian/Wahl, Peter (2000): *Global Governance. Alternative zur neoliberalen Globalisierung?* Münster.
- Brand, Ulrich/Görg, Christoph (2003): *Postfordistische Naturverhältnisse. Konflikte um genetische Ressourcen und die Internationalisierung des Staates*. Mit Beiträgen von Karin Blank, Joachim Hirsch und Markus Wissen, Münster.
- Brock, Lothar (2003): Verlassene Baustellen – Global Governance im Zeichen des Krieges, in: Fues, Thomas/Hippler, Jochen (Hg.): *Globale Politik. Entwicklung und Frieden in der Weltgesellschaft*. Festschrift für Franz Nuscheler, Bonn, 58-89.
- Buckel, Sonja/Wissel, Jens (2001): Age of Empire?, in: www.links-netz.de.
- Chossudovsky, Michel (1997): *The Globalisation of Poverty*, Penang.
- CIPR (Commission on Intellectual Property Rights) (2002): *Integrating Intellectual Property Rights and Development Policy*. Report of the Commission on Intellectual Property Rights, London (<http://www.iprcommission.org>).
- Commission on Global Governance (Kommission für Weltordnungspolitik) (1995): *Nachbarn in einer Welt*, Bonn.
- Cox, Robert W. (1987): *Production, Power and World Order. Social Forces in the Making of History*, New York.
- Cox, Robert W. (1998): *Weltordnung und Hegemonie – Grundlagen der „Internationalen Politischen Ökonomie“*, FEG Studie Nr.11, Marburg.
- Drahos, Peter (2001): Negotiating Intellectual Property Rights: Between Coercion and Dialogue (Draft). Paper presented at the Oxfam International Seminar on Intellectual Property and Development *What Future for the WTO TRIPs Agreement?*, Brussels, 20 March.
- Frein, Michael (2002): Die Globalisierung von Rechten an geistigem Eigentum und der Nord-Süd-Konflikt, in: *PROKLA*, Heft 126, 32. Jg., Nr. 1, 103-125.
- Gill, Stephen (2000): Theoretische Grundlagen einer neo-gramscianischen Analyse der europäischen Integration, in: Bieling, Hans-Jürgen/Steinhilber, Jochen (Hg.): *Die Konfiguration Europas. Dimensionen einer kritischen Integrationstheorie*, Münster, 23-50.
- Görg, Christoph/Hirsch, Joachim (1998): Chancen für eine „internationale Demokratie“?, in: *Das Argument*, Heft 225, 40. Jg., Nr. 3, 319-344.
- Görg, Christoph/Brand, Ulrich (1999): Globale Umweltpolitik und nationalstaatliche Konkurrenz. Zur Regulation der biologischen Vielfalt, in: Hein, Wolfgang/Fuchs, Peter (Hg.): *Globalisierung und Ökologie*, Hamburg, 231-264.

- GRAIN (2001): "TRIPs-plus" through the back door. How bilateral treaties impose much stronger rules for IPRs on life than WTO, July, GRAIN publications (www.grain.org/publications/trips-plus-en.cfm).
- Haas, Peter M./Keohane, Robert O./Levy, Marc A. (Eds. 1993): *Institutions for the Earth. Sources of Effective International Environmental Protection*, Cambridge, Mass./London.
- Hardt, Michael/Negri, Antonio (2002): *Empire. Die neue Weltordnung*, Frankfurt/New York.
- Hirsch, Joachim (1995): *Der nationale Wettbewerbsstaat. Staat, Demokratie und Politik im globalen Kapitalismus*, Berlin.
- Hirsch, Joachim (2001): Die Internationalisierung des Staates, in: Hirsch, Joachim/Jessop, Bob/Poulantzas, Nicos: *Die Zukunft des Staates*, Hamburg, 101-138.
- Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hg. 1996): *Europäische Integration*, Opladen.
- Jessop, Bob (2002): *Post-Fordism and the Knowledge-Based Economy* (Manuskript).
- Keohane, Robert O. (1984): *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton.
- Kohler-Koch, Beate (Hg. 1989): *Regime in den internationalen Beziehungen*, Baden-Baden.
- Krasner, Stephen D. (Ed. 1983): *International Regimes*, Ithaca.
- Matthies, Volker (2003): Eine Welt voller neuer Kriege? Wider das Gerede „von Krieg und Kriegsgeschrei“, in: Fues, Thomas/Hippler, Jochen (Hg.): *Globale Politik. Entwicklung und Frieden in der Weltgesellschaft*. Festschrift für Franz Nuscheler, Bonn, 236-255.
- May, Christopher (2000): *A Global Political Economy of Intellectual Property Rights. The New Enclosures?*, London/New York.
- Messner, Dirk (Hg.) (1998): *Die Zukunft des Staates und der Politik. Möglichkeiten und Grenzen politischer Steuerung in der Weltgesellschaft*. Bonn.
- Messner, Dirk/Nuscheler, Franz (1997): Global Governance. Herausforderungen an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, in: Senghaas, Dieter (Hg.): *Frieden machen*, Frankfurt/Main, 337-361.
- Münkler, Herfried (2003): Wie Imperien funktionieren. Die Handlungslogik der USA und das Erstaunen ihrer früheren Bewunderer, in: *Frankfurter Rundschau* vom 12. Februar 2003, Beilage „Irak Dossier“.
- Mürle, Holger (1998): *Global Governance. Literaturbericht und Forschungsfragen*. INEF-Report Heft 32/1998. Duisburg.
- Nuss, Sabine (2002): Download ist Diebstahl? Eigentum in einer digitalen Welt, in: *PROKLA*, Heft 126, 32. Jg., Nr. 1, 11-35.
- Panitch, Leo/Leys, Colin (Eds. 2003): *Socialist Register 2004: The New Imperial Challenge*, London.
- Poulantzas, Nicos (2002): *Staatstheorie*, Hamburg.
- Rosenau, James/Czempiel, Ernst-Otto (Eds. 1992): *Governance Without Government. Order and Change in World Politics*, Cambridge.
- Scharpf, Fritz W. (1993): Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen, in: Héretier, Adrienne (Hg): *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft Nr. 24, Opladen, 57-82.
- Seiler, Achim (1999): Das TRIPs-Abkommen und die für 1999 vorgesehene Überprüfung von Art. 27.3(b), in: *Nord-Süd aktuell*, Nr. 2, 312-314.
- Wissen, Markus (2003): TRIPs, TRIPs-plus und WIPO. Konflikte um die Eigentumsrechte an genetischen Ressourcen, in: Brand, Ulrich/Görg, Christoph: *Postfordistische Naturverhältnisse. Konflikte um genetische Ressourcen und die Internationalisierung des Staates*, Münster, 128-155.
- Wood, Ellen (2001): Contradictions: only in capitalism?, in: Panitch, Leo/Leys, Colin (Eds.): *A World of Contradictions, Socialist Register 2002*, London, 275-293.
- WTO (2003): *Annual Report 2003*, Geneva.
- Zangl, Bernhard (2003): Regimetheorie, in: Schieder, Siegfried/Spindler, Manuela (Hg.): *Theorien der internationalen Beziehungen*, Opladen, 117-140.
- Zürn, Michael (1998): *Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance*, Frankfurt am Main.