

Julia Heydemann

# Zugang zu Medikamenten

Die Akteursqualität der EU am Beispiel  
der Access to Medicines -Verhandlungen



Springer VS

---

# Zugang zu Medikamenten

---

Julia Heydemann

# Zugang zu Medikamenten

Die Akteursqualität der  
EU am Beispiel der Access to  
Medicines -Verhandlungen

Mit Geleitworten von Prof. Dr. Eckhard Jesse und  
Prof. Dr. Lynette Denny

 Springer VS

Julia Heydemann  
Chemnitz, Deutschland

Dissertation an der TU Chemnitz, 2015

ISBN 978-3-658-12870-8      ISBN 978-3-658-12871-5 (eBook)  
DOI 10.1007/978-3-658-12871-5

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Springer VS

© Springer Fachmedien Wiesbaden 2016

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen.

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer VS ist Teil von Springer Nature  
Die eingetragene Gesellschaft ist Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH

# Geleitwort

Eine der Folgen der Globalisierung besteht in der Zunahme der Relevanz internationaler Organisationen bei der Lösung grenzüberschreitender Probleme. Die Europäische Union (EU) hat als ressourcenstarke Kraft in den internationalen Organisationen viel Einfluss, wenngleich EU-interne und EU-externe Gegebenheiten die Verhandlungsführung erschweren, sei es durch die unterschiedliche Kompetenzregelung, sei es durch den voneinander abweichenden mitgliedschaftsrechtlichen Status der EU in den internationalen Organisationen. Die Akteursqualität fällt damit nicht gleich aus. Angesichts ihrer Bedeutung ist die Thematik Julia Heydemanns ohne Abstriche dissertationswürdig.

Die Kernfrage lautet: „Unter welchen Bedingungen ist die Akteursqualität der EU bei auswärtigen multilateralen Verhandlungen kleiner bzw. größer und ihr Verhandlungserfolg damit wahrscheinlicher bzw. weniger wahrscheinlich“? Daraus ergeben sich einige Unterfragen, etwa zu den EU-internen oder zu EU-externen Faktoren. Die Autorin will die Fragen anhand von vier Verhandlungsforen beantworten – und zwar am Beispiel des unzureichenden Zugangs von Medikamenten für arme Bevölkerungsschichten. Die Methodik basiert auf der Dokumenten- und qualitativen Inhaltsanalyse, wobei die Autorin Primärliteratur heranzieht, u. a. Verhandlungsprotokolle, Expertenberichte und Erklärungen von Ministerien. Der Aufbau ist schlüssig erläutert.

Das zweite Kapitel betrifft vor allem theoretische Aspekte. Nach einer Definition des Begriffs in modifizierter Anlehnung an Charlotte Bretherton und John Vogler, für die drei Bedingungen („opportunity“, „presence“, „capability“) erfüllt sein müssen, folgen Arbeitshypothesen, die im Laufe der Studie überprüft werden: Kompetenz-Hypothese, Einigkeit-Hypothese, Staats-Hypothese, Externer-Zwang-Hypothese. Der Operationalisierung der abhängigen Variablen („Akteursqualität der EU“) – bezogen auf Verhandlungsverfahren, Verhandlungsteilnehmer und Verhandlungsergebnis – schließt sich die Operationalisierung der unabhängigen Variablen an, wobei die Autorin zwischen EU-internen und EU-externen Faktoren unterscheidet. Die beiden Unterkapitel zur Operationalisierung verdienen besondere Hervorhebung. Um dies nur für die abhängigen Variablen zu zeigen: Heydemann unterscheidet bei den Parametern zwischen drei „Tiefendimensionen“ (Verhandlungsverfahren, Verhandlungsteilnehmer, Verhandlungsergebnis) und neun Indikatoren (1. Tiefendimension: Prozedere, Thema, Substanz, Dauer; 2. Tiefendimension: Wahrnehmung, Ver-

handlungspositionen, Gruppendynamik; 3. Tiefendimension: Form, Substanz). Jeder Indikator wird durch spezifische Merkmale ermittelt. Für das Prozedere sind dies drei: Ausrichtung von verhandlungsrelevanten Treffen durch die EU; Beantragen von (Sonder-)Sitzungen; Teilnahme der EU an Meetings im geschlossenen Kreis. Wie dieses Beispiel verdeutlicht, hat sich die Autorin einer Herkulesarbeit angenommen. Die Begründung für die Fallauswahl ist einleuchtend.

Die Kapitel 3 bis 6 behandeln die vier Fallstudien zur Akteursqualität der EU im Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT, 1986-1994), zur Akteursqualität der EU in der Welthandelsorganisation (WTO, 2001-2003), zur Akteursqualität der EU in der Weltgesundheitsorganisation (WHO, 2006-2008) sowie zur Akteursqualität der EU im Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen (UN-Menschenrechtsrat, 2013). Die einzelnen Kapitel sind prinzipiell gleich angelegt: Der Einführung zur Verhandlungsgeschichte im jeweiligen Forum schließt sich ein Unterkapitel zur jeweiligen Verhandlungssituation an. Danach folgt die Überprüfung der abhängigen Variablen und die Überprüfung der unabhängigen Variablen sowie eine knappe Zusammenfassung. Insgesamt bieten die vier Fallstudien viele nützliche Erkenntnisse – in theoretischer wie in empirischer Hinsicht. So revidiert Julia Heydemann die gängige Annahme, eine stärkere Vergemeinschaftung der europäischen Außenpolitik erhöhe immer die Akteursqualität der EU.

Die Akteursqualität der EU fiel am größten in der WTO aus, am geringsten im Menschenrechtsrat der EU. Die Akteursqualität der WHO liegt näher bei der WTO, die des GATT beim Menschenrechtsrat. Die EU konnte in der WTO großen Einfluss auf die Verhandlungen ausüben, wie das Treffen in Doha/Qatar im November 2001 gezeigt hat. Das gilt für alle Merkmale. Hingegen vermochte die EU im Menschenrechtsrat kaum eine zu Rolle spielen, wesentlich bedingt durch die intergouvernementale Kompetenz. Sie richtete keine verhandlungsrelevanten Treffen aus, beantragte keine Sitzungen, und sie beeinflusste nicht den Verhandlungsinhalt (alle Änderungsvorschläge scheiterten).

Beim Vergleich der unabhängigen Variablen mit Blick auf die eingangs aufgestellten vier Hypothesen ergibt sich folgendes Bild: Die Hypothese 1, die Akteursqualität der EU sei größer, wenn die Europäische Kommission die EU in die Verhandlungen vertritt, trifft grundsätzlich zu. Allerdings gilt das nicht für alle vier Fallstudien gleichermaßen, wie die Fallstudie zur WHO belegt. Die Hypothese 2, wonach die Einigkeit der Prinzipale zu einer größeren Akteursqualität der EU führe, gilt für die ersten drei Fallstudien, nicht jedoch für den UN-Menschenrechtsrat. Die Unterstützung der irischen Ratspräsidentschaft förderte nicht den Erfolg in den Verhandlungen – im Gegenteil. Die Hypothese 3 – die Akteursqualität der EU sei bei Verhandlungen größer, wenn verhandlungsre-

levante externe Zwänge fehlen – zielt auf den mitgliedschaftsrechtlichen Status der EU in internationalen Organisationen. Wie die empirische Untersuchung in den Fallstudien erhellt, spielt der mitgliedschaftsrechtliche Status der EU für ihre Akteursqualität weniger eine Rolle. Nur im dritten Fallbeispiel war es wichtig, dass die EU Vollmitglied der WTO war. Dadurch ließ sich ihr Einfluss steigern. Hingegen nützte die Vollmitgliedschaft der EU im GATT nichts. Und der bloße Beobachterstatus in der WHO und im UN-Menschenrechtsrat behinderte die Akteursqualität der EU nicht. Die Hypothese 4 – die Akteursqualität nehme bei Verhandlungen ohne verhandlungsrelevante externe Zwänge zu – traf für die erste Fallstudie zu; sie ließ sich für die zweite bis vierte Fallstudie wegen des Ausbleibens derartiger Zwänge weder bestätigen noch vernachlässigen.

Eine besondere Stärke der Studie besteht in der engen Verknüpfung der theoretischen Ebene mit der Empirie. Auf diese Weise lässt sich gut nachvollziehen, welche Arbeitshypothesen stimmig sind und welche nicht. Ein weiteres Verdienst: Julia Heydemann beschreibt nicht nur die Sachverhalte (wie verliefen sie?), sondern fragt auch nach den Ursachen (warum verliefen sie so?). Damit ist das Werk analytisch stark. Dies ist umso anerkennenswerter, als sie sich eines Themas komplexer Interdependenz annimmt.

Chemnitz, im August 2015

Prof. Dr. Eckhard Jesse

## Preface

The issue of access to medicines is a major concern doctors and their patients face worldwide every day. While state of the art treatment has contributed to cure or at least improve devastating diseases such as HIV, Malaria or different kinds of cancer in the developed world, patent regulations and / or overpricing prevent the poor population in developing countries from life-saving medical treatment. For example, the mortality rate of any HIV infection has decreased worldwide, but the survival rate is much higher in Europe, North America and other wealthy countries compared to that of most of the countries in sub-Saharan Africa. It is, therefore, a matter of ethical relevance to ensure that *all* patients, including the poor and the poorest, have access to the best available treatment of any disease. The problem of access to medicines has played a central role during my own professional career as a doctor in South Africa, one of the countries at the forefront of the worldwide access to medicines debate due to the high rate of people infected with HIV/AIDS. If one takes into account, that 2 billion people worldwide lack access to in some cases potentially life-saving medication it becomes clear that the author has chosen a topic of continued importance and relevance.

Multilateral negotiations on the issue of access to medicines took place in four different negotiation fora: from 1986-1994 at the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT); from 2001-2003 at GATT's successor organization, the World Trade Organization (WTO); from 2006-2008 at the World Health Organization (WHO) and finally, in 2013 at the UN Human Rights Council. The author looks at decisive negotiation situations in all four negotiations.

What makes these multilateral negotiations particularly complex is that they are negotiated from varying view-points within the different fora: at GATT and WTO from an economic angle, at the WHO from a public health viewpoint, and at the UN Human Rights Council from a "right to health" perspective. The author aptly captures this complexity by "telling the (negotiation) story" of access to medicines from these four different perspectives.

Stepping down from the global perspective the key word the author employs in this paper is "actorness". Her research interest lies with one actor specifically: the European Union (EU). Since other works have largely concentrated on the controversial role of the USA on access to medicines this focus adds an important piece to the puzzle. Particularly, since the specific part the EU played in



the negotiations is no less problematic than that played by the US. Indeed, the author illustrates how the wealthy countries and especially the EU negotiate largely for their own pharmaceutical interests, thereby steadfastly ignoring the public health interests of the majority of developing countries.

Secondly, and this takes the aforementioned complexity of the negotiations, to another level: The EU is in itself highly complex! Being an important player in such negotiations, as well as in the realm of development aid, it deems crucial to analyze the actions of this particular actor. The author manages this task by stringently applying one theoretically developed framework to all cases, thereby unravelling the internal coordination problems among EU member states.

She then shows that despite own lacks in the negotiation of an issue of complex interdependence the EU is indeed an influential actor that needs to be reckoned with by other actors. To understand its complexity and the way it manages modern day negotiations is thus of no little importance. I therefore recommend this paper to a broad audience of readers, be they scientists, representatives of NGOs or just generally interested in the politics behind the central issue of access to medicines.

Finally, I hope that this scientific analysis helps to understand what time has been wasted due to the selfishness of powerful nations protecting their own pharmaceutical industry. The EU as an actor should take the responsibility to contribute to “access to medicines” for all patients – be they in the developed or in the developing world.

October 2015

Prof. Lynette Denny, University of Cape Town

# Danksagung

Eine wissenschaftliche Arbeit ist nie das Werk einer einzelnen Person – so auch im Falle der vorliegenden Arbeit nicht. Daher möchte ich den Menschen, die mich auf dem langen Weg zur Promotion begleitet haben, an dieser Stelle meinen Dank aussprechen.

In erster Linie danke ich meinem Doktorvater, Prof. Dr. Eckhard Jesse. Trotz seiner bevorstehenden Emeritierung hat er mich noch als Doktorandin in seine Arbeitsgruppe aufgenommen und meine Bewerbung um ein Stipendium der Hanns-Seidel-Stiftung maßgeblich unterstützt. Die von ihm geleiteten und geprägten Kolloquien haben eine Atmosphäre des wissenschaftlichen Austauschs geschaffen, die die rasche Weiterentwicklung, Reifung und Fertigstellung meiner Arbeit möglich gemacht haben.

Ein weiterer besonderer Dank gilt Prof. Dr. Roland Sturm, der freundlicherweise die Rolle des Zweitgutachters für meine Arbeit übernommen hat. Mit wesentlichen inhaltlichen Anregungen hat er unter anderem zur Definition des zentralen Begriffs „Akteursqualität“ in dieser Arbeit beigetragen.

Prof. Dr. Alexander Gallus danke ich für die freundliche und flexible Übernahme der Rolle des zweiten Prüfers bei meinem Rigorosum; Jun.-Prof. Dr. Tom Mannewitz danke ich für die Leitung der Prüfung als Vorsitzender.

Dank gebührt ebenfalls der Hanns-Seidel-Stiftung, die meine Arbeit durch ihre großzügige finanzielle wie ideelle Förderung wesentlich unterstützt hat. Stellvertretend danke ich Prof. Hans-Peter Niedermeier und Frau Isabel Küfer zudem für die Gelegenheit, einen Aufsatz zu meinem Thema in einem Sammelband der Stiftung veröffentlichen zu dürfen.

Meinen Doktorandenkollegen danke ich für die vielen hilfreichen Anregungen und Gespräche am Rande der Kolloquien, die meine Arbeit vorangebracht haben. Zu wissen, dass man in diesem Prozess nicht allein ist und häufig mit denselben Problemen kämpft, hat mich in meiner eigenen Arbeit bestärkt.

Meiner Familie danke ich dafür, dass sie in jeglicher Hinsicht die Grundsteine für meinen Weg gelegt hat. Ihretwegen habe ich mir diese Arbeit überhaupt erst zugetraut. Zu Ehren meines Vaters, Prof. Dr. Günther Heydemann, veröffentliche ich meine Dissertation unter meinem Mädchennamen.

Stellvertretend für die Familie Meinhold-Heerlein, die mich über die Zeit der Dissertation immer wieder angespornt hat, möchte ich Frau Heike Meinhold-

Heerlein für ihre tatkräftige Unterstützung durch Kinderbetreuung sowie Durchsicht von wesentlichen Teilen der Arbeit danken.

Meinem Sohn Paul, der mitten in diese Arbeit hineingeboren wurde, danke ich für zwei Erkenntnisse: Erstens, dass man als Mutter effektiver mit der wenigen Zeit, die einem zur Verfügung steht, umgeht; und zweitens, dass es mindestens ebenso wichtige Dinge gibt wie die Doktorarbeit.

Meinem Sohn Johannes danke ich für seine Geduld: Er hat mit seiner Geburt gewartet, bis die Verteidigung erfolgreich abgeschlossen war.

Meinem Mann, Prof. Dr. Ivo Meinhold-Heerlein, gebührt der Dank zum Schluss. Er hat diese Arbeit von Anfang an mit getragen und ohne seine Ruhe, seine Geduld und seine Beharrlichkeit hätte ich sie nicht in derselben Weise entwickeln und fertigstellen können. Da er nach unzähligen Gesprächen nun erheblich mehr über die Akteursqualität der EU weiß, als seinem wissenschaftlichen Interessengebiet entspricht, ist ihm diese Arbeit gewidmet.

Julia Heydemann  
im September 2015

*Ich widme diese Arbeit meinem Mann,  
Ivo*

# Zusammenfassung

## **(K)ein Zugang zu Medikamenten?**

### **Die Akteursqualität der EU am Beispiel der „access to medicines“-Verhandlungen in GATT, WTO, WHO und UN-Menschenrechtsrat**

#### *Schlüsselwörter*

Akteursqualität, regime complexity, komplexe Interdependenz, multilaterale Verhandlungen, EU, GATT, WTO, WHO, UN-Menschenrechtsrat, Zugang zu Medikamenten

#### *Einführung*

Als Folge der Globalisierung werden grenzüberschreitende politische Fragestellungen zunehmend in internationalen Organisationen verhandelt. Analoge Aspekte ein- und derselben Problematik sind dabei oft Gegenstand von Verhandlungen in unterschiedlichen Foren. Zum Teil finden solche Verhandlungen zeitlich parallel statt. Dies führt nicht selten zu einer Überlappung von Zuständigkeiten und einer Häufung von internationalen Abkommen: der sogenannten „regime complexity“. Unter diesen Bedingungen verhandelte Themen werden als „issues of complex interdependence“ bezeichnet. Beide Phänomene kennzeichnen die multilaterale Verhandlungsdiplomatie des 21. Jahrhunderts.

Am Beispiel eines solchen „issues of complex interdependence“ wird die Akteursqualität der Europäischen Union (EU) untersucht. Die EU tritt nämlich mit einem Problem an den Verhandlungstisch, das andere Akteure in der Form nicht haben: Für jeden Teilaspekt eines Themas komplexer Interdependenz, der in einem Forum verhandelt wird, gilt EU-intern eine andere Kompetenzregelung, d.h. also die Verhandlungsführung liegt entweder bei der Europäischen Kommission, bei der Ratspräsidentschaft oder sie ist geteilt. Ein weiterer EU-interner Faktor ist die wechselnde Einigkeit unter den Mitgliedstaaten. Doch auch EU-externe Faktoren variieren je nach Forum: So ist der mitgliedschaftsrechtliche Status der EU nicht in jeder internationalen Organisation derselbe. Zudem wirken externe Zwänge, wie zum Beispiel von Verhandlungspartnern ausgeübter

Druck, auf die EU ein. Die zentrale Leitfrage lautet daher: Unter welchen Bedingungen ist die Akteursqualität der EU in auswärtigen Verhandlungen kleiner bzw. größer und ein Verhandlungserfolg damit wahrscheinlicher bzw. weniger wahrscheinlich? Der Begriff Akteursqualität wird definiert als die Fähigkeit eines Akteurs, eine Handlung bzw. einen Handlungsvorgang zu beeinflussen. Als Fallbeispiel dient ein unter dem Stichwort „access to medicines“ bekanntes Problem aus der Entwicklungspolitik. Hierbei handelt es sich um den weltweit unzureichenden Zugang von armen Bevölkerungsschichten zu Medikamenten. Das Thema qualifiziert als eines „komplexer Interdependenz“, da es in mehreren internationalen Organisationen verhandelt wurde: von 1986-1994 im Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT); von 2001-2003 in der Welthandelsorganisation (WTO); von 2006-2008 in der Weltgesundheitsorganisation (WHO) und 2013 im Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen (UN-Menschenrechtsrat).

### *Methodik*

Die zentrale Methode dieser Untersuchung ist der Vergleich. Dazu werden die oben genannten vier Verhandlungsforen jeweils als separate Fallstudien betrachtet. Gemeinsam ist ihnen nur das Thema der Verhandlungen, welches folglich konstant gehalten werden kann („ceteris paribus“). Um jeglicher systematischen Verzerrung („selection bias“) vorzugreifen, wird das Handeln der EU in jeweils einer entscheidenden Verhandlungsphase pro Fall analysiert. Für jede Verhandlungssituation wird zunächst deren Verhandlungshistorie so genau wie möglich rekonstruiert. Zur Beantwortung der Leitfrage werden dann für jede Verhandlungssituation vier Hypothesen überprüft. Sie basieren auf jeweils zwei EU-internen und -externen Faktoren, von denen angenommen wird, dass sie auf die Akteursqualität der EU einwirken. Die Auswahl der Faktoren orientiert sich am gegenwärtigen Forschungsstand. Die Validierung bzw. Falsifizierung der Hypothesen im Einzelnen erfolgt nach im theoretischen Bezugsrahmen vorab festgelegten Indikatoren. Als Methode der Datenerhebung wird die Dokumentenanalyse verwendet. Die Auswertung des Materials erfolgt mittels qualitativer Inhaltsanalyse anhand der entwickelten Indikatoren.

### *Ergebnisse der Analyse*

Die Untersuchung kommt zu dem Ergebnis, dass die Akteursqualität der EU in den vier Foren sehr unterschiedlich ausfällt, obwohl ein- und dasselbe Thema verhandelt wurde: So war die Fähigkeit der EU, die Verhandlungen zu beeinflus-

sen, am größten in der WTO, am zweitgrößten in der WHO, am drittgrößten im GATT und am geringsten im UN-Menschenrechtsrat. Die Überprüfung der vier Hypothesen mit Hilfe der Dokumentenanalyse ergab nachfolgende Begründung für dieses Ergebnis:

Ursächlich für die starke Akteursqualität der EU in der WTO war, dass die Kompetenz bei der Kommission lag, gleichzeitig aber eine erhöhte Einigkeit unter den EU-Mitgliedstaaten herrschte. Zudem hatte sich der mitgliedschaftsrechtliche Status der EU in der neu gegründeten WTO (im Vergleich zum GATT) verbessert und es fehlten verhandlungsrelevante Zwänge, da die Kommission mit ihrem Hauptkontrahenten, den USA, eng zusammenarbeitete. Auch in der WHO gab es mehrheitlich Einigkeit unter den EU-Mitgliedstaaten, es fehlten verhandlungsrelevante Zwänge und sowohl der Beobachterstatus der Kommission, als auch die mit der Ratspräsidentschaft geteilte Verhandlungsführung schränkten die Akteursqualität der EU nicht wesentlich ein. Die geringe Akteursqualität der EU im GATT lässt sich hingegen mit der Einigkeit der EU-Mitgliedstaaten, das Verhandlungsmandat der Kommission zu begrenzen, erklären. In Kombination mit einem externen Faktor – der Fristsetzung durch das die Verhandlungen leitende „Trade Negotiating Committee“ –, konnte die Kommission den positiven mitgliedschaftsrechtlichen Status der EU sowie ihre alleinige Verhandlungskompetenz nicht zu Gunsten der EU nutzen. Dass die Akteursqualität der EU am geringsten im UN-Menschenrechtsrat ausgeprägt war, ist schließlich mit der Verhandlungsführung der irischen Ratspräsidentschaft zu erklären, welche zu einer für die EU unvorteilhaften Verhandlungsstrategie führte.

### *Schlussfolgerungen*

Während die Ergebnisse einerseits zentrale Erkenntnisse aus der Literatur bestätigen konnten (dass beispielsweise die Einigkeit der Mitgliedstaaten eine zentrale Rolle spielt oder die „gebundenen Hände“ der Kommission der EU insgesamt oft zum Vorteil reichen), widersprachen einzelne Resultate andererseits den hypothetischen Erwartungen: So konnte beispielsweise die in der Literatur gängige Vorstellung, die EU sei durch die Regelung „geteilter Kompetenz“ eher in ihrer Akteursqualität eingeschränkt, nicht bestätigt werden. Gleichzeitig belegen alle vier Fallstudien, dass die Beteiligung der supranationalen Ebene an der Verhandlungsführung der EU mehrheitlich zum Vorteil gereicht. Schließlich ergab die Analyse, dass ein verbesserter rechtlicher Status die Akteursqualität der EU in internationalen Foren tendenziell befördert.

*Ausblick*

Für die weitere Forschung als zielführend erwies sich der Fokus auf das Zusammenspiel von EU-internen und EU-externen Faktoren. Gerade in deren Kombination wirken sie auf die Akteursqualität der EU ein und sollten daher in weiteren Arbeiten verstärkt untersucht werden. Für die europäische Praxis empfiehlt es sich, EU-intern eine gemeinsame Position zu einem Thema komplexer Interdependenz zu formulieren, welche in den verschiedenen Foren dann konsequenter als bisher vertreten wird. Ein Verbesserungsvorschlag dieser Arbeit besteht folglich darin, innerhalb der Kommission eine Einheit damit zu beauftragen, die Positionen der EU in den verschiedenen Foren im Vorfeld abzugleichen. Erst dann kann die EU international glaubwürdig auftreten - und erfolgreich verhandeln.



# Abstract

## **(No) Access to Medicines?**

### **The actorness of the EU using the example of the „access to medicines“-negotiations in GATT, WTO, WHO and UN Human Rights Council**

#### *Keywords*

Actorness, regime complexity, complex interdependence, multilateral negotiations, EU, GATT, WTO, UN Human Rights Council, access to medicines

#### *Introduction*

In the wake of globalization, trans-national political problems are increasingly negotiated in international organisations. Analogous aspects of one and the same set of problems are thereby frequently subject of negotiations in different fora. In part, such negotiations take place at the same time. This leads to an overlapping of responsibilities and an accumulation of international agreements: the so-called “regime complexity”. Issues that are negotiated under these circumstances are called “issues of complex interdependence”. Both phenomena are characteristic of multilateral diplomacy in the 21<sup>st</sup> century.

Using the example of such an “issue of complex interdependence”, the actorness of the European Union (EU) is analysed. The EU namely approaches the bargaining table with a problem that does not inflict upon other actors: For every aspect of an issue of complex interdependence that is negotiated in one forum, EU-internally, a different distribution of competences applies, that is: either the conduct of negotiations rests with the European Commission, the Council presidency or it has to be shared among these two. Another important EU-internal variable is the changing unity among its member-states. But also EU-external variables vary depending upon the negotiation forum: The membership status of the EU is not the same in every international organisation. Furthermore, external constraints impact upon the EU, such as pressure exerted by negotiation partners.

The central question of this paper reads: Under which conditions is the actorness of the EU in foreign negotiations smaller/greater and a negotiating success therefore more likely/unlikely? The term “actorness” is defined as the capability of an actor to influence an action or a sequence of actions. A problem known in development policy under the short-term of “access to medicines” serves as case study. The term refers to the worldwide inadequate access of the poor to medicines. The issue qualifies as one of “complex interdependence”, as it was negotiated in different international organisations: from 1986-1994 in the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT); from 2001-2003 in the World Trade Organisation (WTO); from 2006-2008 in the World Health Organisation (WHO) and in 2013 in the Human Rights Council of the United Nations (UN Human Rights Council).

### *Methods*

The central method of this analysis is the comparison. The aforementioned four negotiating fora are each considered as separate case studies. They only have the issue of the negotiations in common, which can thus be kept constant („*ceteris paribus*“). To prevent any systematic distortion of results („*selection bias*“), the actions of the EU are analysed for one decisive negotiation phase per case. At first, for each negotiation situation, the respective negotiation history is reconstructed as accurately as possibly. Then, and by way of answering the central question, four hypotheses are tested for each negotiation situation. They are based, respectively, upon two EU-internal and EU-external variables, from which can be assumed that they impact upon the actorness of the EU. The selection of the variables takes the current state of research into consideration. The validation respectively the falsification of each hypothesis follows indicators which are introduced in the theoretical framework. The method used for data selection is documentary research. The evaluation of the material is done via qualitative content analysis using the indicators developed within the theoretical framework.

### *Results of the analysis*

The analysis comes to the conclusion that the actorness of the EU varies widely among the four fora, even though one and the same issue was negotiated: The capacity of the EU to influence the negotiations was greatest in the WTO, second greatest in the WHO, third greatest in the GATT and the weakest in the UN Hu-

man Rights Council. The testing of the four hypotheses via documentary research highlights the following reasons for this result:

The strong actorness of the EU in the WTO can be explained with the fact that the competence to negotiate was with the Commission and that heightened unity existed among EU member-states. Additionally, the membership status of the EU in the newly founded WTO was (in comparison to GATT) greatly enhanced and no constraints relevant to the negotiation existed, as the Commission worked in close cooperation with its main counterpart, the US. At the WHO unity among EU member-states also persisted, constraints relevant to the negotiation were lacking and even the observer status of the Commission, as well as its shared conduct of the negotiations with the Council presidency did not compel the EU in its actorness. The weak actorness of the EU in GATT is explained by the unity of the EU member-states to limit the negotiation mandate of the Commission. In combination with an external variable – the setting of a deadline by the “Trade Negotiating Committee” which conducted the negotiations – the Commission could not capitalize upon the positive membership status of the EU and her sole negotiating competence. That the actorness of the EU was the lowest in the UN Human Rights Council is finally explained by the conduct of the negotiations by the Irish Presidency, which led to a negotiation strategy that was not of advantage to the EU.

# Inhalt

<b>Tabellenverzeichnis .....</b>	<b>27</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis .....</b>	<b>29</b>
<b>1 Einleitung.....</b>	<b>31</b>
1.1 Untersuchungsgegenstand und Problemstellung .....	31
1.2 Forschungsstand .....	34
1.2.1 Forschungsstand zur EU als Akteur.....	34
1.2.2 Forschungsstand zur europäischen Außenpolitik.....	40
1.2.3 Forschungsstand zur EU in internationalen Verhandlungen.....	43
1.3 Methodik.....	47
1.4 Aufbau .....	49
<b>2 Analyse der Akteursqualität der EU .....</b>	<b>51</b>
2.1 Begriffsdefinition.....	51
2.2 Arbeitshypothesen .....	55
2.3 Operationalisierung der abhängigen Variablen „Akteursqualität der EU“.....	58
2.4 Operationalisierung der unabhängigen Variablen.....	67
2.4.1 EU-interne Faktoren „Kompetenzverteilung“ (Hypothese 1), „Einigkeit der Prinzipale“ (Hypothese 2) .....	67
2.4.2 EU-externe Faktoren „Mitgliedschaftsrechtlicher Status der EU im jeweiligen Verhandlungsforum“ (Hypothese 3), „Verhandlungsrelevante Zwänge“ (Hypothese 4).....	70
2.5 Begründung der Fallauswahl und Verhandlungssituationen.....	72
2.6 Einführung in das übergeordnete Thema der vier Fallstudien .....	73
<b>3 Erste Fallstudie: Die Akteursqualität der EU im Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT) .....</b>	<b>83</b>
3.1 Einführung: Die Verhandlung von „access to medicines“ in der Uruguay-Runde (1986-1992) .....	83
3.2 Verhandlungssituation: Die Akteursqualität der EU auf der Ministerkonferenz von Brüssel (1990) .....	87

3.3	Überprüfung der abhängigen Variablen (AV) „Akteursqualität der EU“ .....	94
3.4	Überprüfung der unabhängigen Variablen (UV) und korrespondierenden Hypothesen.....	106
3.4.2	UV „Einigkeit der Prinzipale“ (Hypothese 2).....	111
3.4.3	UV „Mitgliedschaftsrechtlicher Status der EU im jeweiligen Verhandlungsforum“ (Hypothese 3) .....	120
3.4.4	UV „Verhandlungsrelevante Zwänge“ (Hypothese 4).....	129
3.5	Zusammenfassung .....	137
<b>4</b>	<b>Zweite Fallstudie: Die Akteursqualität der EU in der Welthandelsorganisation (WTO).....</b>	<b>141</b>
4.1	Einführung: Die Verhandlung von „access to medicines“ in der Doha-Runde (2001).....	141
4.2	Verhandlungssituation: Die Akteursqualität der EU auf der Ministerkonferenz von Doha (2001) .....	145
4.3	Überprüfung der abhängigen Variablen (AV) „Akteursqualität der EU“ .....	155
4.4	Überprüfung der unabhängigen Variablen (UV) und korrespondierenden Hypothesen.....	168
4.4.1	UV „Kompetenzverteilung“ (Hypothese 1) .....	168
4.4.2	UV „Einigkeit der Prinzipale“ (Hypothese 2).....	173
4.4.3	UV „Mitgliedschaftsrechtlicher Status der EU im jeweiligen Verhandlungsforum“ (Hypothese 3) .....	182
4.4.4	UV „Verhandlungsrelevante Zwänge“ (Hypothese 4).....	191
4.5	Zusammenfassung .....	193
<b>5</b>	<b>Dritte Fallstudie: Die Akteursqualität der EU in der Weltgesundheitsorganisation (WHO) .....</b>	<b>199</b>
5.1	Einführung: Die Verhandlung von „access to medicines“ in der IGWG-Runde (2006-2008).....	199
5.2	Verhandlungssituation: Die Akteursqualität der EU auf der dritten IGWG-Konferenz (2008) .....	211
5.3	Überprüfung der abhängigen Variablen (AV) „Akteursqualität der EU“ .....	217
5.4	Überprüfung der unabhängigen Variablen (UV) und korrespondierenden Hypothesen.....	225
5.4.1	UV „Kompetenzverteilung“ (Hypothese 1) .....	225
5.4.2	UV „Einigkeit der Prinzipale“ (Hypothese 2).....	230

---

5.4.3	UV „Mitgliedschaftsrechtlicher Status der EU im jeweiligen Verhandlungsforum“ (Hypothese 3).....	236
5.4.4	UV „Verhandlungsrelevante Zwänge“ (Hypothese 4).....	241
5.5	Zusammenfassung .....	244
<b>6</b>	<b>Vierte Fallstudie: Die Akteursqualität der EU im Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen (UN-Menschenrechtsrat).....</b>	<b>249</b>
6.1	Einführung: Die Verhandlung von „access to medicines“ in der 23. Sitzungsperiode (2013).....	249
6.2	Verhandlungssituation: Die Akteursqualität der EU auf der 23. Juni-Konferenz (2013).....	254
6.3	Überprüfung der abhängigen Variablen (AV) „Akteursqualität der EU“.....	262
6.4	Überprüfung der unabhängigen Variablen (UV) und korrespondierenden Hypothesen.....	270
6.4.1	UV „Kompetenzverteilung“ (Hypothese 1).....	270
6.4.2	UV „Einigkeit der Prinzipale“ (Hypothese 2).....	276
6.4.3	UV „Mitgliedschaftsrechtlicher Status der EU im jeweiligen Verhandlungsforum“ (Hypothese 3).....	280
6.4.4	UV „Verhandlungsrelevante Zwänge“ (Hypothese 4).....	284
6.5	Zusammenfassung .....	287
<b>7</b>	<b>Vergleich: Die Akteursqualität der EU in GATT, WTO, WHO und UN-Menschenrechtsrat.....</b>	<b>291</b>
7.1	Vergleich der abhängigen Variablen (AV): Die Akteursqualität der EU in den vier Foren .....	291
7.2	Vergleich der unabhängigen Variablen (UV) und korrespondierenden Hypothesen.....	298
7.2.1	UV „Kompetenzverteilung“ (Hypothese 1).....	298
7.2.2	UV „Einigkeit der Prinzipale“ (Hypothese 2).....	307
7.2.3	UV „Mitgliedschaftsrechtlicher Status der EU im jeweiligen Verhandlungsforum“ (Hypothese 3).....	316
7.2.4	UV „Verhandlungsrelevante Zwänge“ (Hypothese 4).....	324
7.3	Ergebnisse des Vergleichs .....	329
<b>8</b>	<b>Zusammenfassung.....</b>	<b>333</b>

---

<b>9</b>	<b>Schlussbetrachtung .....</b>	<b>337</b>
9.1	Schlussfolgerungen für die Theorie .....	337
9.2	Schlussfolgerungen für die Empirie .....	340
9.3	Ausblick: (K)ein Zugang zu Medikamenten? .....	341
	<b>Bibliographie .....</b>	<b>347</b>

# Tabellenverzeichnis

<i>Tabelle 1:</i>	Operationalisierung der abhängigen Variablen (AV) .....	66
<i>Tabelle 2:</i>	Operationalisierung der unabhängigen Variablen (UVs): EU-interne Faktoren.....	69
<i>Tabelle 3:</i>	Operationalisierung der unabhängigen Variablen (UVs): EU-externe Faktoren .....	71
<i>Tabelle 4:</i>	Ergebnis der Überprüfung der AV (1. Fallstudie).....	105
<i>Tabelle 5:</i>	EU-interner Faktor UV „Kompetenzverteilung“ (Hypothese 1) ..	107
<i>Tabelle 6:</i>	Ergebnis der Überprüfung der UV (1. Fallstudie/Hypothese 1)..	109
<i>Tabelle 7:</i>	EU-interner Faktor UV „Einigkeit der Prinzipale“ (Hypothese 2).....	112
<i>Tabelle 8:</i>	Ergebnis der Überprüfung der UV (1. Fallstudie/Hypothese 2)..	118
<i>Tabelle 9:</i>	EU-externer Faktor UV „Mitgliedschaftsrechtliche Bedingungen“ (Hypothese 3).....	120
<i>Tabelle 10:</i>	Ergebnis der Überprüfung der UV (1. Fallstudie/Hypothese 3) .....	127
<i>Tabelle 11:</i>	EU-externer Faktor UV „Verhandlungsrelevante Zwänge“ (Hypothese 4).....	130
<i>Tabelle 12:</i>	Ergebnis der Überprüfung der UV (1. Fallstudie/Hypothese 4) .....	134
<i>Tabelle 13:</i>	Zusammenfassung der Ergebnisse (1. Fallstudie) .....	137
<i>Tabelle 14:</i>	Ergebnis der Überprüfung der AV (2. Fallstudie).....	167
<i>Tabelle 15:</i>	Ergebnis der Überprüfung der UV (2. Fallstudie/Hypothese 1) .....	171
<i>Tabelle 16:</i>	Ergebnis der Überprüfung der UV (2. Fallstudie/Hypothese 2) .....	180
<i>Tabelle 17:</i>	Ergebnis der Überprüfung der UV (2. Fallstudie/Hypothese 3) .....	189
<i>Tabelle 18:</i>	Ergebnis der Überprüfung der UV (2. Fallstudie/Hypothese 4) .....	191
<i>Tabelle 19:</i>	Zusammenfassung der Ergebnisse (2. Fallstudie) .....	194
<i>Tabelle 20:</i>	Ergebnis der Überprüfung der AV (3. Fallstudie).....	223
<i>Tabelle 21:</i>	Ergebnis der Überprüfung der UV (3. Fallstudie/Hypothese 1) .....	228



<i>Tabelle 22:</i>	Ergebnis der Überprüfung der UV (3. Fallstudie/Hypothese 2) .....	234
<i>Tabelle 23:</i>	Ergebnis der Überprüfung der UV (3. Fallstudie/Hypothese 3) .....	239
<i>Tabelle 24:</i>	Ergebnis der Überprüfung der UV (3. Fallstudie/Hypothese 4) .....	242
<i>Tabelle 25:</i>	Zusammenfassung der Ergebnisse (3. Fallstudie) .....	244
<i>Tabelle 26:</i>	Ergebnis der Überprüfung der AV (4. Fallstudie) .....	268
<i>Tabelle 27:</i>	Ergebnis der Überprüfung der UV (4. Fallstudie/Hypothese 1) .....	274
<i>Tabelle 28:</i>	Ergebnis der Überprüfung der UV (4. Fallstudie/Hypothese 2) .....	278
<i>Tabelle 29:</i>	Ergebnis der Überprüfung der UV (4. Fallstudie/Hypothese 3) .....	282
<i>Tabelle 30:</i>	Ergebnis der Überprüfung der UV (4. Fallstudie/Hypothese 4) .....	285
<i>Tabelle 31:</i>	Zusammenfassung der Ergebnisse (4. Fallstudie) .....	287
<i>Tabelle 32:</i>	Vergleich der Ergebnisse der AV (Fallstudien 1-4) .....	295
<i>Tabelle 33:</i>	Vergleich der Ergebnisse der UV (Fallstudien 1-4/Hypothese 1) .....	303
<i>Tabelle 34:</i>	Vergleich der Ergebnisse der UV (Fallstudien 1-4/Hypothese 2) .....	311
<i>Tabelle 35:</i>	Vergleich der Ergebnisse der UV (Fallstudien 1-4/Hypothese 3) .....	319
<i>Tabelle 36:</i>	Vergleich der Ergebnisse der UV (Fallstudien 1-4/Hypothese 4) .....	326

## Abkürzungsverzeichnis

ACP	Gruppe der afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten (African, Caribbean, and Pacific Group of States)
AIDS	Erworbenes Immundefektsyndrom (Acquired Immune Deficiency Syndrome)
AV	Abhängige Variable
BATNA	Verhandlungsstrategie: Erreichen der besten Alternative zum geplanten Verhandlungsziel (Best Alternative To Negotiated Agreement)
CHR	UN-Menschenrechtskommission (Commission on Human Rights)
CIPIH	Expertenkommission der WHO zu geistigen Eigentums - rechten (Commission on Intellectual Property Rights, Innovation and Public Health)
EG/EC	Europäische Gemeinschaft (European Community)
EU	Europäische Union
Europäischer Rat	Gremium der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union
GATT	Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen (General Agreement on Tariffs and Trade)
H1,2,3,4	Hypothesen 1,2,3,4
HIV	Menschliches Immundefekt-Virus (Human Immunodeficiency Virus)
HRC	UN-Menschenrechtsrat (Human Rights Council)
IGWG	Intergouvernementale Arbeitsgruppe der WHO (Intergovernmental Working Group)
IP	Geistiges Eigentum (Intellectual Property)
IPRs	Geistige Eigentumsrechte (Intellectual Property Rights)
Kommission	Europäische Kommission
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa

---

Rat	Rat der Europäischen Union (Ministerrat)
Ratspräsident- schaft/Präsident- schaft	Vorsitz im Rat der Europäischen Union
Sub-Kommission	Unterkommission der UN-Menschenrechtskommission (UN Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights)
TNC	Verhandlungsführendes Komitee der GATT Uruguay Runde (Trade Negotiating Committee)
TRIPS	Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums (Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights)
UN	Vereinte Nationen (United Nations)
UNAIDS	Gemeinsames Programm der Vereinten Nationen zu HIV/ AIDS (Joint United Nations Programme on HIV/AIDS)
UN-Menschen- rechtsrat	Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen
USA	Vereinigte Staaten von Amerika (United States of America)
UVs	Unabhängige Variablen
WHA	Weltgesundheitsversammlung (World Health Assembly)
WHO	Weltgesundheitsorganisation (World Health Organisation)
WIPO	Weltorganisation für geistiges Eigentum (World Intellectual Property Organisation)
WTO	Welthandelsorganisation (World Trade Organisation)

# 1 Einleitung

## 1.1 Untersuchungsgegenstand und Problemstellung

„19<sup>th</sup> century nation-states are powerless against 21<sup>st</sup> century challenges. 20<sup>th</sup> century thinking will not save us from 21<sup>st</sup> century problems.“<sup>1</sup>

José Manuel Durão Barroso, 12. Präsident  
der Europäischen Kommission  
(2004-2014)

Wie der Präsident der Europäischen Kommission, José Manuel Durão Barroso, im obigen Zitat anklingen lässt, stellt uns die Globalisierung vor gewaltige Aufgaben, die neue Lösungen erfordern. Denn etliche politische Fragestellungen, die in den Bereich nationalstaatlicher Souveränität fallen, lassen sich eben nicht mehr sinnvoll unilateral lösen, wie dies in den vergangenen Jahrhunderten noch der Fall war. Dies trifft beispielsweise für grenzüberschreitende Umweltprobleme zu (etwa den globalen Klimawandel) oder aber für sicherheitspolitische Bedrohungen (etwa den Terrorismus). Die jüngste Finanzkrise hat zudem wieder eindrucksvoll bestehende globale finanzpolitische Dependenz unter Beweis gestellt.

Infolgedessen gehören solche Probleme zunehmend zur Verhandlungsmasse von internationalen Organisationen, um möglichst viele der von ihnen betroffenen Interessengruppen an einer Lösung zu beteiligen. Analoge Aspekte *ein- und derselben Problematik* sind dabei oft Gegenstand von *Verhandlungen in unterschiedlichen Foren*. Zum Teil finden solche Verhandlungen parallel statt. Dies führt nicht selten zu einer Überlappung von Zuständigkeiten und einer Häufung von internationalen Abkommen: der sogenannten „regime complexity“.<sup>2</sup> Unter diesen Bedingungen verhandelte Themen heißen „issues of complex interdependence“.<sup>3</sup> Beide Phänomene kennzeichnen die multilaterale Verhandlungsdiplo-matie des 21. Jahrhunderts.

---

1 José Manuel Durão Barroso: The Logic of Interdependence and Its Consequences, Rede auf der „Building Bridges“-Konferenz in Brüssel am 07.03.2013, unter: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-13-206\\_eu.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-206_eu.htm) (31.03.2015).

2 Vgl. Karen J. Alter/Sophie Meunier: The Politics of International Regime Complexity, in: Perspectives on Politics, 7 (2009) 1, S. 13-24.

3 Vgl. Ernst B. Haas: Why Collaborate? Issue-Linkage and International Regimes, in: World Politics 32 (1980) 3, S. 357-405, hier: S. 358. Siehe außerdem: Robert O. Keohane/Joseph R.

Für die unter solchen Rahmenbedingungen verhandelnden Akteure hat dieser Umstand entsprechende Konsequenzen: Nur Akteure mit ausreichenden Ressourcen sind in der Lage zeitgleich über verschiedene Foren hinweg präsent zu sein und so ihre Interessen durchzusetzen. Solche Akteure ziehen dann zum Teil sogar strategischen Nutzen aus der „regime complexity“, indem sie beispielsweise die Verhandlung eines Themas in einem von ihnen präferierten Forum bewirken.<sup>4</sup>

Auf den ersten Blick scheint diese Situation für die ressourcenstarke Europäische Union (EU) keine Hürde darzustellen. Sie ist gegenwärtig in mehreren internationalen Foren präsent und verfügt zudem über ausreichend Repräsentanten, um ihre Interessen dort zu vertreten. Zudem ist die EU durch ihren eigenen Integrationsprozess mit dem Phänomen wachsender nationalstaatlicher Interdependenzen hinlänglich vertraut, wie nachfolgendes Zitat von José Barroso belegt:

„The European Union is no stranger to interdependence: Our Member States' economies are the closest linked in the world with the world's largest single integrated market. So we have had to face the vital question of how best a group of states can work together and by pooling sovereignty better address current challenges and be effective in our policy response. We have learnt through experience – good and bad – as we have sought to turn the challenge of interdependence into the reality of common governance.“<sup>5</sup>

Die aus einer Rede Barrosos mit dem bezeichnenden Titel „The Logic of Interdependence and Its Consequences“ entnommene Passage verdeutlicht: Der supranationalen Speerspitze der EU sind die Folgen der komplexen Interdependenz, die zunehmend das internationale System charakterisiert, bekannt. Sie stellen mithin ihr „tägliches Brot“ dar.

Dessen ungeachtet, tritt die EU mit einem Problem an den Verhandlungstisch, das andere Akteure in dieser Art und Weise nicht haben: Für jeden Aspekt eines Themas komplexer Interdependenz, der in einem Forum verhandelt wird, gilt EU-intern eine andere Kompetenzregelung. Folglich kann die EU in einem Forum von der Kommission vertreten sein, in einem anderen hingegen von der Ratspräsidentschaft, obwohl beide Verhandlungen verschiedene Dimensionen

Nye: Globalization: What's New? What's Not? (And So What?), in: Foreign Policy, (2000) 118, S. 104-119, hier: S. 115.

4 Diese sogenannte „forum shopping“-Strategie wird nicht selten von einflussreichen Akteuren angewandt. Vgl. dazu K. J. Alter/S. Meunier (2009), S. 16.

5 José Manuel Durão Barroso: Economic Governance in the age of Interdependence, Rede auf der 67. Sitzung der Generalversammlung der Vereinten Nationen zur thematischen Debatte „The UN and Global Economic Governance“ in New York am 15.04.2013, unter: [http://www.eu-un.europa.eu/articles/en/article\\_13392\\_en.htm](http://www.eu-un.europa.eu/articles/en/article_13392_en.htm) (31.03.2015).

ein- und desselben Themas bearbeiten. Eine weitere EU-spezifische Hürde besteht darin, unter den EU-Mitgliedstaaten Einigkeit innerhalb einer Verhandlung zu erzielen.

Zusätzlich erschweren darüber hinaus EU-externe Faktoren die gemeinsame europäische Verhandlungsführung: Der mitgliedschaftsrechtliche Status der EU ist nicht in jeder internationalen Organisation derselbe. Außerdem wirken äußere Zwänge, wie zum Beispiel von Verhandlungspartnern ausgeübter Druck, auf die Akteursqualität der EU ein.

Selbst wenn in der EU der Umgang mit dem Phänomen komplexer Interdependenz folglich laufend praktiziert wird, bedeutet dies nicht, die EU verhandelt bei internationalen Verhandlungen solcher Themen automatisch erfolgreicher als andere Akteure. Vielmehr stellt sich angesichts ihrer gemischten außenpolitischen Bilanz eher die Frage, welche EU-internen und EU-externen Bedingungen auf die Akteursqualität einwirken und ihren Verhandlungserfolg begünstigen oder behindern. Die zentrale Fragestellung dieser Arbeit lautet daher:

Unter welchen Bedingungen ist die Akteursqualität der EU bei auswärtigen multilateralen Verhandlungen kleiner bzw. größer und ihr Verhandlungserfolg damit wahrscheinlicher bzw. weniger wahrscheinlich?

Aus dieser Fragestellung ergeben sich weitere Problemkreise: Welche Rolle spielen die jeweiligen EU-internen Gegebenheiten für den Verhandlungserfolg der EU? Ist die politische Einigkeit der EU-Mitgliedstaaten wirklich entscheidend? Führt nur eine stärker vergemeinschaftete EU-Außenpolitik zu einem größeren Verhandlungserfolg? Wie wirken zudem von der EU unabhängige Faktoren aus ihrem Umfeld auf sie ein? Sind äußere Zwänge gegebenenfalls sogar von Nutzen für die Akteursqualität der EU?

In Anlehnung an Charlotte Bretherton und John Vogler, deren Definition<sup>6</sup> von Akteursqualität die bis heute umfassendste ist, wird der Begriff als die Fähigkeit eines Akteurs definiert, eine Handlung oder einen Handlungsvorgang zu beeinflussen. Anhand eines „issues of complex interdependence“ ist die Akteursqualität der EU dann empirisch und – darauf basierend – vergleichend zu untersuchen. Als Fallbeispiel dient ein unter dem Stichwort „access to medicines“ bekanntes Problem aus der Entwicklungspolitik, bei dem es sich um den weltweit unzureichenden Zugang von armen Bevölkerungsschichten zu Medikamenten und Medizinprodukten handelt. Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) geht gegenwärtig von ein bis zwei Milliarden Menschen aus, die von

---

6 Vgl. Charlotte Bretherton/John Vogler: *The European Union as a Global Actor*, Oxon (2006), S. 12f.