

Münchener Beiträge zur Politikwissenschaft

herausgegeben vom
Geschwister-Scholl-Institut
für Politikwissenschaft

2016

Benjamin Daßler

**Institutionelle
Anpassungsprozesse an sich
wandelnde zwischenstaatliche
Machtverhältnisse: Die
Änderung des TRIPs
Abkommens in der WTO**

Masterrarbeit bei
Prof. Dr. Bernhard Zangl
SoSe 2016

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung: Relevanz und Forschungsfrage	3
2. Aufstrebende Mächte, die „Institutional Power Shift Theory“ (IPST) und ein „argumentatives Konzept von Macht“	8
3. Argumentative Machtverschiebungen als Pfad zu institutionellen Anpassungen	14
4. Was stand auf dem Spiel? Ökonomische Bedeutung und Auswirkungen von TRIPs für aufstrebende und etablierte Staaten in der WTO	24
5. Verhandlungsauslöser: TRIPs- bedingter Normenkonflikt und die HIV/ AIDS Krise Mitte/Ende der 1990er Jahre	28
6. Verhandlungsmodus und -koalitionen: „Rhetorical Struggle“ und die Zusammenarbeit aufstrebender Staaten mit NGOs	33
6.1. Der Widerstand Südafrikas, Brasiliens und Indiens gegen TRIPs mit Unterstützung der „Access Campaign“	34
6.2. Die Verhandlungen in Doha: Wie sich die „Public Health Koalition“ durchsetzen konnte	40
7. Verhandlungsergebnis: Die „Doha Declaration“ und die formelle Abänderung des TRIPs Abkommens als „unvollkommene“ institutionelle Anpassung	49
8. Schlussbetrachtungen und Fazit: Argumentative Machtverschiebungen als alternativer Pfad zu institutionellen Anpassungen	54
9. Literatur	57

Abkürzungsverzeichnis

ARV	Antiretrovirale Wirkstoffe
CPT	Consumer Project on Technology
DDI	Diadanosin (HIV/AIDS Medikament)
DSB	Dispute Settlement Body
EPHA	European Public Health Alliance
HAI	Health Action International
IWF	Internationaler Währungsfonds
IPST	Institutional Power Shift Theory
IPR	Intellectual Property Rights
LDCs	Least Developed Countries
MSF	Médecins Sans Frontières
NGO	Non-governmental organization
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
PhRMA	Pharmaceutical Research and Manufacturers of America
PTT	Power Transition Theory
QUNO	Quaker United Nations Office
TRIPS	Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights
UNAIDS	Joint United Nations Programme on HIV/AIDS
UN	United Nations
WTO	World Trade Organization
WHA	World Health Assembly
WHO	World Health Organization

1. Einleitung: Relevanz und Forschungsfrage

„The rising weight of influence of emerging economies has shifted the balance of power. This clearly implies a number of transitions to which we have not yet adjusted as classic Westphalia concepts of sovereignty are being challenged by the realities of interdependence. Some may consider this a problem; it is perhaps better to think of it as an opportunity to look at the real shaping factors of trade.”

Pascal Lamy 2012, Director- General of the WTO 2005-2013.

Das rasante Wachstum aufstrebender Volkswirtschaften wie Indien, Brasilien und China wird als große Herausforderung für etablierte Wirtschaftsnationen wie die Vereinigten Staaten von Amerika oder die Staaten der Europäischen Union betrachtet, welche das globale Wirtschaftssystem des vergangenen Jahrhunderts weitestgehend dominierten. Das enorme Wachstum dieser aufstrebenden Nationen in wirtschaftlicher wie auch militärischer Hinsicht wird nicht mehr nur unter Politikwissenschaftlern, sondern vermehrt auch von politischen Akteuren und Beobachtern als potenzieller Auslöser internationaler Konflikte gesehen. Die sogenannte „Power Transition“- Theorie (PTT) erwartet im Zuge dieser Machtverschiebungen, dass aufstrebende Staaten eine Anpassung der internationalen Ordnung an die neuen Machtverhältnisse fordern, wohingegen etablierte Staaten vor allem an der Aufrechterhaltung des Status-Quo interessiert sind (Gilpin 1981; Modelski 2005; Organski/Kugler 1980; Schweller 2011). Auch die eben dieser internationalen Ordnung zugrundeliegenden Institutionen geraten dabei zunehmend unter Druck: Sie spiegeln die Machtverhältnisse zur Zeit ihrer Schaffung wieder, weshalb etablierte Mächte in vielen internationalen Institutionen über Privilegien und Vorteile verfügen (Fioretos 2011).

Entgegen der Annahme von Vertretern einer eher „pessimistischen“ Variante der PTT (Gilpin 1981; Modelski 2005; Organski/Kugler 1980), welche institutionellen Stillstand und ein Ausbleiben von Kooperation zwischen aufstrebenden und etablierten Staaten erwarten, sind (formelle wie informelle) institutionelle Anpassungen an sich wandelnde Machtverhältnisse durchaus möglich. So kam es beispielsweise auf Drängen Chinas seit 2008 zu einer deutlichen Aufwertung der G20-Runde und zu einer relativen Abwertung der von den etablierten Staaten dominierten G8-Runde (Cooper 2010). Brasilien und Indien erreichten nach langen Verhandlungen ihre Aufnahme in die sogenannte „Kernverhandlungsgruppe“ („Quad“) der

Welthandelsorganisation (WTO) und China erzielte beim Internationalen Währungsfonds (IWF) eine Übereinkunft mit den dort etablierten Staaten über eine Ausweitung der unabhängigen Finanzaufsicht über alle Mitgliedsstaaten und nicht mehr nur (wie bis dato üblich) vor allem über Entwicklungsländer und Wechselkursangelegenheiten (Zangl et al. 2016). Gleichzeitig lässt sich jedoch, entgegen der Annahme optimistischer Varianten der PTT (Schweller/Pu 2011; Chan 2008; Ikenberry 2011), auch institutioneller Stillstand und ausbleibende Kooperation beobachten: So wurde beispielsweise die seit den 1990er Jahren erhobene Forderung von aufstrebenden Staaten wie Indien, Brasilien, Südafrika aber auch Deutschland und Japan nach einer Umverteilung der ständigen Sitze im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (UN) bislang nicht umgesetzt (Schirm 2010). Auch mit ihrer seit Ende der 1990er Jahre vorgebrachten Forderung nach einer Abschaffung des (informellen) Rechts der USA und den EU-Staaten, den geschäftsführenden Direktor des IWF vorzuschlagen, konnten sich die aufstrebenden Mächte China, Indien und auch Russland bisher nicht durchsetzen. Trotz dieses offensichtlich stattfindenden Wandels internationaler Institutionen im Zuge von Machtverschiebungen zwischen Staaten gibt es bisher kaum Ansätze einer Theoretisierung bzw. Systematisierung solcher Prozesse. Die Frage nach möglichen „Pfadern“, entlang welcher es zur Anpassung bzw. Nicht-Anpassung internationaler Organisationen an veränderte Machtverhältnisse zwischen deren Mitgliedsstaaten kommt, blieb bislang weitgehend unbeantwortet.

Die vorliegende Arbeit will zur Erklärung dieser offensichtlichen Varianz beitragen, indem sie der folgenden Forschungsfrage nachgeht: *Wann und wie kommt es zu institutionellen Anpassungen an sich verändernde Machtverhältnisse?* Zangl et al. (2016) bieten mit ihrer „Institutional Power Shift Theory“ (IPST) einen Erklärungsansatz für dieses empirische Puzzle: Aufstrebende Mächte sind mit ihren Forderungen nach institutioneller Anpassung nur dann erfolgreich, wenn sie in der Lage sind, die Funktionalität der bestehenden Institution ernsthaft zu untergraben und Drohungen hierzu glaubhaft auszusprechen (Zangl et al. 2016: 7). Damit eben solche Drohungen in den Verhandlungen über mögliche Anpassungen glaubhaft sein können, müssen die aufstrebenden Mächte dem Erklärungsansatz folgend über entsprechende Handlungsmöglichkeiten verfügen: Hierzu zählen die Autoren die „Sabotage“ der bestehenden Institution durch die Blockade von Entscheidungen, den Entzug von bedeutenden (materiellen) Ressourcen oder die Gründung neuer, alternativer Organisationen (Zangl et al. 2016: 7). Die IPST sieht dementsprechend, wenn nicht explizit so zumindest implizit, vor allem die Verfügung über materielle und strukturelle Machtressourcen auf Seiten der aufstrebenden

Staaten als wesentliche Bedingung für erfolgreiche Verhandlungen über institutionelle Anpassungen.

Der Forschungsstrang der „Power Transition Theory“ und auch die angesprochene IPST beschäftigen sich vor allem mit „harten“ Machtressourcen (ökonomischer oder militärischer Art), wenn sie Veränderungen des Machtgefüges im internationalen politischen System analysieren. Der überwiegenden Mehrheit von politikwissenschaftlichen Untersuchungen gegenwärtiger, zwischenstaatlicher Machtverschiebungen liegt ein solches, eher realistisch geprägtes Konzept von Macht zugrunde (Mittelman 2013). „Weichere“ Formen der Macht, wie sie beispielsweise Joseph S. Nye in seinem Buch „Soft Power – The means to success in world politics“ (2009) beschreibt, werden bei Erklärungen für den Aufstieg bzw. Abstieg von Staaten im internationalen Machtgefüge bis auf einige wenige Ausnahmen (z.B. Kurlantzick 2007; Flesmes 2007; Grix/Lee 2013) bisher kaum berücksichtigt. Die Fähigkeit, das Verhalten anderer Staaten unter anderem auch durch den strategischen Einsatz von Normen, Werten und überzeugenden Argumenten zu beeinflussen, wurde gerade im Kontext institutionellen Wandels als Folge zwischenstaatlicher Machtverschiebungen in der politikwissenschaftlichen Forschung bislang kaum analysiert.

Die vorliegende Arbeit will einen Beitrag zur Schließung dieser Lücke leisten, indem sie zeigt, dass harte, auf dem Einsatz materieller Machtressourcen basierende Verhandlungen nur *einen* möglichen Pfad institutioneller Anpassung an veränderte zwischenstaatliche Machtverhältnisse darstellen. Es wird ein alternativer Pfad institutioneller Anpassung an sich wandelnde zwischenstaatliche Machtverhältnisse vorgeschlagen: Auch der Zugewinn an argumentativer Macht kann es aufstrebenden Staaten ermöglichen, institutionelle Reformen gegen den Willen etablierter Staaten zu forcieren. Dabei soll unter anderem auch die Rolle nichtstaatlicher Akteure (NGOs) bei eben solchen argumentativen Machtverschiebungen in den Fokus genommen werden. Die Zusammenarbeit mit NGOs und der strategische Einsatz von Normen kann aufstrebenden Mächten als bedeutende „Machtressource“ in Verhandlungen über institutionelle Reformen dienen: Durch den öffentlichen Einsatz der NGOs für institutionelle Änderungen im Sinne der aufstrebenden Staaten, können die Kosten eines Festhaltens am institutionellen Status-quo für die Verhandlungsführer der etablierten Staaten erhöht werden. Der normative Gehalt einer Anpassungsforderung aufstrebender Staaten kann die etablierten Staaten vom Einsatz ihrer materiellen Machtressourcen zur Durchsetzung der bestehenden institutionellen Ordnung abhalten. In der Folge wird die Unterminierung der institutionellen

Ordnung durch aufstrebende Staaten möglich. Argumentative Machtverschiebungen können institutionelle Anpassungen zur Folge haben, auch wenn es den die bestehende Ordnung anfechtenden Staaten gegenüber den am institutionellen Status-quo interessierten Mächten zunächst an (materiell erzeugbarem) Drohpotenzial fehlt.

Die Plausibilität dieses Arguments soll am Fall einer institutionellen Anpassung innerhalb der WTO gezeigt werden: Die Abänderung des „Abkommens über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums“ (in der Folge TRIPs genannt), welche im Rahmen des „Artikel 31 TRIPs Änderungsprotokoll“ im Dezember 2005 formal beschlossen wurde. Das Abkommen gehörte zu den Grundpfeilern der Gründungsverträge der WTO und spiegelte die im Rahmen der Uruguay Runde (1986-94) mit Nachdruck formulierte Forderung etablierter Industriemächte wie den Vereinigten Staaten, Japan und der Europäischen Union, nach einem effektiven Schutz geistigen Eigentums wider (Hoekman/Kostecki 2009: 378). Besonders die in diesen Ländern einflussreiche und stetig wachsende Pharmaindustrie hatte ein substanzielles Interesse an einem starken Patentschutz, der die Produktion und den Export kostengünstigerer Generika durch Schwellen- und Entwicklungsländer verhinderte und diese dazu zwang, die wesentlich teureren, aber patentierten Produkte zu importieren. Trotz des Widerstandes einer Koalition aus Schwellen- und Entwicklungsländern (der sog. „G10“) unter der Führung der aufstrebenden Wirtschaftsnationen Brasilien, Indien und Südafrika (als Anführer der sog. „African Group“) wurde das TRIPs Abkommen in die konstituierenden Verträge der WTO aufgenommen (Ostry 2008).

Nachdem es zum Ende der 1990er und zu Beginn der 2000er Jahre vermehrt zu Sanktionen für den Verstoß (vor allem im Bereich der Produktion unlizenzierter, pharmazeutischer Generika) gegen TRIPs kam, erneuerte auch die Koalition um Brasilien und Indien ihre Proteste gegen das Abkommen und erfuhr dabei massive Unterstützung von NGOs, die vor allem das Recht auf Gesundheit in Entwicklungsländern durch den erschwerten Zugang zu essenziellen Medikamenten verletzt sahen. In einer erstaunlichen Kehrtwende beschloss die Ministerkonferenz der WTO 2003 mit der sog. „Waiver-Decision“ über die dauerhafte Außerkraftsetzung des Art 31(f) zum Verbot der Vergabe sogenannter Zwangslizenzen zur Produktion von Generika und ermöglichte auch explizit den Export solcher Generika (Rittberger et al. 2010: 510). Für die etablierten Industriestaaten und deren mächtige Pharmaindustrie bedeutete die Abänderung des TRIPs Abkommens eine herbe Niederlage: Sie

hatten sich vehement für ein Festhalten an den strengen Patentschutzbedingungen auch im Bereich essentieller Medikamente eingesetzt.

Wie lässt sich diese Abänderung des TRIPs Abkommens und der damit verbundene Erfolg der Koalition aus Schwellen- und Entwicklungsländer um Indien und Brasilien erklären? Die vorliegende Arbeit bietet eine Antwort auf diese Frage und stellt sie in den allgemeineren Kontext institutioneller Anpassungsprozesse an sich wandelnde zwischenstaatliche Machtverhältnisse: Es soll gezeigt werden, dass nicht nur der Einsatz materieller Machtressourcen etablierte Staaten zum Einlenken bringen kann, sondern dass auch der normative Gehalt von Anpassungsforderungen aufstrebender Staaten institutionelle Anpassungen zur Folge haben kann.

2. Aufstrebende Mächte, die „Institutional Power Shift Theory“ (IPST) und ein argumentatives Konzept von Macht

Ein für die Frage nach den Auswirkungen sich verändernder Machtverhältnisse zwischen aufstrebenden und etablierten Mächten relevanter Theoriestrang ist die sogenannte „Power Transition Theory“ (PTT). Neben den konkreten Auswirkungen des Aufstiegs einzelner aufstrebender Mächte wie Indien, China oder Brasilien (Narlikar 2013; Wagner 2010; Sotero 2010; Schweller/Pu 2011) stellt dieser Forschungsstrang auch die Frage nach den allgemeineren Auswirkungen von zwischenstaatlichen Machtverschiebungen auf die Ordnung des internationalen Systems: Führt der relative Abstieg etablierter Staaten, wie z.B. der USA, Großbritanniens oder Frankreichs einerseits und der rasante Aufstieg von Staaten wie beispielsweise Brasilien, China oder Indien andererseits zu (womöglich gar kriegerischen) internationalen Konflikten oder zu friedlichen, kooperativen Anpassungsprozessen? Innerhalb der PTT lassen sich zwei unterschiedliche Strömungen identifizieren, die zu jeweils unterschiedlichen Antworten auf diese Frage kommen: Eine eher optimistische Variante, welche Kooperation und die Integration aufstrebender Mächte in die bestehende internationale Ordnung für möglich hält, sowie eine eher pessimistische Variante der PTT, die Machtverschiebungen im internationalen System mit potenziell kriegerischen Konflikten in Verbindung bringt (Schweller 2011: 285 f.).

Vertreter einer „optimistischen“ Variante der PTT betonen, dass aufstrebende Mächte nicht zwangsläufig ein Interesse an der Umkehr der internationalen Ordnung haben müssen. Viel mehr profitierten sie mitunter von dieser, da unter ihr ein schneller Aufstieg erst möglich wurde: Die Kosten zur Aufrechterhaltung der globalen Ordnung tragen größtenteils die etablierten Mächte, weshalb diese unter Umständen sogar ein Interesse an einer stärkeren Miteinbeziehung aufstrebender Mächte in die globale Ordnung haben können, um eben diese Kosten stärker zu teilen. Die aufstrebenden Staaten können, der optimistischen Variante der PTT folgend, demnach auch als „status-quo powers“ (Johnston 2003) oder „supporter“ (Schweller/Pu 2011: 62) agieren, um durch ihre verstärkte Einbindung in das bestehende System auch weiterhin von diesem profitieren zu können. Zwar erwartet auch diese Variante kein freiwilliges, konfliktfreies „Abtreten“ institutioneller Privilegien an aufstrebende Staaten durch etablierte Staaten, grundsätzlich werden friedliche Anpassungsprozesse an sich wandelnde Machtverhältnisse aber für möglich gehalten (Ikenberry 2008; Ikenberry 2011; Chan 2008;

Schweller/Pu 2011). So betont beispielsweise Ikenberry (2008) in seinem Aufsatz "The Rise of China and the Future of the West: Can the Liberal System Survive?", dass eine stärkere Miteinbeziehung des stetig an Macht gewinnenden Chinas in die bisher überwiegend westlich dominierten multilateralen Institutionen notwendige Voraussetzung dafür ist, dass die USA, gemeinsam mit ihren westlichen Verbündeten, die eigene Vormachtstellung aufrechterhalten kann.

Gegensätzliche Erwartungen formulieren hingegen Vertreter einer eher „pessimistischen“ Variante der PTT: Veränderungen zwischenstaatlicher Machtverhältnisse führen zwangsläufig dazu, dass sich der etablierte Hegemon in seiner Vormachtstellung bedroht sieht und aufstrebende Mächte mit dem bestehenden System unzufrieden sind, da es die Hegemonialmacht strukturell begünstigt und die internationale Ordnung das „tatsächliche Kräfteverhältnis“ nicht mehr angemessen widerspiegelt. Aufstrebende Mächte haben demnach einen Anreiz, die bestehende Ordnung als „spoiler“ (Schweller/Pu 2011: 59) zu unterminieren. Als „revisionist power“ (Gilpin 1981) können sie versuchen, die Ordnung zu ihren Gunsten zu verändern. Die etablierten bzw. absteigenden Mächte haben deshalb einen Anreiz, diesen revisionistischen Bestrebungen aufsteigender Mächte zuvorzukommen und diese präventiv (womöglich auch kriegerisch) zu unterbinden (Organski/Kugler 1980). Als Ergebnis solcher potenziell kriegerischen Konflikte kann sich dann eine neue Hegemonialmacht etablieren, welche die internationale Ordnung in ihrem Sinne anpassen wird (Gilpin 1981). Kagan (2010) formuliert darüber hinaus die Erwartung, dass vor allem die von den westlichen, liberal-demokratischen Überzeugungen stark abweichenden Staatsideologien aufstrebender Staaten wie beispielsweise Chinas und Russlands, einer kooperativen Eingliederung in die bestehende (westlich liberale) Ordnung im Wege stünden.

Innerhalb der PTT existieren also gegensätzliche Erwartungen bezüglich der Auswirkungen zwischenstaatlicher Machtverschiebungen auf die institutionelle Ordnung des internationalen Systems. Empirisch lässt sich beides beobachten: In einigen Institutionen waren aufstrebende Mächte mit ihren Forderungen nach institutioneller Anpassung erfolgreich (z.B. die Aufwertung der G20 Runde oder die Aufnahme Indiens und Brasiliens in die Kernverhandlungsgruppe der WTO), wohingegen in anderen Institutionen trotz der Forderung nach einer Anpassung institutioneller Privilegien eine Blockadehaltung seitens der etablierten Staaten und institutioneller Stillstand zu beobachten ist (z.B. im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen).

Zangl et al. (2016) bieten mit ihrer „Institutional Power Shift Theory“ (IPST) eine Erklärung für dieses empirische Puzzle, indem sie konkrete Bedingungen und Mechanismen formulieren, unter welchen mit institutionellen Anpassungen an sich wandelnde zwischenstaatliche Machtverhältnisse zu rechnen ist. Diese beruhen auf Annahmen dreier Varianten des rationalen Institutionalismus: Dem distributiven Institutionalismus, dem funktionalen Institutionalismus sowie dem historischen Institutionalismus (Zangl et al. 2016: 4). Einer Logik der Verhandlungsmacht folgend werden institutionelle Anpassungen gefordert, weil die bestehende Institution die Machtverhältnisse zum Zeitpunkt ihrer Entstehung widerspiegelt und dabei den tatsächlichen Machtverhältnissen nicht mehr gerecht wird. Einer funktionalen Logik folgend sind solche Anpassungen möglich, da die beteiligten Staaten ein elementares, gemeinsames Interesse an einer kooperativen Problemlösung haben. Die zu erwartenden institutionellen Anpassungen sind aufgrund ihrer Pfadabhängigkeit allerdings nicht pareto- optimal, viel mehr ist nur eine pareto-verbessernde Anpassung zu erwarten (Zangl et al. 2016: 5). Von diesen Annahmen leiten die Autoren der IPST zwei zentrale Bedingungen für die Anpassung internationaler Institutionen an sich wandelnde zwischenstaatliche Machtverhältnisse ab: Aufstrebende Staaten müssen erstens in der Lage sein, die Effektivität der bestehenden institutionellen Ordnung zu unterwandern und zweitens müssen sie hierzu ernsthafte und glaubhafte Drohungen aussprechen können (Zangl et al. 2016: 6). Damit eben solche Drohungen in den Verhandlungen über mögliche Anpassungen glaubhaft sein können, müssen die aufstrebenden Mächte dem Erklärungsansatz folgend über entsprechende Handlungsmöglichkeiten verfügen: Hierzu zählen die Autoren die „Sabotage“ der bestehenden Institution durch die Blockade von Entscheidungen, den Entzug von bedeutenden (materiellen) Ressourcen oder die Möglichkeit zur Gründung neuer, alternativer Organisationen (Zangl et al. 2016: 7).

Das Drohpotenzial aufstrebender Staaten zur Untergrabung der Effektivität einer Institution hängt demzufolge vor allem von ihren strukturellen und materiellen Machtressourcen ab: Wenn sie beispielsweise über die Möglichkeit verfügen, Entscheidungen zu blockieren (strukturelle Ressource) oder über bedeutende und relevante materielle Ressourcen verfügen, um durch deren Abzug oder die Gründung einer alternativen Organisation die Effektivität der Institution zu beeinträchtigen, ist ein Einlenken der etablierten Staaten in den Verhandlungen über institutionelle Anpassungen möglich.

Diese von der IPST spezifizierten Mechanismen, welche zu institutioneller Anpassung an zwischenstaatliche Machtverschiebungen führen, bedürfen in zweierlei Hinsicht einer Ergänzung:

- (1) Auch wenn aufstrebende Staaten sich nicht entsprechender materieller oder struktureller Machtressourcen bedienen (können), um mit der Untergrabung der Effektivität der bestehenden Institution glaubhaft drohen zu können, sind institutionelle Anpassungen im Sinne aufstrebender Staaten möglich. Aufstrebende Staaten können auch auf „weiche“ Formen der Macht zurückgreifen, um ihren Drohungen Glaubwürdigkeit zu verleihen: Gelingt es ihnen, die der Institution zugrundeliegende Ordnung durch den strategischen Einsatz von Normen zu delegitimieren, kann dies zur Unglaubwürdigkeit der Sanktionsandrohungen etablierter Staaten in Reaktion auf eine Missachtung der institutionellen Ordnung durch aufstrebende Staaten führen. Ein Festhalten am institutionellen Status-quo ist für die etablierten Staaten in der Folge mit hohen Reputationskosten sowohl innerhalb der Staatengemeinschaft, als auch innerhalb der eigenen „domestic audience“ verbunden. Eine erfolgreiche Delegitimierung der bestehenden institutionellen Ordnung kann dazu führen, dass die Sanktionierung von Verstößen gegen die institutionelle Ordnung für die etablierten Staaten keine lohnenswerte Handlungsalternative mehr darstellt. Eine solche Sanktionszurückhaltung kann es aufstrebenden Staaten ermöglichen, die bestehende Institution zu unterwandern und damit auch glaubhaft zu drohen, da nun mit keinen ernsthaften (weil teuren) Gegenmaßnahmen etablierter Staaten zu rechnen ist. Es ist zu erwarten, dass eine solche Zurückhaltung etablierter Mächte in Bezug auf Sanktionen umso größer ist, je stärker die zu erwartenden (negativen) innenpolitischen Auswirkungen des außenpolitischen (delegitimierten) Verhaltens sind: Die Verhandlungsführer der etablierten Staaten sind erst dann zu institutionellen Anpassungen bereit, wenn sie konkrete Reputationsverluste innerhalb der eigenen „domestic audience“ erfahren. Neben materiellen und strukturellen Machtressourcen (wie von der IPST spezifiziert) kann demnach auch ein „argumentativer Machtzuwachs“ auf der Seite aufstrebender Mächte zu institutionellen Anpassungen führen.
- (2) Die IPST beschränkt sich außerdem auf eine staatszentristische Perspektive: Die für den Ausgang der Verhandlungen über institutionelle Anpassungen wesentlichen Akteure sind demnach die an der Institution beteiligten Staaten selbst, welche untereinander Koalitionen

bilden und versuchen, die jeweils andere Staatenkoalition zu schwächen (Zangl et al. 2016: 9f.). Es soll gezeigt werden, dass auch nichtstaatliche Akteure solche Verhandlungen beeinflussen: „Gleichgesinnte“ NGOs können aufstrebenden Staaten ebenfalls als Koalitionspartner dienen, auch wenn diese nicht direkt an Verhandlungen beteiligt sind. Sie können dabei eine wesentliche Rolle bei der Delegitimierung des institutionellen Status quo spielen, da sie über die Ressourcen und Strukturen verfügen, um gezielt Öffentlichkeitsarbeit für die institutionelle Anpassungsforderung der aufstrebenden Staaten innerhalb der „domestic audience“ etablierter Staaten zu betreiben. Die Möglichkeit zur Zusammenarbeit mit NGOs kann im Prozess der Anpassung oder Nicht-Anpassung somit besonders für die „Anfechter“ der bestehenden institutionellen Ordnung von Relevanz sein.

Diesem Konzept einer „argumentativen Machtverschiebung“ liegen Annahmen des soziologischen Institutionalismus zugrunde: Demnach orientieren Akteure ihr Handeln immer auch an einer „Logik der Angemessenheit“ (March/Olsen 1998). Ihre Präferenzen und Interessen sind nicht als exogen und „starr“ zu betrachten, sondern viel mehr als dehn- und wandelbar. Ihr Verhalten passen sie entsprechend existierender Normen und Werte jener Gemeinschaft an, innerhalb welcher sie agieren. Folgen sie in ihrem Verhalten eben diesen Normen und Werten, können sie ihre Handlungen mit Legitimität „ausstatten“. Weicht ihr Verhalten jedoch von wesentlichen, konstitutiven Normen der Gemeinschaft ab, so verlieren die Akteure und vor allem ihre Handlungen an Legitimität. Vollzieht sich nun ein Wandel von Normen, die einer bestehenden Institution zugrunde liegen oder geraten diese in Konflikt mit anderen konstituierenden Normen der Gemeinschaft, kann es zu Forderungen nach institutioneller Anpassung kommen: Institutioneller Wandel ist einer soziologisch-institutionalistischen Perspektive folgend demnach vor allem dann möglich, wenn durch diesen die Legitimität der Institution erhöht wird (Mühlböck/Rittberger 2015: 8).

Von diesen Annahmen lässt sich eine zusätzliche, potenzielle Machtressource für aufstrebende Staaten in den Verhandlungen über institutionelle Anpassungen ableiten: Der argumentative Bezug der eigenen Anpassungsforderung auf eine mit der bestehenden Institution „konkurrierende“ Norm und die damit verbundene Delegitimierung der bestehenden institutionellen Ordnung. Machtverhältnisse können sich somit auch dann verschieben, wenn aufstrebende Staaten mit ihren Forderungen nach Anpassungen über das „bessere“ bzw. mit höherer Legitimation ausgestattete Argument verfügen. Wesentliche Bedingung für eine solche „argumentative Machtverschiebung“ ist die Existenz einer solchen, mit der bestehenden

institutionellen Ordnung konkurrierenden Norm, sowie deren Anerkennung innerhalb der Staatengemeinschaft, insbesondere durch die etablierten Staaten und deren eigene Bevölkerung („domestic audience“). Bestreiten diese die Legitimität bzw. die moralische Bedeutung der Norm, können sich aufstrebende Staaten in ihren Forderungen nach Anpassung nicht auf diese beziehen. Dementsprechend ist auch der Inhalt der die institutionelle Ordnung in Frage stellenden Norm von Bedeutung: Keck und Sikkink (1998) argumentieren, dass besonders solche Normen international Beachtung finden, die sich auf die „physische Verletzbarkeit unschuldiger Individuen“ beziehen. Es ist also zu erwarten, dass besonders solche „Delegitimierungsstrategien“ aufstrebender Staaten erfolgsversprechend sind, welche sich gezielt auf die „leidverursachenden“ Konsequenzen einer bestehenden institutionellen Ordnung beziehen.

Im nächsten Abschnitt werden die dieser Erklärung für institutionelle Anpassung zugrundeliegenden Mechanismen unter Rückgriff auf Annahmen des soziologischen Institutionalismus (v.a. Schimmelfennig 2001; Finnemore/Sikkink 1998) entwickelt. Ziel ist es, das der IPST zugrundeliegende, eher materielle Verständnis von Macht um ein „argumentatives Konzept von Macht“ zu erweitern und außerdem die Rolle nichtstaatlicher Akteure bei institutionellen Anpassungen herauszuarbeiten. Dadurch soll gezeigt werden, dass aufstrebende Staaten die Fähigkeit etablierter Staaten zur Durchsetzung des Status-quo einschränken können, wenn sie in den Verhandlungen zwar materiell und strukturell unterlegen sind, aber das „argumentative Machtverhältnis“ zu ihren Gunsten verschieben können.

3. Argumentative Machtverschiebungen als Pfad zu institutionellen Anpassungen

Die zentralen Annahmen der IPST, dass institutionelle Anpassungen vor allem dann möglich werden, wenn aufstrebende Staaten in der Lage sind, die bestehende Institution zu untergraben und damit glaubhaft zu drohen, finden auch bei der folgenden Weiterentwicklung des theoretischen Argumentes Berücksichtigung. Es wird aber argumentiert, dass die bestehende institutionelle Ordnung auch dann unterwandert werden kann, wenn die Durchsetzung der ihr zugrundeliegenden Ordnung für die etablierten Staaten nicht mehr, oder nur unter Inkaufnahme hoher eigener Kosten möglich ist. Solche Kosten können dabei auch nicht-materieller Art sein: Besonders der Verlust an politischer Legitimität und Reputation innerhalb der eigenen Bevölkerung („domestic audience“) kann die politischen Entscheidungsträger der etablierten Staaten zu einer Verhaltensanpassung zwingen: Die Delegitimierung der bestehenden institutionellen Ordnung führt zu einer Sanktionszurückhaltung der etablierten Staaten. Dies versetzt die aufstrebenden Staaten in die Lage, die institutionelle Ordnung zu unterwandern bzw. damit glaubhaft zu drohen. Institutionelle Anpassungen sind demnach das Ergebnis eines „*rhetorical struggle*“, in dem sich die aufstrebenden Staaten mit dem normativen Gehalt ihrer Anpassungsforderung durchsetzen konnten.

Zur Entwicklung der kausalen Mechanismen, die einem solchen Anpassungsprozess zugrunde liegen, soll im Wesentlichen auf zwei theoretische Konzepte des soziologischen Institutionalismus zurückgegriffen werden: „*Rhetorical Action*“ (Schimmelfennig 2001) als Möglichkeit für institutionelle Akteure, norm-basierte Argumente zur Verfolgung eigener Interessen strategisch einzusetzen, sowie die Rolle nicht-staatlicher Akteure, insbesondere transnationaler „*advocacy networks*“ (Keck/Sikkink 1999) bei der Verbreitung und Durchsetzung bestimmter Normen.

Der soziologische Institutionalismus hält Normen als „Standards“ für angemessenes Verhalten deshalb für relevant, weil sie das Verhalten staatlicher und nichtstaatlicher Akteure beeinflussen, regulieren und auch deren Handlungsmöglichkeiten begrenzen können (Finnemore/Sikkink 1998). Verändert sich das einer internationalen Institution zugrundeliegende „Normengefüge“, kann dies zu institutionellem Wandel führen, weil sich der Handlungsspielraum der beteiligten institutionellen Akteure verändert und eine Verhaltensanpassung notwendig wird (Finnemore/Sikkink 1998: 894). Bei der Veränderung

eines eben solchen institutionellen Normengefüges können nichtstaatliche Akteure eine wesentliche Rolle spielen. NGOs, welche ähnliche normative Ziele verfolgen, können sich zu „advocacy networks“ zusammen schließen: Keck und Sikkink verstehen hierunter ein Netzwerk transnationaler, kollektiver Akteure, die sich der Lösung bestimmter Probleme verschrieben haben und durch die gleichen Normen und Werte sowie einen gemeinsamen Diskurs und regen Informationsaustausch miteinander verbunden sind (Keck/Sikkink 1999: 89). Die Aktivität solcher „advocacy networks“ lässt sich anhand von vier von diesen typischerweise verfolgten Strategien charakterisieren:

(1) Sie machen Informationen dort zugänglich, wo diese am relevantesten und einflussreichsten sind;

(2) sie tragen durch symbolische Handlungen zur Verständlichkeit komplexer Zusammenhänge auch für „domestic audiences“ bei, welche selbst weit entfernt vom eigentlichen Geschehen sind;

(3) sie versuchen, mächtige Akteure dort zum Handeln zu bewegen, wo weniger mächtige Akteure keinen eigenen Einfluss haben und

(4) sie versuchen einflussreiche Staaten dazu zu bewegen, sich an bestimmte politische Prinzipien zu halten, welchen sich diese verpflichtet haben (Keck/Sikkink 1999: 95).

„Advocacy networks“ können mittels solcher Strategien dazu beitragen, Normenkonflikte im Kontext bestehender institutioneller Ordnungen auf die „öffentliche Agenda“ (auch innerhalb der Bevölkerung etablierter Staaten) zu bringen: Sie sind in der Lage, die Konsequenzen bestehender institutioneller Ordnungen auf nationalstaatlicher Ebene „sichtbar“ zu machen und dadurch den dortigen politischen Diskurs zu beeinflussen. Dadurch wird Druck auf politische Akteure und Institutionen ausgeübt, ihr Verhalten im Sinne der vom „advocacy network“ proklamierten Norm anpassen.

Für aufstrebende Staaten können solche NGO Netzwerke daher - neben gleichgesinnten Staaten innerhalb der Institution - einen zusätzlichen potenziellen Koalitionspartner im „Ring“ um institutionelle Anpassungen darstellen. Auch wenn diese an Verhandlungen nicht direkt beteiligt sind, können Netzwerke gleichgesinnter NGOs für aufstrebende Staaten von großer Bedeutung sein: Besteht eine Diskrepanz zwischen der normativen Grundlage der betreffenden Institution und den Normen, für welche sich die aufstrebenden Staaten einsetzen, kann eine Koalition mit NGOs, die sich für die Verbreitung bzw. Akzeptanz der von ihnen vertretenen

Normen einsetzt dazu beitragen, das „argumentative Machtverhältnis“ zugunsten der aufstrebenden Staaten zu verschieben. Ist beispielsweise das „Recht auf geistiges Eigentum“ normative Grundlage einer institutionellen Ordnung, steht diese Norm potenziell im Konflikt mit dem „Recht auf Gesundheit“, weil der Patentschutz für Medikamente als vorrangig gegenüber der Möglichkeit des Zugangs zu günstigen Generika erachtet wird. Die Norm „Recht auf Gesundheit“ kann in der Folge von aufstrebenden Staaten mit der Forderung nach institutionellen Anpassungen (die neben ihren normativen Motiven auch ihrem ökonomischen Eigeninteresse entspricht) verknüpft werden. Aufstrebende Mächte können dann mit NGO-Netzwerken, die sich unabhängig von der Institution für eben diese Norm stark machen, eine Koalition mit dem Ziel einer institutionellen Anpassung eingehen. Vor allem die Fähigkeit solcher Netzwerke, durch gezielte Informations- und Symbolpolitik die „öffentliche Agenda“ auch innerhalb etablierter Staaten zu beeinflussen, kann als „rhetorische Machtressource“ eingesetzt werden: Etablierte Staaten können von einer Koalition aus aufstrebenden Staaten und NGO-Netzwerken in Verhandlungen über institutionelle Anpassungen dann zum Einlenken gebracht werden, wenn ihr außenpolitisches Festhalten am institutionellen Status-quo konkrete innenpolitische Kosten erzeugt. Die Durchsetzung der bestehenden institutionellen Ordnung stellt für die etablierten Staaten dann keine lohnenswerte Handlungsalternative dar - die Fähigkeit zu glaubhaften Sanktionsandrohungen wird ihnen genommen: Der von den NGOs beförderte öffentliche Druck führt somit zu einer Sanktionszurückhaltung der etablierten Staaten und dadurch zur Möglichkeit für aufstrebenden Staaten, die bestehende Institution zu unterwandern (bzw. damit glaubhaft zu drohen).

Die Koalition aus aufstrebenden Staaten und NGO-Netzwerken kann in den Verhandlungen über institutionelle Anpassungen auf die Strategie der „*Rhetorical Action*“ (Schimmelfennig 2001) zurückgreifen, um das „argumentative Machtverhältnis“ noch stärker zu ihren Gunsten zu verschieben. Hierbei ist die Legitimität einer bestehenden institutionellen Ordnung von zentraler Bedeutung: Sie stellt sowohl eine externe institutionelle Ressource als auch eine Beschränkung für die institutionellen Akteure dar (Schimmelfennig 2001: 63). Institutionelle Akteure sind gezwungen, ihre politischen Ziele und Forderungen vor dem Hintergrund institutionalisierter Normen zu rechtfertigen. Je mehr die eigennützigen Forderungen der Staaten mit anerkannten, internalisierten Normen übereinstimmen, desto stärker kann die eigene Verhandlungsposition legitimiert bzw. die Position der Gegner geschwächt werden (Schimmelfennig 2001: 63). Ein konkreter Bezug auf eine mit der bestehenden institutionellen Ordnung konkurrierenden Norm ermöglicht es aufstrebenden Staaten, das eigene Interesse an

institutioneller Anpassung normativ zu rechtfertigen und gleichzeitig das Festhalten etablierter Staaten am institutionellen Status-quo zu delegitimieren. Ein Zugewinn an Legitimität der eigenen Forderungen kann die eigene Verhandlungsposition stärken und das „argumentative Machtverhältnis“ zugunsten aufstrebender Staaten verschieben. Der Mechanismus „rhetorical action“ beeinflusst kollektive (institutionelle) „outcomes“ demnach in einer Form, wie sie unter einer reinen Interessens- bzw. materiellen Machtkonstellation unmöglich gewesen wären (Schimmelfennig 2001: 63–64).

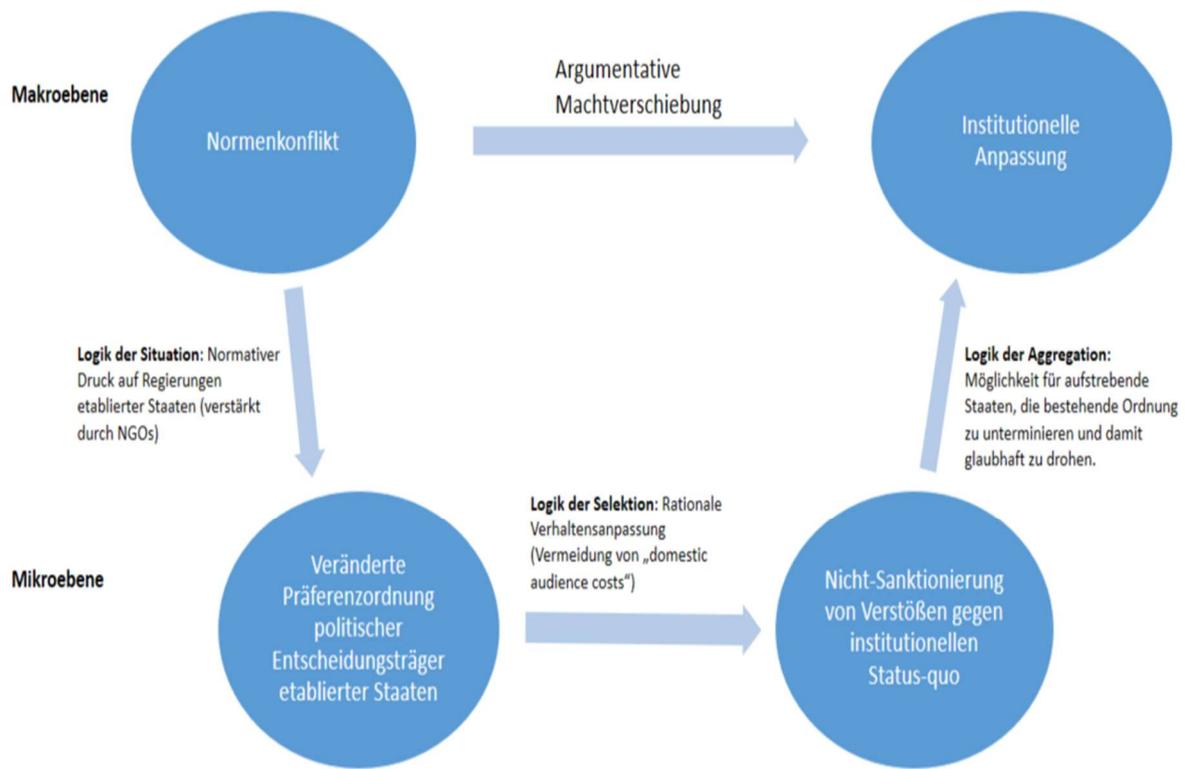
Eine mögliche Strategie zur Delegitimierung der gegnerischen Verhandlungsposition stellt das sogenannte „shaming“ dar: Wenn sich institutionelle Akteure (hier: Staaten) zu einem früheren Zeitpunkt zu einer bestimmten Norm bekannt haben oder sich für deren Einhaltung stark machen (unabhängig von ihren dabei verfolgten Motiven) und dann zu einem anderen Zeitpunkt aus Eigeninteresse von dieser Norm abweichen, können andere institutionelle Akteure durch „shaming“ deren Position delegitimieren, indem sie ihr inkonsistentes Verhalten öffentlichkeitswirksam aufzeigen (Schimmelfennig 2001: 64). Wenn ein inkonsistenter und zynischer Einsatz von Normen aufgrund des Festhaltens an einer bestehenden institutionellen Ordnung offen gelegt wird, führt dies neben Reputationsverlusten auch zur Unglaubwürdigkeit der eigenen Verhandlungsposition (Schimmelfennig 2001: 65). Die Kosten eines Festhaltens am institutionellen Status-quo für die etablierten Staaten können somit durch den strategischen Einsatz von Normen seitens der aufstrebenden Staaten zusätzlich erhöht werden.

Verschiebungen des argumentativen Machtverhältnisses sind aber keinesfalls nur zugunsten aufstrebender Staaten möglich. Viel mehr ist ein Rückgriff auf argumentative Machtressourcen auch in umgekehrter Weise denkbar: Die Delegitimierung der Anpassungsforderung aufstrebender Staaten kann auch eine Strategie etablierter Staaten darstellen, um den institutionellen Status-quo zu bewahren. Ich argumentiere aber, dass der Erfolg eines solchen „rhetorical struggle“ wesentlich von den für die Gegenseite erzeugbaren „domestic audience costs“ (Tomz 2007) abhängt. Tomz versteht unter diesem Begriff die Zunahme an Ablehnung innerhalb der eigenen Bevölkerung, welche dann auftritt, wenn politische Entscheidungsträger in der Öffentlichkeit Vereinbarungen treffen, sich in der Folge aber nicht an diese halten (Tomz 2007: 823). In dieser Arbeit soll der Begriff „domestic audience costs“ allgemeiner und unspezifischer Verwendung finden: Ich verstehe darunter jegliche Zunahme an Ablehnung gegenüber politischen Entscheidungsträgern innerhalb der eigenen Bevölkerung, die sich auf konkrete, außenpolitische Handlungen eben dieser bezieht. Außerdem wird angenommen, dass

solche Kosten für verschiedene Staaten unterschiedlich hoch sein können: Es wird erwartet, dass „domestic audience costs“ umso höher sind, je stärker die Abhängigkeit der Verhandlungsführer betroffener Staaten von der öffentlichen Meinung der eigenen Bevölkerung ist. Gerade politische Entscheidungsträger in repräsentativen Demokratien wie den USA, müssen außenpolitische Verhandlungen und Ergebnisse immer auch im Hinblick auf den eigenen Machterhalt bei zukünftigen Wahlen „verkaufen“. Ihr außenpolitisches Verhalten stimmen gerade Vertreter repräsentativer Demokratien in besonderem Maße mit der öffentlichen Meinung der domestic audience im Hinblick auf anstehende Wahlen ab, um den eigenen Machterhalt sicher zu stellen (Baum 2004; Powlick/Katz 1998).

Argumentative Machtverschiebungen folgen somit einer Makro-Mikro-Makro Logik: Ein Normenkonflikt im Kontext einer bestehenden institutionellen Ordnung (Makro-Ebene) beschränkt die Handlungsmöglichkeit politischer Entscheidungsträger und verändert deren Präferenzordnung (Mikro-Ebene): Das Festhalten am institutionellen Status-quo wird von aufstrebenden Staaten und NGOs als normverletzendes Verhalten dargestellt. Einer rationalen Logik folgend passen die politischen Entscheidungsträger etablierter Staaten ihr Verhalten an, um Zustimmungsverluste innerhalb der eigenen Bevölkerung zu vermeiden („domestic audience costs“). Diese Verhaltensänderung verändert die strategische Position der etablierten Staaten in Verhandlungen über institutionelle Anpassungen (Makro-Ebene) und ermöglicht diese, auch wenn sie sowohl den ursprünglichen, eigenen (außenpolitischen) Interessen als auch dem materiellen Machtverhältnis zwischen aufstrebenden und etablierten Staaten widerspricht: Die etablierten Mächte sind nicht mehr Willens ihre materiellen Machtressourcen einzusetzen, um die aufstrebenden Staaten von einem Verstoß gegen den institutionellen Status-quo abzuhalten. In der Folge gewinnen die Drohungen aufstrebender Staaten, die Institution zu unterwandern, an Glaubhaftigkeit.

Abb. 1: Mechanismen einer „argumentativen Machtverschiebung“



In Übereinstimmung mit der IPST wird auch hier argumentiert, dass der Erfolg einer Anpassungsforderung aufstrebender Staaten davon abhängt, ob diese in der Lage sind, die bestehende institutionelle Ordnung zu untergraben und Drohungen hierzu glaubhaft aussprechen können. Die Mechanismen, durch welche solche Drohungen an Glaubwürdigkeit gewinnen, unterscheiden sich jedoch von jenen der IPST: Nicht materielle, sondern argumentative Machtressourcen aufstrebender Staaten führen zur institutionellen Anpassung. Diese Mechanismen und deren beobachtbaren Implikationen stellen sich wie folgt dar:

Verhandlungsauslöser: Die IPST erwartet dann den Beginn von Verhandlungen über mögliche institutionelle Anpassungen, wenn sich die bestehende Institution mit einer funktionalen Effektivitätskrise konfrontiert sieht (Zangl et al. 2016: 8). Es ist zu erwarten, dass solche Verhandlungen auch dann notwendig werden, wenn ein mit der Institution in Verbindung stehender Normenkonflikt besteht: „Kollidiert“ die einer Institution zugrundeliegende normative Ordnung mit einer (oder mehreren) Norm(en), auf welche sich aufstrebende Staaten

mit ihren Anpassungsforderungen beziehen können, geraten die etablierten Staaten „rhetorisch unter Druck“: Die Aufrechterhaltung des institutionellen Status-quo bedarf argumentativer Rechtfertigung, insbesondere auch gegenüber der eigenen „domestic audience“. Dabei ist vor allem auch der Gehalt einer mit der normativen Grundlage der Institution konkurrierenden Norm von Bedeutung: Je stärker die normative Ordnung der bestehenden Institution die von den aufstrebenden Staaten eingeforderte Norm einschränkt (und damit womöglich leidverursachende Konsequenzen verbunden sind), umso stärker ist der zu erwartende Druck auf die etablierten Staaten, sich auf Verhandlungen über mögliche institutionelle Anpassungen einzulassen. Kann darüber hinaus der institutionelle Status-quo mit einer (die entsprechende Norm betreffenden) Krise in Verbindung gebracht werden, sind ernsthafte Verhandlungen über mögliche Reformen der Institution wahrscheinlich. Eine solche Krise verleiht der Anpassungsforderung aufstrebender Staaten Auftrieb, während das Festhalten am institutionellen Status-quo der etablierten Staaten zunehmend nach Rechtfertigung verlangt.

Verhandlungsmodus: Die Verhandlungen über mögliche institutionelle Anpassungen sind geprägt von gegenseitigen Delegitimierungsversuchen („rhetorical struggle“), bei denen etablierte Staaten versuchen, den normativen Status-quo der institutionellen Ordnung zu verteidigen und gleichzeitig die Anpassungsforderung aufstrebender Staaten zu delegitimieren. Diese versuchen wiederum ihrerseits das Festhalten der etablierten Staaten an den der Institution zugrundeliegenden Normen argumentativ „anzugreifen“, indem gezielt auf den existierenden Normenkonflikt und dessen Konsequenzen verwiesen wird. Dabei wird auf argumentative Strategien wie beispielsweise „shaming“ zurückgegriffen: Der inkonsistente und zynische Rückgriff auf bestimmte Normen wird offengelegt, um die Verhandlungsposition der Gegenseite zu delegitimieren (Schimmelfennig 2001). Der normative Gehalt der Anpassungsforderung aufstrebender Staaten wird außerdem dazu eingesetzt, die Unterminierung der bestehenden Institution zu rechtfertigen. Gleichzeitig erschwert es dieser den etablierten Mächten, ihre materiellen Machtressourcen einzusetzen um solche Verstöße gegen die institutionelle Ordnung durch aufstrebende Staaten zu sanktionieren bzw. zu unterbinden, da die antizipierten „domestic audience costs“ mit der normativen Stärke der Anpassungsforderung zunehmen. Der Widerwille der etablierten Staaten, eben solche Kosten in Kauf zu nehmen, verleiht der Drohung zur Untergrabung der bestehenden institutionellen Ordnung durch aufstrebende Staaten Glaubwürdigkeit.

Bildung von Verhandlungskoalitionen: Neben Mitgliedsstaaten der betreffenden Institution stellen im Zuge argumentativer Machtverschiebungen auch nichtstaatliche Akteure für beide Seiten potenzielle Koalitionspartner im Ringen um institutionelle Anpassungen dar. Für aufstrebende Staaten mit einem Interesse an institutionellen Reformen können sie wertvoller Bestandteil einer potenziellen Delegitimierungsstrategie sein. Transnational agierende „advocacy networks“ (Keck/Sikkink 1999) verfügen über entsprechende Ressourcen und Strategien, um auf den bestehenden Normenkonflikt auch innerhalb der etablierten Staaten öffentlichkeitswirksam aufmerksam zu machen. Im Rahmen einer gemeinsamen „Delegitimierungskampagne“ können transnationale NGOs dazu beitragen, die „domestic audience costs“ für politische Entscheidungsträger etablierter Staaten zu erhöhen und deren Widerwillen in Bezug auf die Sanktionierung von Verstößen gegen den institutionellen Status-quo zu verstärken. Die Zusammenarbeit mit transnationalen, nichtstaatlichen Akteuren kann somit entscheiden dazu beitragen, den Drohungen aufstrebender Staaten, die Institution zu unterwandern, Glaubwürdigkeit zu verleihen.

Verhandlungsergebnis: Es wird erwartet, dass es sich bei institutionellen Reformen im Zuge argumentativer Machtverschiebung um unvollkommene Anpassungen handelt: Die von den aufstrebenden Staaten in den Verhandlungen vertretene Norm findet Berücksichtigung. Die institutionelle Anpassung beschränkt sich aber auf den tatsächlichen Geltungsbereich eben dieser Norm. Eine tatsächliche Umverteilung institutioneller Privilegien ist nur in geringem Umfang zu erwarten: Etablierte Staaten können ihre materiellen Machtressourcen dazu einsetzen Zugeständnisse, auf welche sie sich im Zuge argumentativer Machtverschiebungen einlassen, wieder „einzufangen“. So ist zu erwarten, dass etablierte Staaten versuchen, die aufgrund der institutionellen Anpassung an argumentative Machtverschiebungen verlorenen Vorteile in bilateralen Verhandlungen (und unter Einsatz ihrer materiellen Verhandlungsmacht) zurück zu erlangen. Das Ausweichen auf bilaterale (oder andere multilaterale) Abkommen im Sinne eines „forum shopping“ ist deshalb eine zu erwartende Reaktion etablierter Staaten auf institutionelle Anpassungen an argumentative Machtverschiebungen. Die folgende Tabelle fasst die Bedingungen und Mechanismen sowie deren beobachtbare Implikationen zusammen und stellt sie jenen der IPST gegenüber:

Abb. 2: Bedingungen und kausale Mechanismen: IPST vs. Argumentative Machtverschiebung

	Institutional Power Shift Theory (Zangl et al. 2016)	Institutionelle Anpassungen an argumentative Machtverschiebungen
Bedingungen für institutionelle Anpassung	<ul style="list-style-type: none"> – Aufstrebende Staaten müssen in der Lage sein, die Funktionalität der bestehenden Institution zu untergraben. – Aufstrebende Staaten müssen glaubhaft mit einer Untergrabung der Institution drohen können. 	<ul style="list-style-type: none"> – Aufstrebende Staaten müssen in der Lage sein, die bestehenden Institution zu unterwandern. – Normative Anpassungsforderung muss eine Sanktionszurückhaltung etablierter Staaten auslösen, um Drohungen zur Unterwanderung der Institution glaubhaft zu machen.
Kausale Mechanismen und beobachtbare Implikationen	<ul style="list-style-type: none"> – <u>Verhandlungsauslöser</u>: Funktionalitätskrise der betreffenden Institution als „Augenöffner“ für beteiligte Staaten. – <u>Verhandlungsmodus</u>: harte, auf materieller Macht-basierende Verhandlungen (geprägt von gegenseitigen Drohungen die Institution zu untergraben). – <u>Verhandlungskoalitionen</u>: Die mächtigsten Staaten dominieren die Verhandlungen; Koalitionsbildungen beschränken sich auf Mitgliedsstaaten der betroffenen Institution; – <u>Verhandlungsergebnis</u>: Unvollkommene Anpassung; Pareto-verbessernd, aber nicht pareto optimaler institutioneller Wandel. 	<ul style="list-style-type: none"> – <u>Verhandlungsauslöser</u>: Normenkonflikt mit Bezug zur bestehenden institutionellen Ordnung. – <u>Verhandlungsmodus</u>: „Rhetorical Struggle“ zwischen aufstrebenden und etablierten Mächten. – <u>Verhandlungskoalitionen</u>: Zwischenstaatliche Koalitionen und solche zwischen aufstrebenden Staaten und nichtstaatlichen Akteuren. – <u>Verhandlungsergebnis</u>: Unvollkommene Anpassung; Die von den aufstrebenden Staaten vertretene Norm findet Berücksichtigung; Die Umverteilung institutioneller Privilegien beschränkt sich aber auf den tatsächlichen Geltungsbereich dieser Norm.

Die vorgestellte Erklärung für institutionelle Anpassungen an sich wandelnde Machtverhältnisse soll im Folgenden anhand eines Falles institutioneller Anpassung im Rahmen der WTO, nämlich der Abänderung des TRIPs Abkommens im Zuge der Verhandlungen der sog. „Doha- Runde“ Anwendung finden. In einer Analyse des Prozesses, der schließlich zur Verabschiedung der „Waiver Decision“ (die eine dauerhafte Außerkraftsetzung des Art 31(f) des TRIPs Abkommens beinhaltet und damit den Export bzw. Import von Generika möglich machte) durch die WTO- Ministerkonferenz im Dezember 2003 führte, soll gezeigt werden, dass institutioneller Wandel auch dann möglich ist, wenn es

aufstrebenden Staaten gelingt, das argumentative Machtverhältnis zu ihren Gunsten zu verschieben.

Die Fallstudie sollte dabei nicht als rigoroser Test des entwickelten theoretischen Arguments betrachtet werden. Vielmehr soll sie dessen Plausibilität demonstrieren und dadurch einen Beitrag zur weiteren Theoretisierung institutionellen Wandels im Zuge zwischenstaatlicher Machtverschiebungen leisten. Die Fallstudie soll dabei im Sinne einer Kovarianz-Analyse prüfen, ob die spezifizierten Bedingungen für eine Anpassung an argumentative Machtverschiebungen über Zeit mit dem Erfolg der Anpassung kovariieren (Blatter/Blume 2008: 30). Das entwickelte theoretische Argument ließe sich demnach falsifizieren, wenn aufstrebende Staaten die Möglichkeit zur Unterminierung des Abkommens hatten und gleichzeitig ihre Drohungen hierzu aufgrund der normativ erzeugten Sanktionszurückhaltung etablierter Staaten auch glaubwürdig waren, eine Anpassung aber trotzdem ausblieb. Im Sinne einer Kongruenzanalyse soll darüber hinaus untersucht werden, ob die zuvor spezifizierten Mechanismen und beobachtbaren Implikationen konsistent sind mit den empirischen Beobachtungen im „TRIPs Fall“. Dies würde die Relevanz bzw. relative Stärke des theoretischen Arguments bei der Erklärung des Falles unterstreichen (Blatter/Blume 2008: 30). In der Analyse wird vor allem auf qualitatives Datenmaterial sowie Sekundärliteratur zurückgegriffen, um die der Erklärung zugrundeliegenden Mechanismen und beobachtbaren Implikationen herauszuarbeiten. Der untersuchte „TRIPs Fall“ lässt sich einem Falluniversum zuordnen, in dem aufstrebende Staaten konkrete Forderungen nach einer Anpassung der internationalen (Wirtschafts-)Ordnung in ihrem Sinne stellen. Im hier untersuchten Fall waren es vor allem die aufstrebenden Wirtschaftsmächte Indien, Brasilien und Südafrika, welche eine Anpassung des in den Verträgen der WTO verankerten internationalen Patentrechts forderten. Im folgenden Abschnitt soll zunächst gezeigt werden, weshalb gerade Entwicklungs- und Schwellenländer ein solch großes Interesse an einer Anpassung des Abkommens hatten und wieso sich die als Resultat eines langwierigen Verhandlungsprozesses erfolgte Reform von TRIPs als (zumindest in gewissen Umfang erfolgte) Umverteilung institutioneller Privilegien betrachten lässt.

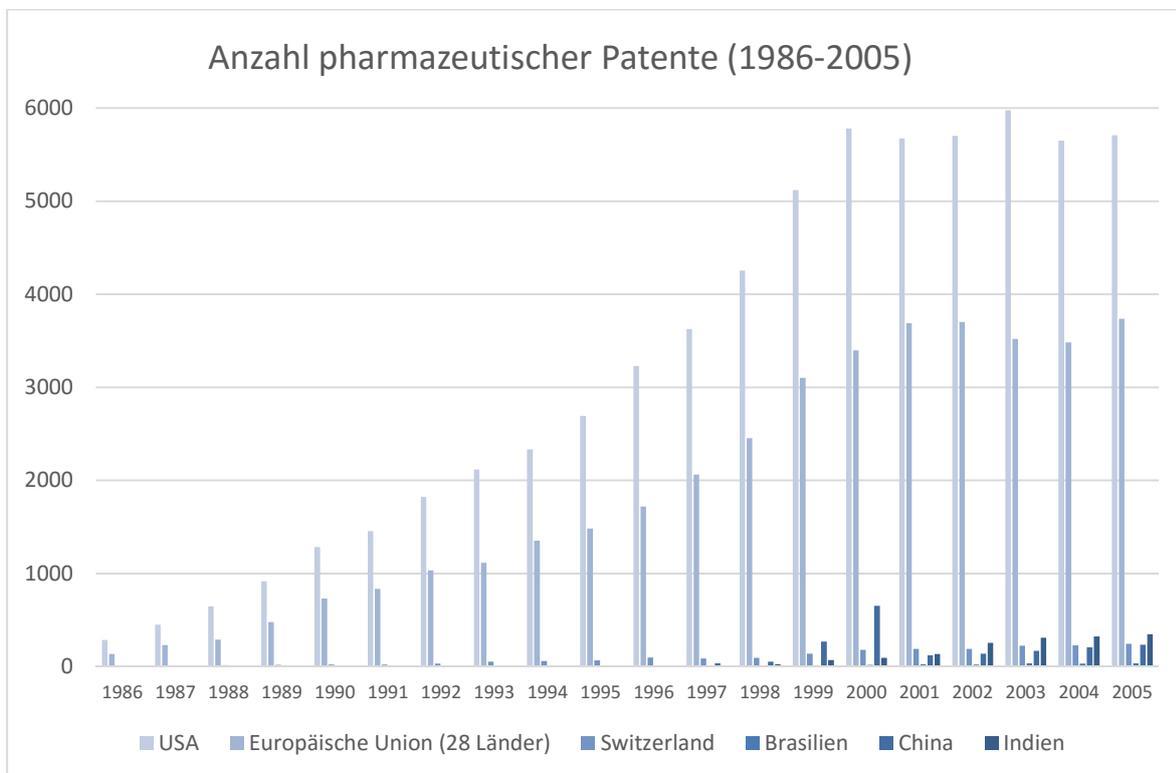
4. Was stand auf dem Spiel? Ökonomische Bedeutung und Auswirkungen von TRIPs für aufstrebende und etablierte Staaten der WTO

Man könnte annehmen, dass es sich bei der formellen Abänderung des TRIPs Abkommens durch die Verabschiedung des Änderungsprotokolls im Dezember 2005 und die damit verbundene Erlaubnis zur Vergabe von Zwangslizenzen zur Herstellung sowie zum Export von pharmazeutischen Generika (Rittberger et al. 2010: 510) lediglich um ein marginales Entgegenkommen der etablierten Staaten als Reaktion auf die zunehmend prekäre medizinische Versorgungslage in einer Reihe von Entwicklungsländern gehandelt habe. Neben der Tatsache, dass das Änderungsprotokoll die erste und bisher einzige formelle Anpassung eines Vertragswerks innerhalb der WTO darstellt (WTO 2005), hatten sowohl hoch entwickelte Industriestaaten, als auch aufstrebende Wirtschaftsmächte, „harte“ ökonomische Interessen an einer Beibehaltung der strengen Patentordnung einerseits (v.a. USA, Japan, Deutschland, Frankreich und Schweiz), bzw. einer Lockerung und Flexibilisierung des Abkommens andererseits (v.a. Schwellen- und Entwicklungsländer, darunter Indien, Brasilien und Südafrika).

Sowohl für die Pharmaindustrie der entwickelten Industriestaaten, als auch für die Bevölkerung in Entwicklungs- und Schwellenländern war die Lockerung der patentrechtlichen Bestimmungen des TRIPs Abkommens von hoher Relevanz und das Ergebnis eines langen, konflikthaften Prozesses. So waren strenge und effektive Vorschriften zum Patentschutz essenzieller Bestandteil der Forderungen entwickelter Industriestaaten bei Verhandlungen über internationale Wirtschaftsabkommen. Gerade die wissensbasierte und seit der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts in entwickelten Industriestaaten stetig wachsende und an Einfluss gewinnende Pharmabranche hat ein vergleichsweise starkes Interesse an einem effektiven und international wirksamen Schutz ihrer pharmazeutischen Patente. Die Forschung an und die Entwicklung von neuen Medikamenten ist für die Pharmaindustrie mit hohen Kosten verbunden, wohingegen die Herstellung des dann zugelassenen Wirkstoffes vergleichsweise günstig ist. Ein effektiver Patentschutz stellt deshalb einen wesentlichen Teil der Gewinnerwartung von Pharmaunternehmen dar (Scherer 2000: 1317). Für die etablierten Industriestaaten ist mit einem funktionierenden Abkommen zum Schutz geistigen Eigentums außerdem die

Möglichkeit zur Absicherung des eigenen technologischen Vorsprungs verbunden: Wenn gewährleistet werden kann, dass die Forschungs- und Entwicklungsarbeit der heimischen Unternehmen auch mit planbaren Gewinnen verknüpft ist, besteht für diese ein Anreiz, auch weiterhin in Forschung und Entwicklung an diesem Standort zu investieren (Sykes 2002: 17). Für die Pharmaindustrie der Industriestaaten stellen Schwellen- und Entwicklungsländer darüber hinaus trotz der vergleichsweise geringen Wirtschaftskraft einen wichtigen Absatzmarkt dar: Aufgrund der vergleichsweise häufig auftretenden Krankheitsepidemien besteht in diesen Ländern auch ein relativ hoher Bedarf an Medikamenten (Sykes 2002: 18). Ein großer Teil der Pharmaunternehmen in den USA, der Schweiz, Deutschland und in anderen europäischer Staaten produzieren deshalb einen erheblichen Teil ihrer Medikamente für den ausländischen Markt (Scherer 2000: 1313). Abbildung 3 zeigt die Zahl im jeweiligen Land beheimateter, privater Patentinhaber pharmazeutischer Produkte.

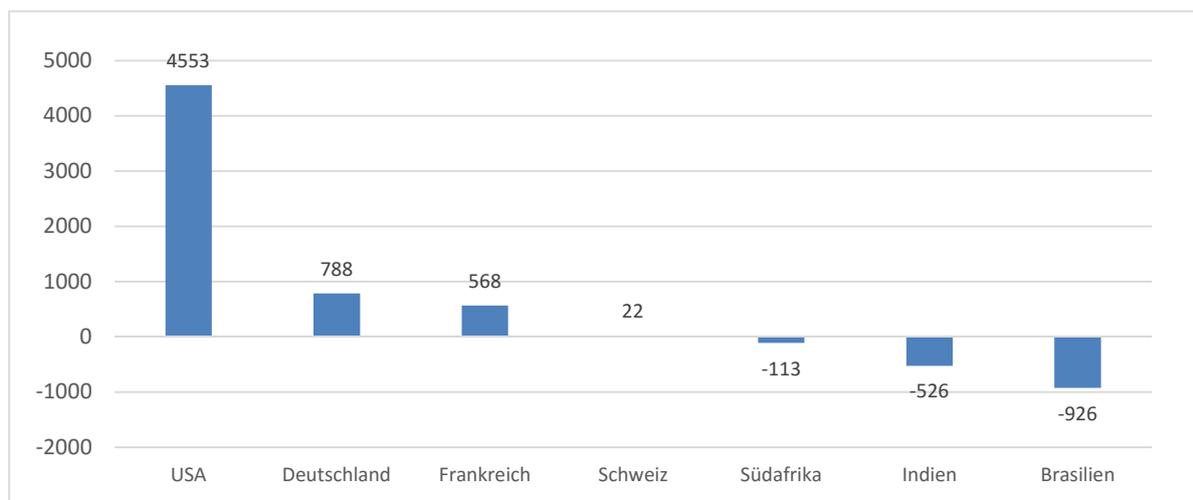
Abb.3: Anzahl Inhaber pharmazeutischer Patente, nach Herkunft (1986-2005)¹



¹ Eigene Darstellung auf Basis der Daten von OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) 2016

Amerikanische und europäische Unternehmen verfügen über eine enorme Anzahl pharmazeutischer Patente. Unternehmen in aufstrebenden Staaten wie Brasilien, China und Indien verfügen hingegen kaum über Patente im Bereich pharmazeutischer Produkte. Im Verlauf des betrachteten Zeitraumes (1986-2005) hat sich dieses „Kräfteverhältnis“ kaum gewandelt, obgleich die Zahl an Patenten in Indien und China mit Beginn der 2000er Jahre zugenommen hat. Für Schwellen- und Entwicklungsländer ist diese Dominanz der etablierten Industriestaaten im Bereich geistiger Eigentumsrechte problematisch. Das TRIPs- Abkommen und die damit verbundene Verpflichtung zur Gewährleistung von geistigen Eigentumsrechte ist für sie vor allem mit negativen ökonomischen Effekten verbunden: Da ihnen eine hochtechnisierte, wissensbasierte Industrie (besonders im Bereich der Pharmazie) weitestgehend fehlt, können kaum eigene Produkte entwickelt werden. Dies führt dazu, dass patentgeschützte Produkte teuer importiert werden müssen (Hoekman/Kostecki 2009: 402). Die Unterzeichnung des TRIPs Abkommens führte somit zu einer volkswirtschaftlichen Stärkung der exportorientierten Industriestaaten und einer relativen Schwächung der stärker importabhängigen Schwellen- und Entwicklungsländer. McCalman (2001) schätzt in seiner Studie die „TRIPs-bedingten“ volkswirtschaftlichen Verluste bzw. Gewinne verschiedener Länder. Abbildung 4 zeigt das Ergebnis seiner Schätzung für die USA, Deutschland, Frankreich und der Schweiz auf Seiten der etablierten Industriestaaten sowie Indien, Brasilien und Südafrika auf Seiten der aufstrebenden Staaten.

Abb.4: Geschätzte „Netztransfers“ (in Mio. US\$) durch TRIPs²



² Eigene Darstellung auf Basis der Daten von McCalman 2001: 179

Als eindeutige Profiteure des Abkommens lassen sich demnach die etablierten Industriestaaten identifizieren. Aufstrebende Schwellenländer wie Indien, Brasilien und Südafrika zählen hingegen viel mehr zu den Verlierern des Abkommens. Dies verdeutlicht, dass auf Seiten eben dieser aufstrebenden Staaten ein starkes Interesse an einer „Entschärfung“ des TRIPs Abkommens existierte, um nicht zuletzt auch die eigenen Exportmöglichkeiten heimischer Pharmaunternehmen für generische Medikamente in andere Schwellen- und Entwicklungsländer auszuweiten (Abbott/Reichman 2007: 929).

Etablierte Wirtschaftsmächte, allen voran die USA, waren hingegen an einer Lockerung oder „Aufweichung“ des Abkommens nicht interessiert: Für sie wäre damit vielmehr ein Entzug institutioneller Privilegien verbunden. Auch wenn die erfolgte formelle Abänderung des Abkommens bei weitem keine grundsätzliche Reform des TRIPs Abkommens bzw. einer generellen Beschränkung des durch die WTO gewährten Patentschutzes darstellte, so geht sie nichtsdestotrotz mit einer (wenn auch nur auf pharmazeutische Produkte beschränkten) Umverteilung institutioneller Privilegien einher. Während aufstrebende Staaten durch die Möglichkeit der Zwangslizenzierung von Generika (auch zum Export in andere Schwellen- und Entwicklungsländer) von der geänderten institutionellen Ordnung profitieren, wird den entwickelten Industriestaaten und deren Pharmaindustrie ihr Privileg der „exklusiven Herstellung und Vermarktung“ ihrer patentierten Medikamente zumindest in gewissem Umfang entzogen: Die gesundheitspolitischen Interessen von aufstrebenden und entwickelnden Staaten werden durch die Anpassung des TRIPs Abkommens als vorrangig gegenüber den ökonomischen Interessen der etablierten Industriestaaten anerkannt (Scholz/Wolf 2014; Abbott 2002).

Wie also schaffte es die Koalition aus aufstrebenden und entwickelnden Ländern aus einer Position der relativen Schwäche heraus einen Konsens über die Anpassung von TRIPs und die damit verbundene Möglichkeit zur Zwangslizenzierung von Medikamenten zu erreichen, gegen den sich etablierte WTO Mitgliedsstaaten über einen langen Zeitraum hinweg vehement gewehrt hatten? Die nachfolgende Analyse des Prozesses, der schließlich zur Anpassung von TRIPs führte, soll zeigen, dass der Erfolg von Anpassungsforderungen sich nicht nur auf das materielle Kräfteverhältnis zwischen aufstrebenden und etablierten Staaten zurückführen lässt, sondern auch auf den normativen Gehalt eben solcher Anpassungsforderungen.

5. Verhandlungsauslöser: TRIPs- bezogener Normenkonflikt und die HIV/ AIDS Krise Mitte/Ende der 1990er Jahre

Mit dem Inkrafttreten des TRIPs Abkommens im Zuge der Gründung der WTO 1994 kam es zu einer grundlegenden Transformation des internationalen Systems zum Schutz geistigen Eigentums: Geistige Eigentumsrechte (in der Folge IPRs genannt) wurden durch das Abkommen harmonisiert und international durchsetzbar. Es hatte zum Ziel, Investitionen in Forschung und Entwicklung zu fördern und Risiken im Zusammenhang mit „free riding“ (die unrechtmäßige Nutzung von patentgeschützten neuen Technologien, auch in Form von „Produktpiraterie“) zu minimieren. Gleichzeitig hatte dieser neue, transnational anwendbare Schutzmechanismus für IPRs zur Folge, dass die Möglichkeit zur Bereitstellung traditioneller öffentlicher Güter, wie etwa der öffentlichen Gesundheitsversorgung, vor allem in Entwicklungs- und Schwellenländern erschwert bzw. eingeschränkt wurde (Abbott/Reichman 2007: 921). Vor der Unterzeichnung des TRIPs Abkommens verfügten viele Schwellen- und Entwicklungsländer kaum über effektive Vorschriften zum Schutz geistigen Eigentums, viele Staaten hatten pharmazeutische Produkte sogar explizit vom Patentschutz ausgeschlossen, da sie diese als „von öffentlichem Interesse“ betrachteten und deshalb Eigentumsrechte an pharmazeutischen Patenten ablehnten (T` Hoen et al. 2011: 2).

Auch die aufstrebenden Staaten Indien, Brasilien und Südafrika lehnten die Internationalisierung und Ausweitung des Patentschutzes durch das TRIPs Abkommen ab und leisteten während den Verhandlungen der Uruguay Runde (1986- 94) vehementen Widerstand gegen TRIPs: Ihre größten Bedenken bezogen sich auf eine mögliche Beschränkung des Zugangs zu essenziellen Produkten wie Nahrungsmitteln und Medikamenten (Abbott 2002: 470). Die Unterzeichnung des Abkommens kam trotz dieser Bedenken zustande, weil den Entwicklungs- und Schwellenländern im Gegenzug unter anderem die Erleichterung des Zugangs zu den Märkten für Agrarprodukte der entwickelten Industriestaaten, sowie eine allgemeine Liberalisierung des Agrarsektors versprochen wurde (Sell 2007a: 56). Die während der Uruguay-Runde von den etablierten Industriestaaten und ihrer einflussreichen Pharmaindustrie propagierte Norm des „Rechts auf geistiges Eigentum“ fand somit trotz des Widerstandes aufstrebender Wirtschaftsmächte wie Indien und Brasilien Berücksichtigung in der institutionellen Ordnung der neu gegründeten WTO.

In der frühen Phase nach der Unterzeichnung des TRIPs Abkommens fanden die tatsächlichen negativen Effekte auf die Gesundheitsversorgungen in Entwicklungsländern auch unter Verantwortlichen im Gesundheitsbereich noch kaum Beachtung (T` Hoen et al. 2011: 3).

Während sich der durch das TRIPs Abkommen verschärfte Patentschutz für Medikamente vor allem positiv auf die Forschung und Entwicklung der Pharmaindustrie in entwickelten Industriestaaten wie den USA, der Europäischen Union, Japan und der Schweiz auswirkte, kam die Forschung und Entwicklung der in Entwicklungs- und Schwellenländern beheimateten pharmazeutischen Industrie mehr oder weniger zum Erliegen. Gerade die Forschung an Medikamenten speziell für den Markt in Entwicklungs- und Schwellenländer wurde durch das TRIPs Abkommen ausgebremst, viel mehr kam es zu einem starken Anstieg der Preise für Medikamente gegen in diesen Ländern besonders verbreitete Krankheiten wie Malaria, HIV/AIDS oder Tuberkulose (Smith et al. 2001; T` Hoen 2002a: 41). Diese Staaten sahen sich gegen Ende der 1990er Jahre vermehrt mit dem Problem konfrontiert, sich die patentierten Originalmedikamente nicht mehr leisten zu können und gleichzeitig keine Möglichkeit zur Herstellung bzw. zum Import von günstigeren Generika zu haben, da dies ohne die Einwilligung der Patentinhaber (welche sich diese meist teuer bezahlen ließen) nicht mehr zulässig war.³ Besonders für Länder ohne ausreichende Produktionskapazitäten zur Herstellung der patentierten Wirkstoffe (unter der Voraussetzung einer Genehmigung des Patentinhabers) bestand unter TRIPs kaum eine Möglichkeit zur Bereitstellung lebensnotwendiger Medikamente: Auch die unter TRIPs zum Teil mögliche (aber an zahlreiche Bedingungen geknüpfte) Vergabe von Zwangslizenzen⁴ stand diesen Ländern aufgrund der fehlenden Produktionsstätten faktisch nicht zur Verfügung (Zürcher-Fausch 2002: 496).

Besonders die seit Beginn der 1990er Jahre in großen Teilen Afrikas und auch Asiens grassierende HIV/AIDS Epidemie stellte die dortigen Regierungen vor große Probleme: Die Sterberate durch HIV/AIDS stieg in diesen Ländern dramatisch an (Sell 2007a: 57). Seit Mitte der 1990er Jahre waren neu entwickelte sogenannte antiretrovirale Wirkstoffe (ARVs) auf dem Markt, die eine Infektion mit HIV/AIDS von einem zuvor sicheren Todesurteil in eine chronische, aber behandelbare Krankheit verwandeln konnten (T` Hoen et al. 2011: 3). Aufgrund des bestehenden Patentschutzes für die neuen Medikamente konnten die

³ Festgelegt in Art. 28 Abs. 1 TRIPs und auch in Art. 70 Abs. 8 TRIPs (vgl.: WTO 1994).

⁴ Bedingung für eine solche Vergabe von Zwangslizenzen war unter anderem die Existenz eines nationalen „Notstandes“ (vgl.: TRIPs Art. 31 (WTO 1994)). Die Definition eines solchen blieb aber vage und es existierte eine große Unsicherheit für Staaten die einen solchen Notstand ausriefen, nicht doch wegen Patentverletzungen verklagt zu werden (vgl. Zürcher-Fausch 2002).

Patentinhaber (größtenteils amerikanische und europäische Pharmakonzerne) für diese immens hohe Preise auch in Entwicklungs- und Schwellenländern aufrufen. Dies hatte zur Folge, dass in den am meisten von der HIV/AIDS Krise betroffenen Ländern den Menschen der Zugang zu den neuen Medikamenten verwehrt blieb, da diese schlicht zu teuer waren und aufgrund von fehlenden Vorsorgesystemen zumeist auch nicht staatlich subventioniert wurden. Beispielfähig lassen sich diese dramatischen Auswirkungen des Patentschutzes auf HIV/AIDS Medikamente am Beispiel Brasiliens aufzeigen: Hier wurden bereits 1996 (sechs Jahre vor dem eigentlichen Ablauf der gewährten Übergangsfrist zur Umsetzung des TRIPs Abkommens) pharmazeutische Patente auf ARVs gewährt, was zur Folge hatte, dass kurze Zeit später die Beschaffung dreier patentgeschützter (von insgesamt 17) ARVs des staatlichen AIDS/HIV Bekämpfungsprogrammes 75% des zur Verfügung stehenden Budgets in Anspruch nahm (T' Hoen et al. 2011: 3).

Aufgrund dieser Missstände bezüglich des Zugangs zu lebensnotwendigen Medikamenten in den von der HIV/AIDS Krise heimgesuchten Schwellen- und Entwicklungsländern begann sich gegen Ende der 1990er Jahre vermehrt Widerstand gegen das durch TRIPs in der internationalen Wirtschaftsordnung manifestierte uneingeschränkte „Recht auf geistiges Eigentum“ zu entwickeln: Es formierte sich eine Allianz aus Schwellen- und Entwicklungsländern sowie nichtstaatlichen Aktivistengruppen, welche begann, die Missstände des Abkommens anzuprangern und eine Debatte über das Verhältnis zwischen Patentschutz („Recht auf geistiges Eigentum“) und dem Zugang zu lebensnotwendigen Medikamenten („Recht auf Gesundheit“) ins Leben zu rufen (Scholz/Wolf 2014: 10).

Zunächst war es eine Gruppe von Gesundheitsaktivisten um den Aktivist James Love, welcher das „Consumer Project on Technology“ (CPT) leitete, die sich dem Problem des durch TRIPs erschwerten Zuganges zu lebensnotwendigen Medikamenten annahm. Im Zuge der wachsenden medialen Aufmerksamkeit erfuhr er dabei Unterstützung von weiteren renommierte NGOs aus dem Bereich der Gesundheitspolitik, darunter „Medecines sans frontières“ (MSF), „Health Action International“ (HAI) und „Oxfam International“ (Sell/Prakash 2004: 162). Dieses NGO Netzwerk unternahm in der Folge Anstrengungen, um die in ihren Augen durch das TRIPs Abkommen verletzte Norm des „Rechts auf Gesundheit“ auf die politische Agenda internationaler Organisationen zu setzen: Ein wichtiger erster Schritt war dabei die Teilnahme des Netzwerkes an der Weltgesundheitsversammlung (WHA) der Weltgesundheitsorganisation (WHO) 1998, auf welcher den Aktivisten die Möglichkeit

gegeben wurde, die globale Öffentlichkeit auf die „TRIPs-bedingten“ Probleme des Zugangs zu ARVs im Zuge der HIV/AIDS Krise aufmerksam zu machen (Sell/Prakash 2004: 163). In der Folge verabschiedete die WHA einstimmig eine Resolution, die den strengen Patentschutz des TRIPs Abkommens und dessen negativen Auswirkungen auf die Gesundheitsversorgung in Schwellen- und Entwicklungsländern anprangerte:

„The Fifty-second World Health Assembly (...) having considered the report of the Director-General on the revised drug strategy (...) Noting that there are trade issues which require a public health perspective (...) URGES Member States: (1) To reaffirm their commitment to developing, implementing and monitoring national drug policies and to taking all necessary concrete measures in order to ensure equitable access to essential drugs; (2) To ensure that public health interests are paramount in pharmaceutical and health policies (...).” (World Health Assembly 1998; Unterstreichungen hinzugefügt)

In der Folge griff auch die Unterorganisation der Vereinten Nationen (UN) „Joint United Nations Programme on HIV/AIDS“ (UNAIDS) die Problematik des Zugangs zu lebensnotwendigen Medikamenten auf. Die öffentliche Aufmerksamkeit im Zuge der HIV/AIDS Krise für die patentbedingten Zugangsprobleme zu ARVs nahm weiter zu, woraufhin auch die Ministerkonferenz der WTO in Seattle 1999 erstmals über das Thema beriet. Auch UNAIDS nahm an der Konferenz teil und forderte explizit eine stärkere Berücksichtigung des „Rechts auf Gesundheit“ in den Verhandlungen über Wirtschaftsabkommen:

“ (...) [I]ntellectual property rights must be considered in the context of other social interests, such as the human rights concerning health and the benefits of scientific progress and its applications.(...)” (UNAIDS 1999)

Das Ziel der “TRIPs Anfechter” war die Promotion der Norm „Recht auf Gesundheit“ und die Positionierung eben dieser als konträr zu der im Abkommen etablierten Norm des „Rechts auf geistiges Eigentum“. Die beschriebene HIV/AIDS Krise lieferte ihnen die notwendige öffentliche Aufmerksamkeit, um die bestehende Institution argumentativ anzufechten: Neue Medikamente, die den Schutz der Gesundheit garantieren könnten, sind zwar verfügbar, werden aber unter Bezug auf das TRIPs Abkommen von den Pharmaunternehmen aus „Profitgier“ künstlich teuer gehalten (Odell/Sell 2006: 96). Gegen Ende der 1990er Jahre und zu Beginn der 2000er Jahre hatte die Arbeit der NGOs damit insoweit gefruchtet, als dass die Aufmerksamkeit

für die andauernde HIV/AIDS Epidemie in weiten Teilen Afrikas und auch in Asien auch in großen Teilen der „westlichen Welt“ gestiegen war. Die mediale Berichterstattung in den USA über den Zusammenhang zwischen dem strikten Festhalten der Pharmakonzerne an den patentrechtlichen Bestimmungen des TRIPs Abkommens und den Auswirkungen für die HIV/AIDS Infizierten nahm stark zu (Sell/Prakash 2004: 165; Owen 2013: 265; Odell/Sell 2006: 94).

Durch die gestiegene öffentliche Wahrnehmung des bestehenden Normenkonflikts zwischen dem vom TRIPs-Abkommen verkörperten „Recht auf geistiges Eigentum“ und dem „Recht auf Gesundheit“ erhöhte sich auch der Druck auf die Entscheidungsträger etablierter WTO-Staaten, das bestehende Abkommen zu rechtfertigen. Auf der anderen Seite ermöglichte die zunehmende Präsenz des normativen Konfliktes in der öffentlichen Debatte westlicher Staaten den WTO Mitgliedern mit einem Interesse an einer Abänderung des TRIPs Abkommens, ihre Anpassungsforderungen auf die Agenda der beginnenden WTO Ministerkonferenz in Doha 2001 zu setzen (Abbott 2002: 480 f.). Die HIV/ AIDS Krise und die damit verbundene gestiegene öffentliche Wahrnehmung des aufgrund der institutionellen Ordnung bestehenden Normkonfliktes führten somit zu ernsthaften Verhandlungen über institutionelle Reformen in der WTO bezüglich des TRIPs Abkommens.

6. Verhandlungsmodus und Koalitionsbildung: „Rhetorical Struggle“ und die Zusammenarbeit aufstrebender Staaten mit NGOs

Nach dem im Zuge der sich in weiten Teilen der sog. „Dritten Welt“ Mitte der 1990er Jahre ausbreitenden HIV/AIDS Krise die Problematik des Zugangs zu ARVs aufgrund von patentrechtlichen Bestimmungen (verankert im TRIPs Abkommen) zunehmend an öffentlicher Aufmerksamkeit gewann, begannen betroffene Staaten damit, das Abkommen aktiv zu unterminieren, um einen verbesserten Zugang zu ARVs für die eigene Bevölkerung zu ermöglichen. So entschloss sich beispielsweise das besonders stark von der HIV/AIDS Epidemie betroffene WTO- Mitglied Thailand 1997, den Patentschutz für das antiretrovirale Medikament „ddl“ (Didanosin) zu missachten und die Vergabe von Zwangslizenzen zur Produktion von günstigeren Generika des betroffenen Wirkstoffes vorzubereiten, um den wachsenden Bedarf decken zu können und einen weiteren Anstieg der Zahl an HIV/AIDS Toten in Thailand zu verhindern (Odell/Sell 2006: 91). Der amerikanische Lobbyverband der Pharmaindustrie „Pharmaceutical Research and Manufacturers of America“ (PhRMA) reagierte umgehend und verlangte ein Eingreifen der US-amerikanischen Handelsrepräsentanten, um die Zwangslizenzierung des Wirkstoffes zu verhindern. Daraufhin drohten diese, im Falle einer Erteilung von Zwangslizenzen durch die thailändischen Behörden Sanktionen in Form von Strafzöllen auf wesentliche Exporte des Landes an, woraufhin die thailändische Regierung umgehend von ihren Plänen zur Zwangslizenzierung des Wirkstoffes absah (Odell/Sell 2006: 91).

Während also gerade kleinere, wirtschaftlich relativ schwache Staaten wie Thailand ihre Unterminierungsversuche nach den Sanktionsandrohungen der USA schnell wieder aufgaben, begannen besonders zwei aufstrebende Wirtschaftsnationen, im Zuge der anhaltenden HIV/AIDS Krise dem durch das TRIPs Abkommen verkörperten strengen Patentschutz der WTO gesetzgeberisch entgegenzuwirken: Südafrika und Brasilien. Sie erhielten dabei massive Unterstützung von westlichen NGOs, die Sanktionierungsversuche seitens der USA öffentlichkeitswirksam mit einer Untergrabung des „Rechts auf Gesundheit“ für die Bevölkerung der betroffenen Staaten in Verbindungen brachten. Aufgrund ihrer technologischen und ökonomischen Kapazitäten waren beide Staaten in der Lage, günstige Generika zu produzieren bzw. durch Parallelimporte verfügbar zu machen. Die erfolgreiche

Unterminierung des TRIPs Abkommens durch Südafrika und Brasilien und vor allem die aufgrund des starken öffentlichen Drucks (befördert durch das transnationale NGO Netzwerk der „Access Campaign“) aufgegebenen Sanktionierungsversuche seitens der USA und deren Pharmaindustrie, veränderten die Ausgangslage der Verhandlungen im Rahmen der Ministerkonferenz in Doha nachhaltig: Die Sanktionszurückhaltung der USA verlieh den Drohungen zur weiteren Unterminierung des Abkommens durch die „Public Health Koalition“ um die aufstrebenden Staaten Brasilien, Südafrika und Indien Glaubwürdigkeit. Das argumentative Machtverhältnis hatte sich zu ihren Gunsten verschoben.

6.1. Der Widerstand Südafrikas, Brasiliens und Indiens gegen TRIPs mit Unterstützung der „Access Campaign“

Das stark von der HIV/AIDS Epidemie gebeutelte Südafrika unter dem seit 1994 an der Macht stehenden Präsidenten Nelson Mandela entschied sich im Dezember 1997, gesetzgeberisch gegen den erschwerten Zugang zu essentiellen Medikamenten vorzugehen: Der vom südafrikanischen Parlament verabschiedete „Medicines and Related Substances Control Amendment Act“ (der sog. „Medicines Act“) erlaubte explizit die Herstellung von patentrechtlich geschützten Wirkstoffen durch inländische Pharmaunternehmen (über Zwangslizenzen) ohne die Zustimmung des Patentinhabers sowie die Möglichkeit zu Parallelimporten, um Preisdiskriminierungen zu vermeiden und die günstigste Version eines Wirkstoffes importieren zu können.⁵ Das NGO Netzwerk, welches sich der patentbedingten Probleme des Zugangs zu HIV/AIDS Medikamenten verschrieben hatte, begrüßte die Verabschiedung des Gesetzes durch das südafrikanische Parlament: Der Direktor des Consumer Project on Technology (CPT) James Love sah darin die Möglichkeit, die Preise für die Medikamente um 70 bis 95 Prozent zu senken (Bond 1999: 765). Doch auch in diesem Fall ließ eine Reaktion der Pharmalobby nicht lange auf sich warten: Der Sprecher der PhRMA, Tom Bobelles, betonte die Bedeutung des „Rechts auf geistiges Eigentum“ und beschuldigte gleichzeitig die Regierung Südafrikas des Diebstahles:

„There are ways to make drugs available to the poor in a country like South Africa. We need to look for economic answers to economic questions [...] and not say the answer to this economic question is we’ll just steal [patents].“ (Richwine 1999)

⁵ vgl. Paragraph 15c Medicines and Related Substances Control Amendment Act (Republik Südafrika 1997)

Auch die amerikanische Regierung sah in der Gesetzesänderung eine Verletzung des TRIPs Abkommens durch Südafrika und erhöhte ihrerseits den Druck auf die südafrikanische Regierung, den „Medicines Act“ rückgängig zu machen. Unterstützung erfuhr sie dabei von anderen etablierten Wirtschaftsstaaten mit mächtigen Pharmakonzernen, wie etwa der Schweiz, Deutschland und auch Frankreich, die ebenfalls auf eine Einhaltung des TRIPs Abkommens pochten und ihre Bedenken bezüglich des südafrikanischen „Medicines Act“ zum Ausdruck brachten (Bond 1999: 770). Im Februar 1998 erhob ein Interessensverband aus 49 südafrikanischen Pharmaunternehmen (darunter vor allem Lizenzhersteller großer, US-amerikanischer Pharmakonzerne) Klage gegen den „Medicines Act“ vor dem obersten Gerichtshof Südafrikas in Pretoria: Sie sahen durch das Gesetz sowohl von der südafrikanischen Verfassung garantierte Rechte auf geistiges Eigentum als auch das von Südafrika unterzeichnete TRIPs Abkommen verletzt.⁶ Für die Pharmaindustrie der etablierten Staaten war der südafrikanische Markt von hoher Relevanz: Mit der stärksten Wirtschaftsleistung des afrikanischen Kontinents einerseits und hohen HIV/AIDS Infektionsraten andererseits, befürchteten die Pharmakonzerne die staatliche Konkurrenz (in Form von unter Zwangslizenz produzierter Generika) könne ihnen Gewinne abspenstig machen und verhindere somit Investitionen in die Forschung und Entwicklung neuer Medikamente (Odell/Sell 2006: 92).

Die US-amerikanische Regierung ging auf Betreiben der PhRMA sogar noch einen Schritt weiter und setzte Südafrika im April 1998 auf die sogenannte „Special 301 watch list“, mit der sie Länder brandmarkt, die aus ihrer Sicht den freien Handel (z.B. durch hohe Zölle, aber auch durch die Verletzung geistiger Eigentumsrechte) einschränken und dadurch die US-Wirtschaft schädigen. Sie hoffte, dadurch die südafrikanische Regierung zum Einlenken zu bringen (Bond 1999: 771). Der Fall entwickelte sich jedoch viel mehr zu einem PR-Desaster für die Pharmakonzerne und die US-amerikanische Regierung: Durch die massive Kampagne des NGO Netzwerkes um James Loves CPT, Oxfam und MSF gewann der Fall „Pharmakonzerne vs. Südafrikanische Regierung“ an immenser, auch innenpolitischer Präsenz und Relevanz in den USA: Das NGO Netzwerk schaffte es, die Interessen der Pharmakonzerne als Bedrohung für das „Recht auf Gesundheit“ zu framen (Odell/Sell 2006: 93; Owen 2013: 263; Novogrodsky 2010: 349).

⁶ vgl. Pharmaceutical Manufacturers' Association and 41 Others v. President of South Africa and 9 Others, Transvaal Provincial Division, Case No 4183/98 (2001); (South African High Court 2001)

Während der Vorwahlen zur Präsidentschaftskandidatur 1999 kam es dabei zu gezielten Attacken des NGO Netzwerkes auf den Bewerber der Demokraten und damaligen Vize-Präsidenten Al Gore, welchem ein „pharmafreundlicher“ Kurs und geschäftliche Beziehungen zu großen US-amerikanischen Pharmakonzernen nachgesagt wurden (Sell/Prakash 2004: 165). Außerdem war dieser in seiner Funktion als US-amerikanischer Vizepräsident aktiv an den Verhandlungen mit Südafrika beteiligt (Wadman 1999; Casper 2011: 6). Aktivisten des NGO Netzwerkes griffen Al Gore direkt an und unterstellten ihm, die Interessen der Pharmaindustrie ohne Rücksicht auf Verluste durchsetzen zu wollen:

“Gore is representing the profit-glutted pharmaceutical industry, using the facilities of the U.S. government, to browbeat the South African Ministry of Health.” (Richwine 1999)

Mehrmals unterbrachen Aktivisten des NGO Netzwerkes Wahlkampfveranstaltungen Al Gores und machten ihn aufgrund seiner Unterstützung für den Kurs der Pharmaindustrie in Form von Plakaten und Sprechchören mit verantwortlich für die Opfer der HIV/AIDS Epidemie. Dabei beschuldigten sie ihn gar „für den Tod von Babys in Afrika“ verantwortlich zu sein (T’Hoen 2002a: 44). Aktivisten der NGO „Act Up – AIDS Coalition to Unleash Power“ kündigten am Rande einer Wahlkampfveranstaltung an, auch weiterhin Auftritte Al Gores öffentlichkeitswirksam zu stören, falls dieser sein Vorgehen gegen die südafrikanische Regierung in seiner Funktion als US- Vizepräsident nicht einstellen würde:

“We will follow Gore every step of his campaign, until he stops doing the dirty work of the drug companies for them.” (Sawyer 1999)

Die Wahrnehmung, dass Al Gore als politischer Entscheidungsträger Anstrengungen unternähme, einem schwer von der HIV/AIDS Krise gebeutelten Land den Zugang zu günstigen Medikamenten zu erschweren, manifestierte sich im öffentlichen Diskurs der USA (Wadman 1999: 717). Die an der Spitze der transnationalen „Access Campaign“ gegen die Sanktionsbestrebung der USA gegen das Südafrikanische „Medicines Act“ kämpfenden Aktivisten Nader und Love beschuldigten Al Gore in einem offenen Brief, eine beispiellose „Mobbing Strategie“ gegen Südafrika zu verfolgen, um das Land davon abzuhalten, den Zugang zu essenziellen HIV/AIDS Medikamenten sicherzustellen (Wadman 1999: 717).

In Johannesburg organisierten Aktivisten des NGO Netzwerkes eine Menschenkette vor dem US Konsulat und forderten, dass die US- Amerikaner ihre Unterstützung für die Klage der Pharmakonzerne und den politischen Druck auf Südafrika beendeten und drohten, andernfalls

weitere Protestaktionen vor anderen US-amerikanischen Botschaften weltweit zu organisieren (Bond 1999: 788). Der stetig wachsende Druck auf Al Gore, welcher sich als Bewerber für die Präsidentschaftskandidatur der Demokraten 1999 im Vorwahlkampf befand und deshalb besonders anfällig für negative Publicity war, veranlasste diesen, seine Opposition gegen das südafrikanische Gesetz aufzugeben: Im Juni 1999 deutete er in einer schriftlichen Antwort auf eine Anfrage der „Black Caucus“ (eine Organisation der afroamerikanischen Parlamentarier im US- Kongress die sich für die südafrikanische Regierung und ihre Anstrengungen in der HIV/AIDS Krise einsetzte) an, die USA seien im Falle einer Vereinbarkeit mit internationalen Verträgen dazu bereit, Preisreduzierungen durch die Vergabe von Zwangslizenzen durch die südafrikanische Regierung zu ermöglichen (Fisher/Rigamonti 2005: 8 f.). Kurz darauf kündigte auch Präsident Clinton an, welcher einen weiteren Reputationsverlust für den demokratischen Kandidaten Al Gore verhindern wollte (Al Gore war Clintons bevorzugter Nachfolger für die Präsidentenwahl 2000), ein Ende des zwei Jahre währenden Vorgehens gegen den südafrikanische „Medicines Act“ an (Sell/Prakash 2004: 165; Fisher/Rigamonti 2005: 9). Formell manifestierte Clinton diesen Politikwechsel im Mai 2000 in Form einer „Executive Order“, indem er direkten Bezug auf die Sanktionierung von Verstößen gegen das TRIPs Abkommens im Rahmen von Anstrengungen im Kampf gegen HIV/AIDS besonders betroffener Länder nahm:

"[T]he United States shall not seek, through negotiation or otherwise, the revocation or revision of any intellectual property law or policy of a beneficiary sub-Saharan African country [...] that regulates HIV/AIDS pharmaceuticals or medical technologies[.]" (Clinton 2000)

Auch der Interessensverband der Pharmaunternehmen zog 2001 in Reaktion auf die (negative) internationale Berichterstattung und der damit verbundenen Sorge vor weiteren Reputationsverlusten seine Klage gegen den südafrikanischen „Medicines Act“ zurück (T' Hoen et al. 2011: 4). Der massive öffentliche Druck auf Al Gore und die Clinton-Regierung in der Heimat hatten bewirkt, dass die USA von einem weiteren Vorgehen gegen die durch den „Medicines Act“ begangene Verletzung von TRIPs durch die südafrikanische Regierung absahen.

Brasilien entschied sich ebenfalls bewusst zur Missachtung des Patentschutzes antiretroviraler Medikamente, um der wachsenden Zahl an Infektionen mit HIV/AIDS zu begegnen. Bereits 1996 hatte die dortige Regierung ein Gesetz zur Modifizierung des Patentrechts verabschiedet, welches den Grundsatz des „Local Working“ beinhaltet: Nur Produkte, die auch tatsächlich in

Brasilien produziert wurden, genossen demnach vollen Patentschutz. Importierte und patentgeschützte Produkte durften laut diesem brasilianischen Gesetz deshalb innerhalb von drei Jahren mit Hilfe einer von der Regierung erteilten Zwangslizenz „kopiert“ werden (Odell/Sell 2006: 95). Durch die Androhung einer solchen Zwangslizenzierung von HIV/AIDS Medikamenten erhoffte sich die brasilianische Regierung, mit den ausländischen Pharmaunternehmen günstigere Preise aushandeln zu können. Die amerikanische Regierung sah in diesem Gesetz wiederum eine Diskriminierung US-amerikanischer Patentinhaber, die ihre geschützten Produkte nach Brasilien exportierten, weshalb das Gesetz der US-Regierung zufolge gegen das TRIPs Abkommen verstoße (Attaran/Champ 2002: 381). Für die Pharmakonzerne stellte das brasilianische Vorgehen in Bezug auf HIV/ AIDS Medikamente außerdem insofern eine Bedrohung dar, als dass Brasilien für viele andere Schwellen- und Entwicklungsländer als Vorbild in Bezug auf die Beschaffung und Bereitstellung günstiger Generika durch die Möglichkeit zur Androhung von Zwangslizenzen betrachtet wurde (Odell/Sell 2006: 96). Brasilien bot anderen Entwicklungsländern auch eine mögliche Zusammenarbeit an, z.B. durch den Transfer von Technologie, die es diesen Länder ebenfalls ermöglichen sollte, generische ARVs lokal zu produzieren (T' Hoen 2002a: 45).

Das „Local Working“ Gesetz von 1996 war Teil eines groß angelegten Programms zur Bekämpfung der im Land grassierenden HIV/AIDS Epidemie, das mitunter große Erfolge verzeichnen konnte: Zwischen 1996 und 1999 konnte die HIV/AIDS bedingte Sterblichkeitsrate in Brasilien um mehr als 50% reduziert werden (T' Hoen 2002a: 44f.). Dieser Erfolg beruhte auf den günstigen Preisen für ARVs, welche Brasilien durch die Androhung von Zwangslizenzierung und die lokale Produktion erreichen konnte. Auf Betreiben des Lobbyverbandes PhRMA regten die USA Anfang des Jahres 2000 die Einrichtung eines Untersuchungs- bzw. Strafausschusses gegen Brasilien (aufgrund dessen Verstöße durch das „Local Working“ Gesetz gegen Artikel 27 (1) des TRIPs Abkommens) bei der WTO an. Auch Brasilien erfuhr massive Unterstützung durch das NGO Netzwerk, das befürchtete, ein Einknicken Brasiliens gegenüber den US-amerikanischen Drohungen könnte zu einem massiven Anstieg der Preise und einem Rückschlag im Kampf gegen die HIV/AIDS Epidemie führen (T' Hoen 2002a: 45). Der Direktor der „Access to Essential Medicines campaign“ von MSF, Bernard Pécoul, verkündete in einer Presseerklärung, die Klage der USA vor dem Dispute Settlement Body (DSB) der WTO gegen Brasilien bedrohe das erfolgreiche brasilianische HIV/AIDS Programm und somit auch das Leben zahlreicher Patienten:

„The US complaint threatens the Brazilian AIDS policy, which includes providing free drugs to HIV infected people. The lives of hundreds of thousands of patients depend on this system. (...) The US action will also intimidate countries which would like to take up Brazil's offer to help them produce AIDS medicines.” (MSF 2001)

Auch Oxfam International nahm in einer Erklärung Bezug auf ein mögliches Vorgehen der USA gegen Brasilien im Rahmen der WTO:

„ International pharmaceutical firms, with the backing of the United States government, are trying to ensure that Brazil has to buy the expensive patented drugs that they manufacture, rather than have access to the cheaper generic drugs that the country is making for itself or could buy from countries such as India. The companies are also resisting tighter price controls on their products. Oxfam believes that higher prices for medicines will cause unnecessary sickness and death among the sixty million Brazilians living in poverty, and calls on the US government and the companies to stop putting pressure on Brazil to change its policies.” (Oxfam 2001)

Die aufstrebende Wirtschaftsnation Indien spielte bei der Auflehnung gegen das TRIPs Abkommen ebenfalls eine wichtige Rolle: So hatte das Land einerseits große Kapazitäten und die technologische Infrastruktur zur Produktion von Generika. Andererseits verfügte das Land aufgrund der gewährten Übergangsfristen zur Implementierung von TRIPs (im Falle Indiens bis 2005) auch über die legale Möglichkeit der Nichtbeachtung des Patentschutzes von Medikamenten (T` Hoen et al. 2011: 4). Wesentliche Fortschritte auch im Bereich des ARVs brachten Indien bald den Ruf als „pharmacy of the developing world“ ein (T` Hoen et al. 2011: 4). Die Pharmalobby der etablierten Industriestaaten unterstellte Indien und auch Brasilien, sie würden die mediale Aufmerksamkeit aufgrund der HIV/AIDS Problematik dazu nutzen, ihre volkswirtschaftlichen Eigeninteressen zu verfolgen und das NGO Netzwerk würde die Aufmerksamkeit vor allem für eigene politische Zwecke nutzen (Odell/Sell 2006: 98).

6.2. Die Verhandlungen in Doha: Wie sich die „Public Health Koalition“ durchsetzen konnte

Der wachsende US-amerikanische Druck auf Brasilien, Südafrika und Indien veranlasste eine Reihe von Staaten dazu, sich im Vorfeld der Doha Ministerkonferenz der WTO 2001 zu treffen, um gemeinsam eine Strategie zur Vertretung der gesundheitspolitischen Interessen von Schwellen- und Entwicklungsländern zu entwickeln. Eine Führungsrolle innerhalb dieser Koalition übernahm dabei die sogenannte „African Group“ in der WTO unter der Führung Südafrikas: Diese aus 41 afrikanischen Staaten bestehende Koalition hatte sich bereits 1999 während der Ministerkonferenz in Seattle mit dem Ziel einer Vertretung gemeinsamer Interessen zusammengeschlossen. Weitere Schwellen- und Entwicklungsländer schlossen sich dieser Koalition an (in der Folge „Public Health Koalition“ genannt), welche schließlich 60 WTO Mitgliedsstaaten umfasste (Odell/Sell 2006: 99). Auch die aufstrebenden Wirtschaftsmächte Indien und Brasilien nahmen innerhalb dieser Koalition Führungsrollen ein: Beide verfügten über große Kapazitäten zur Produktion von generischen Medikamenten und hatten deshalb auch ein großes Interesse daran, durch Parallelimporte und Zwangslizenzierungen substanzielle Gewinne für ihre Unternehmen zu ermöglichen.

Im Juni 2001 kam es auf Anregung Zimbabwes (welches zu diesem Zeitpunkt sowohl den Vorsitz des TRIPs-Rates wie auch der „African Group“ innehatte) zur Einberufung einer außerordentlichen Sitzung des TRIPs Rates welcher sich mit der Problematik des erschwerten Zugangs zu essenziellen Medikamenten durch das Abkommen auseinandersetzen sollte (T’Hoen 2002a: 49). Hier bezogen sich die Staaten wiederum auf die Norm des „Rechts auf Gesundheit“, um auf den nach ihrer Meinung bestehenden Reformbedarf von TRIPs aufmerksam zu machen. Vor der Sitzung machten Vertreter der Delegation Zimbabwes deutlich, dass für sie einer Debatte über mögliche Anpassungen des Abkommens im Rahmen der WTO aufgrund der großen öffentlichen Aufmerksamkeit nicht länger aus dem Weg gegangen werden könne:

„Our intention is to bring into this council an issue [Access to medicines] that has aroused public interest and is being actively debated outside this organization, but which we cannot afford to ignore.” (T’Hoen 2002b: 38)

Die Koalition aus Entwicklungs- und Schwellenländern organisierte im Frühjahr 2001 darüber hinaus mit Unterstützung des „Quaker United Nations Office“ (QUNO) eine Tagung in Genf,

an der neben den WTO Delegationen der betroffenen Staaten auch Experten aus dem Bereich des Handelsrechtes, der Gesundheitspolitik und Aktivisten des NGO Netzwerkes teilnahmen, um gemeinsam das Vorgehen auf der anstehenden Ministerkonferenz im Herbst 2001 zu planen (Sell 2003: 157). Das NGO Netzwerk führte auch im weiteren Vorfeld der Ministerkonferenz Pressekonferenzen und Veranstaltungen parallel zu offiziellen WTO Treffen durch (Murphy 2007). Diese Veranstaltungen trugen dazu bei, den Austausch zwischen den mehr als 50 verschiedenen, transnational agierenden NGOs und den an einer Reform von TRIPs interessierten Mitgliedsstaaten zu befördern, wodurch die Debatte um die Anpassung des TRIPs Abkommens auch weiter auf der WTO Agenda gehalten wurde (Murphy 2007: 8).

Im Anschluss an eine Pressekonferenz in Genf verbreitete das NGO Netzwerk ein gemeinsames Papier mit dem Titel „Rethinking TRIPs in the WTO – NGOs Demand Review and Reform of TRIPs at Doha Ministerial Conference“, indem konkrete Vorschläge zu einer Anpassung des Abkommens im Sinne von Entwicklungs- und Schwellenländern formuliert wurden (Third World Network 2001). Das NGO Netzwerk übte einen großen Einfluss auf die Strategien der „Public Health“ Staatenkoalition aus, indem sie diese bezüglich ihres verhandlungstaktischen Vorgehens berieten und halfen, einen gemeinsamen Standpunkt zu erarbeiten (Murphy 2007: 9). Die Zusammenarbeit, insbesondere mit den die „Public Health Koalition“ anführenden aufstrebenden Staaten Indien, Brasilien und Südafrika ging dabei aber über eine rein konsultative Zusammenarbeit hinaus: Einige NGOs (wie z.B. QUNO) unterstützten die aufstrebenden Staaten auch finanziell, damit diese führende Spezialisten aus dem Bereich der geistigen Eigentumsrechte engagieren konnten, welche ihnen technische und verhandlungsstrategische Unterstützung boten (Tuerk 2003: 190).

Auf der folgenden Juni-Tagung des TRIPs-Rates konnte die „Public Health“ Koalition mit den Staaten der Europäischen Union (die bislang auf Seiten der USA standen und damit gegen jegliche Entschärfungen des TRIPs Abkommens waren) zumindest einen Konsens darüber erzielen, dass TRIPs Staaten nicht deren Möglichkeiten zum Schutz der Öffentlichkeit einschränken sollte (Sell 2003: 158). Am Abend der Tagung des TRIPs-Rates hielten darüber hinaus Vertreter des NGO Netzwerkes (Oxfam, MSF und die NGO „Third World Network“) eine Pressekonferenz, in der sie noch einmal öffentlichkeitswirksam die Position der Public Health Koalition darlegten:

„Governments need a permanent guarantee that they can put public health and the welfare of their citizens before patent rights, without having to face the kind of legal pressure or threat of

trade sanctions experienced by South Africa and Brazil [...] People all over the world will be watching whether WTO member countries meet the challenge of tackling the global health crisis, and demonstrate their commitment to the prevention of further unnecessary deaths.” (Odell/Sell 2006: 99; Unterstreichung hinzugefügt)

Auf einer Sondersitzung der Generalversammlung der Vereinten Nationen (UN) speziell mit dem Thema HIV/AIDS konnte die „Public Health Koalition“ aus aufstrebenden Staaten und dem NGO Netzwerk ebenfalls öffentlichkeitswirksam Stimmung gegen die „eine US-amerikanische Wirtschaftspolitik auf Kosten AIDS-Kranker“ (Scholz/Wolf 2014: 15) machen. Brasilien erreichte dort die Verabschiedung einer „Declaration of Commitment on HIV/AIDS: Global Crisis – Global Action“. Darin wurden die Staaten explizit dazu aufgefordert, den Zugang zu solchen Medikamenten zu erleichtern, die zur Behandlung von Krankheiten wie AIDS dienen, ihre Kooperation im Fall eines Notstandes auszudehnen und das Recht aller Menschen auf Gesundheit gebührend zu berücksichtigen (United Nations 2001). Unmittelbar vor der Sondersitzung gab der damalige US-amerikanische Handelsrepräsentant Robert Zoellick bekannt, dass die USA ihr Vorgehen gegen Brasilien aufgrund der angeblichen TRIPS-Verstöße durch das „Local Working“ Gesetz einstellen würde:

"The Bush administration wants to resolve trade disputes by seeking constructive solutions to problems that arise (...) With this positive step, we will be able to harness our common energy toward our shared goal of combating the spread of this dangerous virus." (BBC News 2001)

Dass der öffentliche Druck und insbesondere der Vorwurf einer aktiven Behinderung des Kampfes gegen HIV/AIDS eine wesentliche Rolle beim Einknicken der USA gespielt hatten, zeigt die Begründung Zoellicks:

„[The United States want] to protect intellectual property rights without compromising [...] efforts to combat HIV/AIDS.” (Attaran/Champ 2002: 381)

Die veränderte internationale Sicherheitslage und insbesondere die der USA angesichts der Ereignisse des 11. September 2001, wirkte sich ebenfalls auf die Verhandlungen über eine mögliche Abänderung des TRIPS Abkommens aus. Die USA sahen sich vom internationalen Terrorismus bedroht und erlebten dabei mehrere Anschlagversuche mit biologischen Waffen. Im Oktober 2001 wurden Sporen des „B. anthracis“ Bakteriums, auch bekannt als der biologische Kampfstoff „Anthrax“, an verschiedene Medienhäuser und Regierungsbüros im Land verschickt (Jernigan et al. 2002: 1019). Um mit diesem Erreger infizierte Personen

effektiv behandeln zu können, musste unter anderem auf den Wirkstoff „Ciprofloxacin“ zurückgegriffen werden. Dabei handelt es sich um ein hochwirksames, aber teures und aufwendig herzustellendes Antibiotikum. Teuer war es vor allem deshalb, weil das deutsche Pharmaunternehmen Bayer die Patentrechte am Wirkstoff besaß (Beall/Kuhn 2012: 2). Um im Falle weiterer bioterroristischer Angriffe eine Versorgung der eigenen Bevölkerung mit dem Wirkstoff gegen den hochgefährlichen Anthrax-Erreger ausreichend sicher stellen zu können, zog das US-Gesundheitsministerium öffentlich die Vergabe von Zwangslizenzen in Betracht, um die von Bayer aufgerufenen hohen Preise für den Wirkstoff zu umgehen. Letztlich setzten die US-amerikanischen Behörden ihre Drohung zwar nicht in die Tat um, diese reichte aber aus, um das Pharmaunternehmen Bayer dazu zu bringen, den USA günstigere Sonderkonditionen für den Erwerb des Wirkstoffes zu gewähren (Sell/Prakash 2004: 165).

Kanada, das sich auf Seiten der USA gegen die Forderungen nach weiteren Flexibilisierungen von TRIPs durch die „Public Health Koalition“ gestemmt hatte, kündigte angesichts der Bedrohung durch mögliche bioterroristische Angriffe am 18. Oktober ebenfalls an, das Patent von Bayer für Ciprofloxacin („Cipro“) zu missachten und heimischen Pharmaproduzenten Zwangslizenzen für die Produktion eines generischen Wirkstoffes zu erteilen. Die Sprecherin der kanadischen Gesundheitsbehörden Page Raymond Kovach erklärte in der New York Times:

“These are extraordinary and unusual times (...) Canadians expect and demand that their government will take all steps necessary to protect their health and safety.” (Harmon/Pear 2001)

US- Senator Charles E. Schumer, der an den Plänen zur Anschaffung einer generischen (und damit günstigeren) Version von Cipro beteiligt war, betrachtete die Missachtung der Patentrechte des Bayer- Konzerns ebenfalls als legitim:

“I know there's concern about what the pharmaceutical industry thinks but we're in an emergency situation and everybody has to give.” (Harmon/ Pear 2001)

Die „Public Health Koalition“ um Indien und Brasilien nutzte dieses offensichtlich inkonsistente Verhalten der USA und deren Verbündeter in Bezug auf die Vergabe von Zwangslizenzen, um diese öffentlich zu diskreditieren: Sie warfen ihnen Scheinheiligkeit vor, da sich diese einerseits vehement gegen eine Flexibilisierung des TRIPs Abkommens zur Wehr setzten, auf der anderen Seite aber angesichts einer Bedrohung der eigenen öffentlichen Gesundheit das „Recht auf geistiges Eigentum“ des Pharmaunternehmens Bayer missachteten und mit Zwangslizenzierungen drohten (Novogrodsky 2010: 350; Sun 2004: 134). Angesichts

des hohen Eigeninteresses an einem effektiven Schutz der eigenen Bevölkerung verhielten sich die USA genauso „normverletzend“, wie sie es insbesondere Brasilien und Südafrika zuvor vorgehalten hatten. Diese inkonsistente Anwendung der Norm des „Rechts auf geistiges Eigentum“ seitens der USA ermöglichte es der Koalition um Indien, Brasilien und dem NGO-Netzwerk, die Forderung der etablierten Staaten nach einer Aufrechterhaltung des institutionellen Status-quo effektiv zu delegitimieren. Die USA sahen sich in der Folge „rhetorically trapped“ (Schimmelfennig 2001): Die Verhandlungsführer der aufstrebenden Staaten konnten die Verhandlungsposition der USA konterkarieren, indem sie beispielsweise die folgende rhetorische Frage stellten:

„Why are ten lives sufficient [to break a patent] in your country, but one million lives in developing countries not sufficient? What is the difference?“ (Odell/Sell 2006: 103)

Die Verhandlungsführer der Public Health Koalition nutzten das inkonsistente Verhalten der USA und ihrer Verbündete in Bezug auf die Zwangslizenzierung von „Cipro“ auch dafür, die eigene Anpassungsforderung zu legitimieren. Nelson Ndirangu, ein WTO- Delegierter Kenias, erklärte:

“The events of the past few days have made those of us from developing countries think, what we have been fighting for is fair. If the U.S. can tell Bayer: 'Reduce the price -- or else.' Why can't Kenya tell [AIDS drug maker GlaxoSmithKline PLC]: 'Reduce the price -- or else?’” (Zimmerman/ Winestock 2001)

Die Koalition aus etablierten Staaten und Pharmaunternehmen versuchte ihrerseits ebenfalls, die Position der Koalition aus Entwicklungs- und Schwellenländer und NGOs argumentativ anzugreifen: Im November 2001 verbreiteten sie eine Studie, die den Zusammenhang zwischen pharmazeutischen Patenten und dem Zugang zu lebensnotwendigen Medikamenten in Frage stellen sollte, um dadurch die mit dem „Recht auf Gesundheit“ verknüpfte Forderung der Normkoalition nach einer Flexibilisierung des TRIPs Abkommens ihrerseits zu delegitimieren (Sell/Prakash 2004: 165). Sie argumentierten, die Probleme des Zugangs zu Medikamenten in Entwicklungs- und Schwellenländer hätten strukturelle Ursachen. So äußerte sich der Vorsitzende des amerikanischen Pharmakonzerns „Glaxo Smith Kline“, Sir Richard Sykes in der New York Times wie folgt:

“We do not prevent access to medicines. The access issue is about infrastructure, medical infrastructure and political will.” (Owen 2013: 270)

Brasilianische, südafrikanische oder indische Pharmaunternehmen, die generische Kopien patentierte Wirkstoffe herstellten bezeichnete Sykes in diesem Zusammenhang als „pirates on the high seas“ (McNeal 2001). Auch der US Handelsrepräsentant bei der WTO, Robert Zoellick, argumentierte, der schwierige Zugang zu Medikamenten in Schwellen- und Entwicklungsländern sei das Ergebnis enormer infrastruktureller Probleme, mit denen die betroffenen Regionen zu kämpfen hätten (Owen 2013: 270).

Am 19. September legten die Delegationen der Public Health Koalition um Brasilien und Indien einen Vorschlag für eine „Special Ministerial Declaration“ vor, über die im November auf der Ministerkonferenz in Doha entschieden werden sollte. Kernpunkt ihrer Forderung war dabei eine generelle Möglichkeit für WTO Mitgliedsstaaten zur Abweichung von den patentrechtlichen Bestimmungen des TRIPs Abkommens, wenn diese mit den Sicherheitsinteressen der Staaten kollidieren (Odell/Sell 2006: 101). Dadurch sollte verhindert werden, dass Schiedsgerichte und andere Streitschlichtungsorgane der WTO im Falle von Klagen gegen Staaten, welche das TRIPs Abkommen aus Gründen der öffentlichen Sicherheit oder Gesundheit verletzen, die geltenden Bestimmungen zum Nachteil der beklagten Staaten auslegen. Außerdem forderte die Koalition, dass die Umsetzung einer Zwangslizenz durch einen Staat ohne eigene Produktionskapazitäten auch an einen anderen Staat delegiert werden darf, was es insbesondere Indien und Brasilien ermöglichen sollte, Generika zu exportieren (Odell/Sell 2006: 102). Am gleichen Tag legte die Koalition etablierter Industriestaaten, bestehend aus den USA, Kanada, der Schweiz und Australien einen Gegenentwurf vor, der ein grundsätzliches Festhalten an den Bestimmungen des TRIPs Abkommens regelte und Ausnahmen explizit nur für „medizinische Notfälle“ bei nationalen Pandemien in Form von Krankheiten wie Malaria, HIV/AIDS und Tuberkulose vorsah (und nicht bei anderen Krankheiten).

Die USA, welche die Koalition etablierter Staaten anführte, versuchte außerdem, die „Public Health“ Koalition aus Entwicklungs- und Schwellenländer zu zerschlagen, indem einzelnen Staaten Kompensationen im Falle eines Ablassens von ihren Forderungen angeboten wurden: So sollte für am wenigsten entwickelte Länder („LDCs“) in der Koalition die Übergangsfrist zur Implementation des Patentschutzes für Medikamente verlängert werden und ein Moratorium für alle gegen eine Reihe afrikanischer Staaten angestoßenen Klagen wegen eines Verstoßes gegen TRIPs im Kampf gegen die HIV/AIDS Epidemie vor den Schiedsgerichten der WTO beschlossen werden. Dieses Angebot, welches sich explizit nicht an die aufstrebenden

Staaten Brasilien und Indien richtete, hatte zum Ziel, diesen die Unterstützung durch LDCs zu entziehen und die Koalition mit ihrer Forderung nach einer generellen Flexibilisierung des Abkommens zu schwächen (Odell/Sell 2006: 103).

Obwohl dieses Angebot die Kernprobleme der betroffenen afrikanischen LDCs betraf, blieben deren Delegationen standhaft und hielten an der gemeinsamen Forderung mit Indien und Brasilien nach einer politisch (und damit auch legal) bindenden Erklärung zu einer Flexibilisierung des Abkommens fest. Aus einer Perspektive der materiellen Verhandlungsmacht erscheint diese Standhaftigkeit der Koalition überraschend: Die LDCs hätten durch die Annahme des Angebots der USA ihre größten Probleme der Versorgung mit HIV/AIDS Medikamenten lösen und die etablierten Staaten mit ihrem Veto den Deklarationsentwurf der Koalition um Indien und Brasilien ablehnen können. Der brasilianische WTO Repräsentant, Celso Amorim, übernahm eine Führungsrolle in den Verhandlungen der Koalition aus aufstrebenden und sich entwickelnden Staaten und wies dabei explizit auf deren strategischen Vorteil bei den bevorstehenden Verhandlungen hin: Durch die mediale Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit der etablierten Staaten hätte die Koalition mit ihrem Festhalten an einer Erklärung, die eine grundsätzlichere Flexibilisierung des TRIPs Abkommens vorsieht, gute Erfolgsaussichten (Odell/Sell 2006: 104). Dies zeigt, dass sich die Koalition um Brasilien und Indien ihres „argumentativen Machtzuwachses“ durchaus bewusst war und diesen auch gezielt einsetzte, um ihren Entwurf einer Deklaration über eine Abänderung des TRIPs Abkommens durchzusetzen.

Auch die „Verhandlungsarena“ in Doha hatte sich zum Vorteil der brasilianisch-indischen Koalition gewandelt: Im Vergleich zu vorherigen Ministerkonferenzen, wie z.B. in Genua 1998, hatte sich die Zahl akkreditierter Vertreter nichtstaatlicher Akteure deutlich erhöht. Nahmen in Genua noch lediglich 153 Vertreter von NGOs an der Konferenz teil, waren es in Doha 651 akkreditierte Teilnehmer (Steffek 2012: 309). Darunter waren auch viele Vertreter des NGO-Netzwerkes, das sich für die Verbesserung des Zuganges zu lebensnotwendigen Medikamenten einsetzte, wie z.B. CPT, MSF, Oxfam, die „European Public Health Alliance“ (EPHA), Health Action International (HAI) und vieler weiterer NGOs aus dem Bereich der Gesundheitspolitik (WTO 2001b). Brasilien schickte darüber hinaus seinen Gesundheitsminister (der zu dieser Zeit auch Präsidentschaftskandidat war) zu den Verhandlungen nach Doha und sendete damit ein starkes Signal, dass für Brasilien in den Verhandlungen nicht nur wirtschaftliche Interessen von Bedeutung waren (Viana 2001).

NGOs saßen zwar nicht direkt mit am Verhandlungstisch, suchten aber immer wieder das Gespräch mit den Delegierten vor den Verhandlungsräumen (Odell/Sell 2006: 105). Sie verdeutlichten den Unterhändlern der USA und ihren Verbündeten, dass auch ihre eigene Öffentlichkeit eine Lösung im Sinne der von HIV/AIDS besonders stark betroffenen Regionen erwartete. So präsentierte und zirkulierte Oxfam International während den Verhandlungen in Doha eine von 32.000 Menschen in 163 Ländern unterzeichnete Petition, die eine Änderung der patentrechtlichen Bestimmungen durch die WTO forderte (Murphy 2007: 8). Die Entscheidungsträger der „US/like minded Koalition“ waren sich dieses Drucks durchaus bewusst:

„However, it was apparent to the US group that public pressure dictated that there be some reference to TRIPs and medicines at Doha.” (Abbott 2002: 486)

Als auch jene Versuche, die „Public Health Koalition“ zu zerschlagen gescheitert waren, verfolgte der US-Repräsentant Robert Zoellick die Strategie, eine gemeinsame Erklärung zu erreichen. Die zentralen Akteure bei dieser Suche nach einem Kompromiss waren die Delegationen der USA und Brasiliens (Abbott 2002: 488). Brasilien beharrte in den folgenden Gesprächen mit den Delegationen der „US/like-minded Koalition“ auf den Formulierungen des Entwurf Vorschlags der „Public Health Koalition“:

“Nothing in the TRIPS Agreement shall prevent Members from taking measures to protect public health. Accordingly, while reiterating our commitment to the TRIPS Agreement, we affirm that the Agreement shall be interpreted and implemented in a manner supportive of WTO Members’ right to protect public health and, in particular, to ensure access to medicines for all. In this connection, we reaffirm the right of WTO Members to use, to the full, the provisions in the TRIPS Agreement which provide flexibility for this purpose.” (Abbott 2002: 488; Unterstreichung hinzugefügt)

Die „US/like minded Koalition“ präsentierte ebenfalls einen Entwurf für eine gemeinsame Erklärung, die im Gegensatz zum Vorschlag der „Public Health Koalition“ einen expliziten Bezug zur HIV/AIDS Krise und anderen Pandemien beinhaltete und somit den Versuch darstellte, alle rechtlichen und operativen Auswirkungen der Erklärung zu minimieren:

“We affirm a Member’s ability to use, to the full, the provisions in the TRIPS Agreement which provide flexibility to address public health crises such as HIV/AIDS and other pandemics, and to that end, that a Member is able to take measures necessary to address these public health

crises, in particular to secure affordable access to medicines. Further, we agree that this Declaration does not add to or diminish the rights and obligations of Members provided in the TRIPS Agreement. With a view to facilitating the use of this flexibility by providing greater certainty, we agree on the following clarifications.” (Abbott 2002: 488; Unterstreichung hinzugefügt)

Nach drei Tagen der Verhandlung einigte man sich schließlich auf eine gemeinsame Erklärung, die im Wesentlichen, wenn auch in etwas abgeschwächter Form, dem Entwurf der Koalition um Brasilien und Indien entsprach:

„(...) 4. We agree that the TRIPS Agreement does not and should not prevent Members from taking measures to protect public health. Accordingly, while reiterating our commitment to the TRIPS Agreement, we affirm that the Agreement can and should be interpreted and implemented in a manner supportive of WTO Members' right to protect public health and, in particular, to promote access to medicines for all. (...) (WTO 2001a; Unterstreichung hinzugefügt)

Die Versuche der USA, die Ausnahmen auf konkrete Pandemien wie HIV/AIDS, Tuberkulose oder Malaria zu beschränken, waren damit gescheitert. Sogar im Titel der Erklärung („Doha Declaration on Public Health“) (WTO 2001a) wurde der grundsätzliche Bezug zum „Recht auf Gesundheit“ hergestellt. Die brasilianischen Verhandlungsführer zeigten sich zufrieden und sahen ihre Erwartungen erfüllt:

“Our expectations were fully met. (...) Even six months ago, this was unthinkable.” (Odell/Sell 2006:106)

Die gemeinsame Erklärung stellte in ihren Augen „soft law“ dar, an welches sich die Schiedsgerichte der WTO im Falle von Klagen orientieren würden (Odell/Sell 2006: 106). Im August 2003 entschied der TRIPs Rat schließlich über eine formelle Umsetzung der „Doha Declaration“, indem der ursprüngliche Paragraph 31(f) des TRIPs Abkommens im Rahmen einer „Waiver Decision“ dauerhaft außer Kraft gesetzt wurde und damit Ländern ohne ausreichende Produktionskapazitäten den Import von Generika erleichterte (WTO 2003). Damit wurde auch dem Kerninteresse Indiens und Brasiliens, Generika in Entwicklungsländer exportieren zu dürfen, entsprochen.

7. Verhandlungsergebnis – Die Abänderung des TRIPs Abkommens als unvollkommene institutionelle Anpassung

Der im Vorfeld der Ministerkonferenz in Doha durch das NGO-Netzwerk aufgebaute öffentliche Druck durch die groß angelegte „Access Campaign“, die Abkehr der USA von ihrer bis dato vehement verfolgten Sanktionspolitik gegenüber möglichen TRIPs Verstößen im Zusammenhang mit Generika und die Verstrickung der Koalition der etablierten Staaten um die USA in argumentative Widersprüche (im Zuge der Anthrax Anschläge 2001 und der damit verbundenen Androhung von Zwangslizenzierungen des Wirkstoffes „Cipro“ durch die USA) führten zur Einigung über eine Anpassung des TRIPs Abkommens. Die Drohungen Brasiliens, Indiens und Südafrikas, TRIPs zur Sicherstellung einer Versorgung der eigenen Bevölkerung mit Medikamenten zu unterwandern, hatten in der Folge stark an Glaubwürdigkeit gewonnen. Die Konsequenz war die Anerkennung des Rechtes aufstrebender und sich entwickelnder Staaten, patentrechtliche Bestimmungen im Interesse der öffentlichen Gesundheit im Rahmen der „Doha Declaration“ 2001 verletzen zu dürfen. Die von der Koalition um Brasilien, Indien und Südafrika proklamierte Norm des „Rechtes auf Gesundheit“ erhielt damit Vorrang vor der von den etablierten Staaten vertretene Norm des „Rechtes auf geistiges Eigentum“ (Scholz/Wolf 2014).

Auch wenn damit der grundsätzliche Stellenwert des Patentschutzes innerhalb der Verträge der WTO nicht maßgeblich verringert wurde, so wurde Medikamenten eine Sonderstellung innerhalb des TRIPs Abkommens zugestanden: Sie genießen seither, im Gegensatz zu anderen Produkten, keinen voll umfänglichen Patentschutz, wenn dadurch die öffentliche Gesundheit von Mitgliedsstaaten beeinträchtigt wird (Kerry/Lee 2007: 3). Nichtsdestotrotz lässt sich die beschriebene institutionelle Anpassung des TRIPs Abkommens als unvollkommen charakterisieren: Die von den aufstrebenden Staaten und dem NGO-Netzwerk im Rahmen der „Access Campaign“ propagierte Norm des Rechts auf Gesundheit wurde berücksichtigt, die Flexibilisierung bzw. Lockerung des Patentschutzes beschränkte sich jedoch auf den Schutz der öffentlichen Gesundheit vor Krankheitsepidemien und nicht auf einen grundsätzlichen Wegfall des Patentschutzes für Medikamente, wie es die Koalition aus aufstrebenden Staaten und NGOs präferiert hätte. Zwar lässt sich der in Folge der „Doha Declaration“ starke Rückgang US-amerikanischer Klagen aufgrund angeblicher IPR Verletzungen (Kerry/Lee 2007: 3) als Erfolg der Koalition um Brasilien, Südafrika und Indien werten, Unklarheiten in Bezug auf die

tatsächliche Anwendbarkeit des gewährten Rechts zu Parallelimporten und Zwangslizenzen blieben aber weiterhin bestehen. Dies zeigt sich beispielsweise darin, dass erst im Jahr 2005 mit der Erteilung einer Zwangslizenz für den Wirkstoff „Tamiflu“ Taiwan als erster Staat offiziell Gebrauch von den gewährten Flexibilisierungen machte (Kerry/Lee 2007: 4).

Die USA versuchten auch immer wieder Staaten, die sich zur durch die Flexibilisierung von TRIPs ermöglichten Vergabe von Zwangslizenzen für Medikamente entschieden, auf bilateralem Weg unter Druck zu setzen. So versuchten die USA 2006 Thailand dazu zu bewegen, die Vergabe einer Zwangslizenz und die Entscheidung zu Parallelimporten eines generischen Wirkstoffes aus Indien rückgängig zu machen und stattdessen mit dem Hersteller des patentierten Medikaments Merck über Preisnachlässe zu verhandeln (Kerry/Lee 2007: 4). Ein Instrument, mittels welchem die USA darüber hinaus versuchten, Staaten auf bilateralem Weg von der Umgehung des Patentschutzes für Medikamente abzuhalten, waren strengere sogenannte „TRIPs Plus“ Verträge, die in bilaterale und regionale Freihandelsabkommen integriert wurden. Die USA versuchten, durch ein Ausweichen von multilateralen (TRIPs Abkommen im Rahmen der WTO) auf bilaterale und regionale TRIPs Plus Verträge, die „Niederlage“ in Doha mittels einer Strategie des „forum shiftings“ zu kompensieren (Sell 2007b: 58).

Auch wenn aufstrebende Staaten wie Brasilien und Indien von den gewährten Möglichkeiten der Zwangslizenzen und Parallelimporten wirtschaftlich profitierten, lassen sich die etablierten Staaten wie die USA und die Staaten der EU nicht als „totale Verlierer“ der institutionellen Anpassung verstehen. Durch die Zustimmung zu einer Flexibilisierung von TRIPs (beschränkt auf die Sicherstellung der medizinischen Versorgung von Mitgliedsstaaten) signalisierten sie einerseits die Anerkennung der Norm des „Rechts auf Gesundheit“ wodurch eigener innenpolitischer Druck abgebaut werden konnte. Andererseits schafften sie es auch, Staaten effektiv von einer Nutzung der gewährten Flexibilisierungen abzuhalten (Kerry/Lee 2007). Als relative Verlierer der Anpassung lassen sich demnach vor allem die kleinen, aufgrund der für sie besonders schweren Bereitstellung essenzieller Medikamente eigentlich am stärksten auf die Flexibilisierung angewiesenen Entwicklungsländer in der WTO bezeichnen.

Aufgrund relativ großzügiger „Side-Payments“ (wie z.B. einem verbesserten Zugang zum US-amerikanischen Markt für Exportgüter der betreffenden Länder) ließen sich eine Vielzahl solcher Staaten, die eigentlich von den gewährten Möglichkeiten zur Zwangslizenzierung von Medikamenten oder Parallelimporten profitiert hätten von den USA zu strengeren, bilateralen

„TRIPs Plus“ Abkommen drängen. Dadurch wurde ihnen die Möglichkeit zur effektiven Nutzung der erstrittenen TRIPs Flexibilisierungen wieder genommen (Sell 2007b).

Die empirischen Beobachtungen im diskutierten TRIPs Fall unterstreichen die Plausibilität des entwickelten theoretischen Arguments: Institutionelle Anpassungen sind auch dann möglich, wenn sich das zwischenstaatliche argumentative Machtverhältnis zu Gunsten aufstrebender Staaten verschiebt. Die Glaubwürdigkeit der Drohung Brasiliens, Südafrikas und Indiens, günstige Generika unter Missachtung des durch TRIPs garantierten Patentschutzes herzustellen und mit diesen Handel zu treiben, war hoch: Sie hatten es geschafft, aufgrund des normativen Gehalts ihrer „TRIPs Anfechtung“ eine Zurückhaltung der USA in Bezug auf die Sanktionierung einer Unterminierung des Abkommens auszulösen. Sie waren in der Folge technisch und ökonomisch in der Lage, den Patentschutz für Medikamente zu unterwandern und konnten darüber hinaus in den Verhandlungen über eine Reform des Abkommens glaubhaft mit einer solchen Unterminierung drohen. In Zusammenarbeit mit einem transnational agierenden NGO Netzwerk konnte der öffentliche Diskurs auch innerhalb der USA so beeinflusst werden, dass ein Festhalten an Sanktionen für den Verstoß gegen TRIPs mit konkreten „domestic audience costs“ verbunden war (z.B. in Form von Reputationsverlusten für den sich im Vorwahlkampf befindlichen demokratischen Präsidentschaftskandidaten Al Gore). In der Folge stellten die USA ihr Vorgehen gegen die angebliche Verletzung des TRIPs Abkommens durch Südafrika und Brasilien ein.

Auch die spezifizierten Mechanismen eines solchen Anpassungsprozesses finden sich im TRIPs Fall wieder: Die Verhandlungen über eine Reform des Abkommens wurden ausgelöst, weil ein grundlegender Konflikt zwischen den Normen „Recht auf geistiges Eigentum“ (verkörpert durch TRIPs) und „Recht auf Gesundheit“ bestand. Im Zuge der sich zuspitzenden HIV/AIDS Krise Mitte der 1990er Jahre wurde eben dieser Konflikt besonders sichtbar: Obwohl neu entwickelte Medikamente verfügbar waren, konnten viele Schwellen- und Entwicklungsländer aufgrund des Patentschutzes deren Verfügbarkeit nicht gewährleisten. Die Verhandlungen über eine Reform von TRIPs waren geprägt von beidseitigen Versuchen, die jeweils andere Position zu delegitimieren. Neben der Bildung von Koalitionen zwischen Mitgliedsstaaten innerhalb der WTO wurden gerade Südafrika, Brasilien und Indien mit ihrer Anpassungsforderung auch von einem transnational agierenden NGO Netzwerk unterstützt. Der dadurch erzeugte öffentliche, und in der Folge auch politische Druck führte zu einer

außenpolitischen Verhaltensanpassung der US-amerikanischen Regierung: Sie ließen ihre Klagen gegen Brasilien und Südafrika fallen, um weitere Reputationsverluste zu vermeiden.

In den Verhandlungen der Doha Runde hatte sich in Folge dessen das argumentative Machtverhältnis zugunsten der „Public Health Koalition“ um Brasilien, Indien und Südafrika verschoben. Sie konnten fortan glaubhaft damit drohen, den Patentschutz zum Zwecke der Gewährleistung der öffentlichen Gesundheit zu missachten. Der strategische und rhetorische Einsatz der Norm „Recht auf Gesundheit“ und die damit verbundene Delegitimierung der Verhandlungsposition der USA und ihren Verbündeten, schwächten deren Verhandlungsposition zusätzlich. Die Konsequenz war die Anerkennung des „Rechts auf Gesundheit“ durch die informelle („Doha Declaration“) und formelle („Art. 31(f) Waiver“ 2003 und TRIPs Ammendment Protokoll 2005) Abänderung des TRIPs Abkommens. Die Anpassung beschränkte sich dabei aber auf den tatsächlichen Geltungsbereich der Norm „Recht auf Gesundheit“: Nur im Zuge von Maßnahmen zum Schutz der öffentlichen Gesundheit ist eine Missachtung des Patentschutzes für Medikamente zulässig. Abbildung 5 fasst die empirischen Beobachtungen im „TRIPs- Fall“ zusammen.

Abb. 5: Empirische Beobachtungen im TRIPs Fall

Bedingungen für Anpassung:
<ul style="list-style-type: none"> – <i>Möglichkeit zur Unterminierung:</i> Aufstrebende Staaten Südafrika, Brasilien und Indien verfügen über technische und ökonomische Kapazitäten zur Herstellung von Generika und damit über die Möglichkeit das TRIPs Abkommen zu unterwandern. – <i>Glaubwürdigkeit der Drohung:</i> Normatives Framing der TRIPs Anfechtung durch Brasilien und Südafrika (mit Unterstützung durch NGOs) löst Sanktionszurückhaltung der USA aus, wodurch die Drohungen der „Public Health Koalition“, TRIPs im Sinne des „Rechts auf Gesundheit“ weiter zu missachten, an Glaubhaftigkeit gewinnt.
Mechanismen der Anpassung:
<ul style="list-style-type: none"> – <i>Verhandlungsauslöser:</i> Normenkonflikt zwischen dem „Recht auf geistiges Eigentum“ (verkörpert durch TRIPs) und dem „Recht auf Gesundheit“. – <i>Verhandlungsmodus:</i> „Rhetorical Struggle“ zwischen aufstrebenden Staaten (v.a. Brasilien, Südafrika und Indien) als „Interessensvertreter“ des „globalen Südens“ und des „Rechts auf Gesundheit“ einerseits und etablierten Industriestaaten (v.a. USA, Schweiz und Japan) als Verfechter des „Rechts auf geistiges Eigentums“ andererseits. – <i>Verhandlungskoalitionen:</i> „Public Health“ Koalition unter der Führung Brasiliens, Südafrikas und Indiens mit Unterstützung durch transnationale NGOs („Access Campaign“); Koalition aus etablierten Industriestaaten mit Unterstützung nichtstaatlicher (privater) Akteure aus dem Bereich der Pharmaindustrie. – <i>Verhandlungsergebnis:</i> Unvollkommene Flexibilisierung des TRIPs Abkommens.

8. Schlussbetrachtungen und Fazit: Argumentative Machtverschiebungen als Pfad zu institutionellen Anpassungen

Die empirischen Beobachtungen im „TRIPs“ Fall zeigen, dass die von der IPST spezifizierten Mechanismen, unter welchen es zu institutionellen Anpassungen im Sinne aufstrebender Staaten kommen kann, in zweierlei Hinsicht einer Ergänzung bedürfen: Das rein materielle und strukturelle Verständnis von (Verhandlungs-) Macht als Bedingung für die Anpassung des institutionellen Status-quo vernachlässigt „argumentative Machtressourcen“, welcher sich aufstrebende Staaten bedienen können. Die von der IPST eingenommene, staatszentristische Perspektive bedarf ebenfalls einer Anpassung: Gerade, wenn es aufstrebenden Staaten an materieller und struktureller Verhandlungsmacht fehlt, kann die Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Akteuren ihre Verhandlungsposition im Ringen um institutionelle Anpassungen stärken. Indem NGOs Überzeugungsarbeit für die Rechtmäßigkeit des Verstoßes gegen den institutionellen Status-quo durch die aufstrebenden Staaten auch innerhalb der Öffentlichkeit der etablierten Staaten betreiben, können sie dazu beitragen, bei deren politischen Entscheidungsträgern eine Sanktionszurückhaltung hervorzurufen: Für die Verhandlungsführer der etablierten Staaten steigen die Kosten einer Durchsetzung des präferierten institutionellen Status-quo umso mehr, je erfolgreicher die „Delegitimierungskampagne“ der nichtstaatlichen, transnationalen NGO-Netzwerke innerhalb der „domestic audience“ der etablierten Staaten ist. Das Androhen eines Festhaltens an der aggressiven Sanktionsstrategie seitens der etablierten Staaten wird in der Folge immer unglaubwürdiger, während gleichzeitig das Drohpotenzial aufstrebender Staaten die institutionelle Ordnung zu missachten größer wird.

Im untersuchten TRIPs Fall waren es nicht etwa die materiellen oder strukturellen Ressourcen (wie beispielsweise die Möglichkeit zum Abzug bedeutender finanzieller Mittel oder zur Gründung einer alternativen Organisation) aufstrebender Staaten, die diese in die Lage versetzten, in den Verhandlungen glaubhaft mit der Unterminierung der institutionellen Ordnung zu drohen. Vielmehr war es der normative Gehalt ihrer Anpassungsforderung, welcher ihre Drohungen glaubhaft machte. Der beschriebene Pfad einer solchen Anpassung an argumentative Machtverschiebungen beinhaltet dabei (moderat) konstruktivistische Annahmen über die Bedeutung von Normen im Zuge zwischenstaatlicher Machtverschiebungen. Die dem Prozess der institutionellen Anpassung zugrundeliegenden Mechanismen folgen aber auch

einer rationalistischen Logik: Die Verhaltensänderung der etablierten Macht (Abkehr von der Sanktionierung von Verstößen gegen die institutionelle Ordnung) erfolgte nicht, weil diese argumentativ von der Angemessenheit der Anpassungsforderung aufstrebender Staaten überzeugt wurde. Vielmehr wurde die Verhaltensanpassung notwendig, um eigene Kosten zu vermeiden.

Gerade für aufstrebende Mächte wie Indien und Brasilien, welche mitunter als „Interessenvertreter“ des „Globalen Südens“ im Ringen um eine gerechtere Berücksichtigung dieser Staaten in der Global Governance bezeichnet werden (Burgess 2013; Narlikar 2013: 603f.; Dauvergne/BL Farias 2012), scheint die Verfolgung einer solchen argumentativen Verhandlungsstrategie sinnvoll: Als „Anwalt“ für eine gerechtere Berücksichtigung von Entwicklungs- und Schwellenländern in der Global Governance, kann das eigene Streben nach einer Umverteilung institutioneller Privilegien „normativ verpackt“ werden. Gleichzeitig erscheint die Möglichkeit zur Anwendung einer solchen Strategie stark Politikfeld abhängig: Während im Bereich der Wirtschafts- und Finanzpolitik die Delegitimierung der rigorosen Verfolgung eigener Wirtschaftsinteressen durch die etablierten Staaten eine (wie im TRIPs Fall zu beobachten) durchaus erfolgsversprechende Verhandlungsstrategie für aufstrebende Staaten darstellen kann, mag sich diese beispielsweise im Bereich der Sicherheitspolitik als relativ zahnlos herausstellen. Eine Beeinflussung der domestic audience im Sinne einer Norm, die dem eigenen Sicherheitsbedürfnis der etablierten Staaten widerspricht, erscheint weit weniger erfolgsversprechend.

Wenn sich das argumentative Machtverhältnisse zugunsten der an institutionellen Reformen interessierten aufstrebenden Staaten verschiebt, sind institutionelle Anpassungen wahrscheinlich. Die Bedeutung materieller und struktureller Machtressourcen sollte deshalb aber keinesfalls relativiert werden: Ein stark normativer Gehalt der Anpassungsforderung aufstrebender Staaten ist keine notwendige Bedingung für institutionelle Anpassungen. Argumentative Machtverschiebungen stellen eine Alternative zu dem von der IPST vorgeschlagenen, auf materieller Macht basierenden Pfad institutioneller Anpassung dar. Um eine bessere Generalisierbarkeit der vorgestellten Mechanismen über den hier untersuchten „TRIPs“ Fall hinaus zu ermöglichen, erscheinen weitere Fallstudien institutioneller Anpassungsprozesse sinnvoll: Die Untersuchung weiterer (möglicherweise auch erfolgloser, „negativer“) Fälle, in denen aufstrebende Staaten ihre Anpassungsforderungen mit normativen Argumenten verknüpften, würde helfen, die hier spezifizierten Bedingungen und Mechanismen

bezüglich deren „Robustheit“ zu testen und diese gegebenenfalls weiterzuentwickeln. Darüber hinaus erscheint es sinnvoll und interessant, nach konkreten (möglicherweise institutionellen) Bedingungen zu suchen, unter denen mit einer argumentativen Machtverschiebung als wahrscheinlichem „Anpassungspfad“ zu rechnen ist. Die hier durchgeführte Studie des „TRIPs Falles“ hat gezeigt, dass die Mitberücksichtigung normativer Machtpotenziale bei der weiteren Theoretisierung institutioneller Anpassungen an sich wandelnde zwischenstaatliche Machtverhältnisse nötig ist, um solche Prozesse ganzheitlich erfassen und erklären zu können.

Literatur

- Abbott, Frederick M.* 2002: The Doha Declaration on the TRIPS Agreement and Public Health. Lighting a Dark Corner at the WTO, in: *Journal of International Economic Law*, 5: 2, 469–505.
- Abbott, Frederick M./Reichman, Jerome H.* 2007: The Doha Round's Public Health Legacy. Strategies for the Production and Diffusion of Patented Medicines under the Amended TRIPS Provisions, in: *Journal of International Economic Law*, 10: 4, 921–987.
- Attaran, Amir/Champ, Paul* 2002: Patent Rights and Local Working Under the WTO TRIPS Agreement. An Analysis of the U.S.-Brazil Patent Dispute, in: *Yale Journal of International Law*, 27: 365-393.
- Baum, Matthew A.* 2004: Going Private: Public Opinion, Presidential Rhetoric, and the Domestic Politics of Audience Costs in U.S. Foreign Policy Crises, in: *The Journal of Conflict Resolution*, 48: 5, 603–631.
- BBC News* 2001: US drops Brazil Aids drugs case, *BBC News Online* vom 25.6.2001, verfügbar unter: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/1407472.stm> (aufgerufen am 01.06.2001).
- Beall, Reed/Kuhn, Randall* 2012: Trends in compulsory licensing of pharmaceuticals since the Doha Declaration: a database analysis, in: *PLoS medicine*, 9: 1, e1001154.
- Blatter, Joachim/Blume, Till* 2008: Co-variation and causal process tracing revisited: Clarifying new directions for causal inference and generalization in case study Methodology, in: *Qualitative Methods*, 6: 1, 29–34.
- Bond, P.* 1999: Globalization, Pharmaceutical Pricing, and South African Health Policy. Managing Confrontation with U.S. Firms and Politicians, in: *International Journal of Health Services*, 29: 4, 765–792.
- Burges, Sean W.* 2013: Brazil as a bridge between old and new powers?, in: *International Affairs*, 89: 3, 577–594.
- Casper, Steven* 2011: Between free market and human right: government policy, the pharmaceutical industry and the HIV/AIDS crisis, in: *Draft Paper for PK Fest*, October 2011, Cornell University.
- Chan, S.* 2008: *China, the U.S., and the power-transition theory*, London: Routledge.
- Clinton, William J.* 2000: Executive Order 13155 - Access to HIV/AIDS Pharmaceuticals and Medical Technologies, 10.5.2000. verfügbar unter: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=61648> (aufgerufen am 01.06.2016)

- Cooper, Andrew F.* 2010: The G20 as an improvised crisis committee and/or a contested 'steering committee' for the world, in: *International Affairs* 86: 3, 741–757.
- Dauvergne, Peter/BL Farias, Déborah* 2012: The Rise of Brazil as a Global Development Power, in: *Third World Quarterly* 33: 5, 903–917.
- Finnemore, Martha/Sikkink, Kathryn* 1998: International Norm Dynamics and Political Change, in: *International Organization* 52: 4, 887–917.
- Fioretos, Orfeo* 2011: Historical Institutionalism in International Relations, in: *International Organization* 65: 02, 367–399.
- Fisher, William W./Rigamonti, Cyril P.* 2005: The South Africa AIDS controversy: a case study in patent law and policy, Harvard Law School Working Paper, verfügbar unter: <http://boris.unibe.ch/69881/1/South%20Africa.pdf> (aufgerufen am 01.06.2016)
- Flemes, Daniel* 2007: Emerging middle powers' soft balancing strategy: state and perspectives of the IBSA Dialogue Forum, in: GIGA Working Paper Series, No. 57, GIGA German Institute of Global and Area Studies.
- Gilpin, Robert* 1981: *War & change in world politics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Grix, Jonathan/Lee, Donna* 2013: Soft power, sports mega-events and emerging states: The lure of the politics of attraction, in: *Global Society* 27: 4, 521–536.
- Harmon, Amy/Pear, Robert* 2001: Canada Overrides Patent for Cipro to Treat Anthrax, *The New York Times*, 19.10.2001. verfügbar unter: <http://www.nytimes.com/2001/10/19/business/19CANA.html?pagewanted=all> (aufgerufen am 01.05.2016)
- Hoekman, Bernard M./Kostecki, M. M.* 2009: *The political economy of the world trading system. The WTO and beyond*, Oxford: Oxford University Press.
- Ikenberry, John G.* 2008: "The Rise of China and the Future of the West: Can the Liberal System Survive?" In: *Foreign Affairs*, January- February, 23-37.
- Ikenberry, John G.* 2011: The Future of the Liberal World Order, in: *Foreign Affairs* 90: 3, 56–68.
- Jernigan, Daniel B.et.al* 2002: Investigation of bioterrorism-related anthrax, United States, 2001: epidemiologic findings, in: *Emerging infectious diseases* 8: 10, 1019–1028.
- Johnston, Alastair I.* 2003: Is China a Status Quo Power? in: *International Security* 27: 4, 5–56.

- Kagan, Robert* 2010: "The Perils of Wishful Thinking," *The American Interest*, 2010, 5 (3): 14-16.
- Keck, Margaret E./Sikkink, Kathryn* 1999: Transnational advocacy networks in international and regional politics, in: *International Social Science Journal* 51: 159, 89–101.
- Kerry, V. B./Lee, K.* 2007: TRIPS, the Doha declaration and paragraph 6 decision: what are the remaining steps for protecting access to medicines?, in: *Globalization and health* 3 (3): 1-12.
- Kurlantzick, Joshua* 2007: *Charm offensive: how China's soft power is transforming the world*. Yale: Yale University Press.
- Lamy, Pascal* 2012: *The Future of the Multilateral Trading System*. Speech of the WTO Director-General, verfügbar unter: https://www.wto.org/english/news_e/sppl_e/sppl258_e.htm; (aufgerufen am 01.4.2016)
- March, James G./Olsen, Johan P.* 1998: The Institutional Dynamics of International Political Orders, in: *International Organization* 52: 4, 943–969.
- McCalman, Phillip* 2001: Reaping what you sow. An empirical analysis of international patent harmonization, in: *Journal of International Economics* 55: 1, 161–186.
- McNeal, Donald J. Jr.* 2001: Oxfam Joins Campaign to Cut Drug Prices for Poor Nations, *The New York Times*, 13.02.2001. verfügbar unter: <http://www.nytimes.com/2001/02/13/world/oxfam-joins-campaign-to-cut-drug-prices-for-poor-nations.html> (aufgerufen am 06.06.2016)
- Mittelman, James H.* 2013: "Global Bricolage: Emerging Market Powers and Polycentric Governance", *Third World Quarterly*, 34(1): 23-37.
- Modelski, George* 2005: Long- Term Trends in World Politics., in: *Journal of World-Systems Research* 11: 2, 195–206.
- MSF* 2001: US action at WTO threatens Brazil's successful Aids programme, MSF Presseerklärung vom 1.02.2001, verfügbar unter: <http://www.msf.org/en/article/us-action-wto-threatens-brazils-successful-aids-programme> (aufgerufen am 01.05.2016)
- Mühlböck, Monika/Rittberger, Berthold* 2015: The Council, the European Parliament, and the paradox of inter-institutional cooperation, in: *European Integration Online Papers (EIoP)* 19: 1, 1–20.
- Murphy, Hannah* 2007: NGOs, Agenda-setting and the WTO. Refereed paper presented to the Australasian Political Studies Association Conference, Monash University.

- Narlikar, Amrita* 2013: India rising: responsible to whom?, in: *International Affairs* 89: 3, 595–614.
- Novogrodsky, Noah B.* 2010: Beyond TRIPs. The Role of non- state Actors, in: Rubenstein, Kim/Rimmer, Matthew/Pogge, Thomas W. M. (Hrsg.): Incentives for global public health. Patent law and access to essential medicines, 343–356, Cambridge: Cambridge University Press.
- Nye, Joseph S., JR.* 2009: *Soft Power. The Means To Success In World Politics*, New York: Public Affairs.
- Odell, John S./Sell, Susan K.* 2006: Reframing the issue: the WTO coalition on intellectual property and public health, 2001, in: Odell, John S. (Hrsg.): *Negotiating trade. Developing countries in the WTO and NAFTA*, 85–114, Cambridge: Cambridge University Press.
- OECD (Organization for Economic Cooperation and Development)* 2016: OECD patent database, verfügbar unter:
<http://www.oecd.org/sti/inno/oecdpatentdatabases.htm>; (aufgerufen am 01.4.2016)
- Organski, A. F. K./Kugler, Jacek* 1980: *The War Ledger*, Chicago: University of Chicago Press.
- Ostry, Sylvia* 2008: The Uruguay Round North–South Grand Bargain: Implications for future negotiations, in: Kennedy, Daniel L. M./Southwick, James D. (Hrsg.): *The political economy of international trade law. Essays in honor of Robert E. Hudec*, 285–300, Cambridge: Cambridge University Press.
- Owen, T.* 2013: From "Pirates" to "Heroes". News, Discourse Change, and the Contested Legitimacy of Generic HIV/AIDS Medicines, in: *The International Journal of Press/Politics* 18: 3, 259–280.
- Oxfam International* 2001: *Drug Companies vs. Brazil: The threat to Public Health*. Oxfam Briefing Papers, verfügbar unter:
<http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/drug-companies-vs-brazil-the-threat-to-public-health-114469>; (aufgerufen am 01.04.2016)
- Powlick, Philip J./Katz, Andrew Z.* 1998: Defining the American Public Opinion/Foreign Policy Nexus, in: *Mershon International Studies Review* 42: 1, 29.
- Third World Network* 2001: *Re-Thinking Trips in The WTO: NGOs demand review and reform of TRIPS at Doha Ministerial Conference*. Verfügbar unter:

<http://viacampesina.org/en/index.php/actions-and-events-mainmenu-26/10-years-of-wto-is-enough-mainmenu-35/319-re-thinking-trips-in-the-wto-ngos-demand-review-and-reform-of-trips-at-doha-ministerial-conference>; (aufgerufen am 01.04.2016)

Republik Südafrika 1997: Medicines and Related Substances Control Amendment Act.

"Medicines Act".

Richwine, L. 1999: L. U.S. blocking distribution of AIDS drugs, critics say, in: San Francisco Examiner, 12.4.1999.

Rittberger, Volker/Kruck, Andreas/Romund, Anne 2010: Grundzüge der Weltpolitik. Theorie und Empirie des Weltregierens (Lehrbuch), Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Sawyer, Eric 1999: AIDS Activists disrupt Al Gore's announcement of presidential candidacy: Protestors demand global access to anti-HIV drugs and an end to vice-president's bullying of South Africa. Verfügbar unter:

<http://www.actupny.org/actions/gorezaps.html> (aufgerufen am 01.06.2016)

Scherer, F. M. 2000: The pharmaceutical industry, in: Culyer, Anthony J. und Newhouse, Joseph P. (Hrsg.): Handbook of health economics, Amsterdam: Elsevier.

Schimmelfennig, Frank 2001: The Community Trap. Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union, in: International Organization 55: 1, 47–80.

Schirm, S. A. 2010: Leaders in need of followers. Emerging powers in global governance, in: European Journal of International Relations 16: 2, 197–221.

Scholz, Saskia/Wolf, Klaus D. 2014: Ordnungswandel durch Umkehr einer Normenhierarchie. Der Schutz geistigen Eigentums und das Recht auf Gesundheit, HSK-Report, Band 2014 (5), Frankfurt am Main.

Schweller, Randal 2011: Emerging Powers in an Age of Disorder, in: Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations 17: 3, 285–297.

Schweller, Randall L./Pu, Xiaoyu 2011: After Unipolarity. China's Visions of International Order in an Era of U.S. Decline, in: International Security 36: 1, 41–72.

Sell, Susan K. 2003: Private power, public law. The globalization of intellectual property rights Cambridge: Cambridge University Press.

Sell, Susan K. 2007a: Intellectual property and the Doha Development Agenda, in: Lee, Donna/Wilkinson, Rorden (Hrsg.): The WTO after Hong Kong. Progress in, and prospects for, the Doha Development Agenda, 56–72, London: Routledge.

- Sell, Susan K.* 2007b: TRIPS-Plus Free Trade Agreements and Access to Medicines, in: *Liverpool Law Review* 28: 1, 41–75.
- Sell, Susan K./Prakash, Aseem* 2004: Using Ideas Strategically. The Contest Between Business and NGO Networks in Intellectual Property Rights, in: *International Studies Quarterly*, 48 (1): 143–175.
- Smith, Diana/Binet, Laurence/Bonnevie, Laure/Hakokongas, Laura/Meybaum, Jennifer* 2001: Fatal Imbalance. The Crisis in Research and Development for Drugs for Neglected Diseases, verfügbar unter: <http://www.msf.org/sites/msf.org/files/old-cms/source/access/2001/fatal/fatal.pdf>; (aufgerufen am 01.4.2016)
- Sotero, Paulo* 2010: Brazil's Rising Ambition in a Shifting Global Balance of Power, in: *Politics* 30, 71–81.
- South African High Court* 2001: CASE NO: 4183/98. Pharmaceutical Manufacturers' Association and 41 Others v. President of South Africa and 9 Others, verfügbar unter: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:Q8f8ctoy1hwJ:www.tac.org.za/Documents/MTCTPrevention/rplyaffi.doc+&cd=1&hl=de&ct=clnk&gl=de>; (aufgerufen am 01.4.2016)
- Steffek, Jens* 2012: NGOs and Social Movements at the WTO, in: Narlikar, Amrita/Daunton, Martin J./Stern, Robert M. (Hrsg.): *The Oxford handbook on the World Trade Organization*, 301–319, Oxford: Oxford University Press.
- Sun, Haochen* 2004: The road to Doha and beyond: Some reflections on the TRIPS agreement and public health, *European journal of international law*, 15(1), 123-150.
- Sykes, Alan O.* 2002: TRIPs, Pharmaceuticals, Developing Countries, and the Doha "Solution", in: John M. Olin Program in Law and Economics Working Papers: 140, 1–33.
- T' Hoen, Ellen* 2002a: TRIPS, pharmaceutical patents and access to essential medicines: Seattle, Doha and beyond. WHO Working Paper, verfügbar unter: <http://www.who.int/intellectualproperty/topics/ip/tHoen.pdf>. (aufgerufen am 04.04.2016)
- T' Hoen, Ellen* 2002b: TRIPS, Pharmaceutical Patents, and Access to Essential Medicines: A Long Way From Seattle to Doha. In: *Chicago Journal of International Law*: Vol. 3: Nr. 1, Artikel 6.

- T' Hoen, Ellen/Berger, Jonathan/Calmy, Alexandra/Moon, Suerie* 2011: Driving a decade of change. HIV/AIDS, patents and access to medicines for all, in: *Journal of the International AIDS Society* 14: 1, 1–15.
- Tomz, Michael* 2007: Domestic Audience Costs in International Relations. An Experimental Approach, in: *International Organization* 61: 04.
- Tuerk, Elisabeth* 2003: The Role of NGOs in International Governance NGOs and Developing Country WTO Members: Is there Potential for Alliance? in: *International Economic Governance and Non-Economic Concerns*, 169–209.
- United Nations* 2001: Declaration of Commitment on HIV/AIDS. Annex Declaration of Commitment on HIV/AIDS "Global Crisis – Global Action". verfügbar unter: <http://www.un.org/ga/aids/docs/aress262.pdf> (aufgerufen am 01.05.2016)
- UNAIDS* 1999: Statement of the Joint United Nations Programme on HIV/AIDS (UNAIDS) at the Third WTO Ministerial Conference Seattle, 30 November – 3 December 1999, verfügbar unter: http://lobby.la.psu.edu/020_Compulsory_Licensing/Organizational_Statements/UNAIDS/UNAIDS_3rd_WTO_Conference_113099.doc. (aufgerufen am 02.05.2016)
- Viana, Jose M. N.* 2001: Intellectual Property Rights, the World Trade Organization and Public Health: The Brazilian Perspective, in: *Connecticut Journal of International Law* 17, 311, verfügbar unter: <http://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/conjil17&id=321&div=&collection=> (aufgerufen am 02.05.2016)
- Wadman, M.* 1999: Gore under fire in controversy over South Africa AIDS drug law, in: *Nature* 399: 6738, 717–718.
- Wagner, Christian* 2010: India's Gradual Rise, in: *Politics* 30, 63–70.
- World Health Assembly* 1998: "WHA 52.19 Revised drug strategy", in: <http://www.who.int/phi/WHA52.19.pdf>; (aufgerufen am 02.5.2016)
- WTO* 1994: AGREEMENT ON TRADE-RELATED ASPECTS OF INTELLECTUAL PROPERTY RIGHTS. TRIPs, verfügbar unter: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/27-trips.pdf; (aufgerufen am 01.4.2016)
- WTO* 2001a: DECLARATION ON THE TRIPs AGREEMENT AND PUBLIC HEALTH. WT/MIN(01)/DEC/2, verfügbar unter: https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_trips_e.pdf; (aufgerufen am 01.5.2016)

WTO 2001b: NGOs attending the Fourth WTO Ministerial Conference, Doha, Qatar 9 – 13 November 2001, verfügbar unter:

https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/min01_ngo_e.htm; (aufgerufen am 01.5.2016)

WTO 2003: Implementation of paragraph 6 of the Doha Declaration on the TRIPS Agreement and public health. WT/L/540 and Corr.1, in:

https://www.wto.org/english/tratop_e/trips_e/implem_para6_e.htm; (aufgerufen am 01.5.2016)

WTO 2005: Members OK amendment to make health flexibility permanent, in:

https://www.wto.org/english/news_e/pres05_e/pr426_e.htm; (aufgerufen am 03.4.2016)

Zangl, Bernhard/Heußner, Frederick/Kruck, Andreas/Lanzendörfer, Xenia 2016: Imperfect adaptation. How the WTO and the IMF adjust to shifting power distributions among their members, in: *The Review of International Organizations*, 1–26.

Zimmerman, Rachel/ Winestock, Geoff 2001: Developing Nations Are Emboldened By U.S.-Bayer Negotiations on Cipro, *The Wall Street Journal*, 26.10.2001. verfügbar unter:

<http://www.wsj.com/articles/SB1004049044142386480> (aufgerufen am 10.06.2016)

Zürcher-Fausch, Nicole 2002: Die Problematik der Nutzung von Zwangslizenzen durch Staaten ohne eigene Pharmaindustrie. Zur instrumentellen Umsetzung von Art. 6 der Erklärung zu TRIPs und zum öffentlichen Gesundheitswesen, in: *Außenwirtschaft* 57: 4, 495–522.