

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

Zugang zu Medikamenten

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

Heydemann, J.

2016, XXX, 346 S., Softcover

ISBN: 978-3-658-12870-8