

2 Analyse der Akteursqualität der EU

2.1 Begriffsdefinition

Wie der Begriff „Akteursqualität“ definiert wird, ist von zentraler Bedeutung für diese Arbeit. Aus der Definition ergeben sich unmittelbar Konsequenzen für die *Bewertung* der Handlungsmacht der EU: Wer, wie Ulrich Krotz, zum Beispiel, die Akteursqualität der EU an einem Vergleich mit den militärischen Kapazitäten von Nationalstaaten festmacht, kommt schnell zu dem Ergebnis, die EU sei kein „vollwertiger Akteur“, da ihre Fähigkeiten in diesem Bereich bislang gering ausgeprägt sind.⁷⁸

Ebenso führen Definitionen zu problematischen Schlussfolgerungen, welche die EU nur in dem Fall als außenpolitisch relevanten Akteur verstehen, wo sie als Einheit agiert. Ein Beispiel dafür geben Kati Verlin Laatikainen und Karen Smith: „The extent to which the EU can act as one – or ‘speak with one voice’ – within the UN is an important indicator of its development as a foreign policy actor.”⁷⁹ Tatsächlich bleibt die EU aber selbst dann ein außenpolitischer Akteur von Relevanz, vertreten die einzelnen Nationalstaaten gegensätzliche Standpunkte. Beispielsweise hatte die Uneinigkeit der Mitgliedstaaten mit Blick auf eine Teilnahme der EU am Irakkrieg entscheidende Folgen für die weitere außenpolitische Bewertung des Konfliktes – in Europa wie international.

Schließlich sind die Definitionen unzureichend, welche mit einer stärkeren Vergemeinschaftung der Außenpolitik ein einheitliches Auftreten der EU implizieren. Zum Beispiel erhebt die bis heute ausführlichste Definition der Akteursqualität der EU neben anderen Kriterien die „Autonomie“ der supranationalen Ebene zu einer Grundbedingung.⁸⁰ Wie Martijn Groenleer und Louise

78 “But a real political actor also requires autonomous actorhood in the areas of traditional high politics: foreign policy, security and defense. That is, it needs steady and dependable capacity to act in the policy domains related to the use of force or coercion, the preparation for the use of force, the threat of the use of force or the preparation for the possible threat of the use of force or coercion. [...] It is exactly in these policy areas that Europe’s capacity to act as a unit has remained the weakest and least developed.” Zitiert nach: Ulrich Krotz: *Momentum and Impediments: Why Europe Won’t Emerge as a Full Political Actor on the World Stage Soon*, in: *Journal of Common Market Studies*, 47 (2009) 3, S. 555-578, hier: S. 557.

79 Kati Verlin Laatikainen/Karen Smith: *Intersecting Multilateralisms: The European Union at the United Nations*, Basingstoke 2006, S. 3.

80 Vgl. dazu die Diskussion der Definition von Jupille und Caporaso in Kapitel 1.2.1.

Van Schaik jedoch zeigen, schränken die intergouvernementalen Elemente im außenpolitischen Entscheidungsfindungsprozess der EU ihre Akteursqualität nicht unbedingt ein.⁸¹ Vielmehr gilt: „The relationship between the degree of the EU’s international actorness and the institutional set-up of the policy-making process is not so straightforward.“⁸² Folglich ist die Akteursqualität der EU für jeden Handlungskontext neu zu untersuchen.

Die Rückschau hier (wie im Forschungsstand) auf die Definitionen der Akteursqualität der EU verdeutlicht: Die Konzentration auf materielle Kapazitäten allein reicht nicht aus, um die Akteursqualität der EU adäquat zu definieren. Zwar sind materielle Fähigkeiten wesentlich für die Qualität eines jeden Akteurs; ihr jeweiliger Wert hängt allerdings stark vom Politikfeld bzw. Handlungskontext ab, in dem sich die EU bewegt.

Dieselbe Kontextabhängigkeit gilt für Definitionen, die immaterielle Kriterien zur Beurteilung der Akteursqualität der EU verwenden. Beispielsweise relativiert sich der Erkenntnisgehalt eines Kriteriums wie der „Effizienz“⁸³, wenn eine Verhandlung über mehrere Jahre hinweg andauert. Tatsächlich handelt kein Akteur in einer mehrjährigen Verhandlung „effizient“! Gleiches gilt für die in der Literatur oft genannten Kriterien der „Kohärenz“ und „Einigkeit“.⁸⁴ Im Kontext bestimmter Situationen kann eine zur Schau gestellte Uneinigkeit, die sich in „gebundenen Händen“ („tied hands“) der verhandlungsführenden Kommission äußert, oft sogar von Vorteil für den Akteur EU insgesamt sein, wie eine Studie von Sophie Meunier belegt.⁸⁵ Da die Kontextabhängigkeit des Handelns eines jeden Akteurs nicht umgangen werden kann, gilt es, ein neutrales Kriterium für die Akteursqualität der EU zu bestimmen, das für verschiedene Kontexte vergleichend prüfbar ist.

Ein solches neutrales Kriterium findet sich in der dreigeteilten Definition von Charlotte Bretherton und John Vogler wieder. Die beiden Autoren sehen die Akteursqualität der EU erst dann als gegeben an, wenn drei Bedingungen erfüllt sind: „opportunity“, „presence“ und „capability“. Weil die in dieser Arbeit verwendete Definition der Akteursqualität der EU sich an Bretherton und Voglers Definition anlehnt, wird deren Verständnis der drei bereits im Forschungsstand zitierten Begriffe, im Folgenden erneut kurz wiedergegeben:

81 Martijn L. P. Groenleer/Louise Van Schaik: United We Stand? The European Union’s International Actorness in the Cases of the International Criminal Court and the Kyoto Protocol, in: *Journal of Common Market Studies*, 45 (2007) 5, S. 969-998.

82 Ebenda, S. 970.

83 Vgl. L. Van Schaik (2010) sowie K. E. Jörgensen/S. Oberthür/J. Shahin (2012).

84 Vgl. G. Sjøstedt (1977), J. A. Caporaso/J. Jupille (1998), M. L. P. Groenleer/L. Van Schaik (2007) sowie L. Van Schaik (2010).

85 Vgl. Sophie Meunier: *Trading Voices: The European Union in International Commercial Negotiations*, Princeton, 2007, S. 50.

“Opportunity denotes factors in the external environment of ideas and events which constrain or enable actorness [...]. Presence conceptualizes the ability of the EU, by virtue of its existence, to exert influence beyond its borders [...]. Capability refers to the internal context of EU external action – the availability of policy instruments and understandings about the Union’s ability to utilize these instruments, in response to opportunity and/or to capitalize on presence.”⁸⁶

Mit „opportunity“ vertreten Bretherton und Vogler die Ansicht, bei jeder Analyse von Akteursqualität sei das externe Umfeld zu berücksichtigen. Dessen ungeachtet wird in der vorliegenden Arbeit der Handlungskontext nicht als Eigenschaft von Akteursqualität *per se* verstanden, da das externe Umfeld die Akteursqualität zwar beschränken kann, aber nicht ein Charakteristikum des Akteurs selbst ist. Dem Einfluss des externen Umfeldes auf die Akteursqualität der EU wird folglich nicht in der Definition von Akteursqualität (wie bei Bretherton und Vogler), sondern in Form von zwei Hypothesen zur Rolle EU-externer Faktoren Rechnung getragen.

Ähnliches gilt für das zweite Kriterium, die „capability“: Zwar kann der “internal context of EU external action” eine bisweilen sogar entscheidende Einschränkung der Akteursqualität der EU darstellen, beispielsweise, wenn sich die EU-Mitgliedstaaten uneinig über das weitere Handlungsvorgehen sind. Und zweifellos ist die Beschaffenheit des EU-internen Kontextes (Verfügbarkeit von Handlungsinstrumenten, Handlungswillen, EU-interne Kompetenz-verteilung etc.) zentral für das Verständnis der Akteursqualität der EU. Da der Einfluss der EU-internen Gegebenheiten auf die Akteursqualität der EU ebenfalls je nach Handlungskontext variiert (in einer politischen Frage sind die Mitgliedstaaten beispielsweise geeint, in einer anderen nicht), erscheint es schwer, diese in eine allgemein gültige Definition der Akteursqualität mit einzubringen, zumal sich die Frage stellt, welche EU-internen Faktoren als Eigenschaften der Akteursqualität sinnvollerweise festzulegen sind. Bretherton und Vogler nennen “policy instruments”, und tatsächlich ist für manche Handlungskontexte die Verfügbarkeit von solchen Instrumenten entscheidend (beispielsweise die Verfügbarkeit militärischer Kapazitäten). Doch, wie die beiden Autoren einschränkend in ihrer Definition feststellen, ist es in manchem Handlungskontext ebenfalls wichtig, ob EU-intern der Wille besteht, diese Instrumente überhaupt zu nutzen. Da über den variierenden Einfluss solcher Faktoren folglich nur zu spekulieren ist, wird dem EU-internen Kontext in Form von zwei Hypothesen zu zwei ausgewählten EU-internen Faktoren Rechnung getragen – und nicht in der Definition von Akteursqualität selbst.

86 C. Bretherton/J. Vogler (2006), S. 24.

Das am ehesten wertneutrale Kriterium zur Überprüfung der Akteursqualität der EU findet sich daher in Bretherton und Voglers drittem Kriterium „presence“ wieder:

“Presence conceptualizes the ability of the EU, by virtue of its existence, to exert influence beyond its borders [...]”⁸⁷

Das Kriterium des „Einflusses“ setzt eben nicht den Besitz bestimmter materieller Kapazitäten *definitiv* voraus. Zwar kann die Fähigkeit der EU, eine Handlung zu beeinflussen, von dem Besitz bestimmter materieller Kapazitäten abhängen – sie muss es aber nicht. Tatsächlich hängt dies vom jeweiligen Handlungskontext ab, den es folglich genau zu analysieren gilt. Der Begriff „Akteursqualität“ wird daher als *die Fähigkeit eines Akteurs, eine Handlung bzw. einen Handlungsvorgang zu beeinflussen*, definiert. Die „Fähigkeit eines Akteurs, eine Handlung oder einen Handlungsvorgang zu beeinflussen“ ist qua definitionem für verschiedene Handlungskontexte vergleichend zu prüfen; die Kontextgebundenheit des Handelns von Akteuren findet somit automatisch Berücksichtigung.⁸⁸

Zudem ist das die Definition tragende Kriterium des „Einflusses“ gleich in zweifacher Weise neutral: Erstens diskriminiert es nicht gegen bestimmte *Arten* von Akteuren. Es schließt alle Akteure (und damit die EU) logisch mit ein, da bereits eine Nichtregierungsorganisation Einfluss auszuüben vermag. Dieser Punkt ist zentral, da in vielen Definitionen der Akteursqualität der EU Kriterien enthalten sind, welche die EU nicht erfüllen kann und daraus nicht selten geschlossen wird, die EU sei kein Akteur. Bei der vorgeschlagenen Definition sind zwar etliche Situationen in der Realität denkbar, in denen die EU als Akteur keinen Einfluss auszuüben vermag; dennoch folgt daraus nicht automatisch, die EU sei kein Akteur, sondern nur, ihre Akteursqualität ist in diesem Fall einfach geringer ausgeprägt. Eine differenzierte Bewertung der Akteursqualität der EU wird dadurch möglich.

Außerdem verhält sich das Kriterium neutral gegenüber der *Form* der Präsentation europäischer Interessen auf der internationalen Ebene. Die Definition präjudiziert nicht von vornherein, wer in einer Verhandlung mehr Einfluss auszuüben vermag; die Präsidentschaft, das intergouvernementale Element im außenpolitischen Entscheidungsfindungsprozess der EU, oder die Kommission, ihr supranationaler Verhandlungsführer. Es ist somit ebenfalls eine differenziertere Analyse möglich. Dem Einfluss von Faktoren des EU-internen wie externen Umfeldes wird schließlich in Form von Hypothesen Rechnung getragen und nicht, irreführenderweise, in der Definition der abhängigen Variable.

87 Ebenda.

88 Vgl. die in Fußnote 36 gemachten Bemerkungen zur „Structure-Agency-Debatte“.

2.2 Arbeitshypothesen

In ihrer Eigenschaft als ein aus mehreren Nationalstaaten „zusammengesetzter Akteur“ („composed actor“)⁸⁹ ist die EU in ganz besonderem Maße vom Ausgang des Entscheidungsprozesses zwischen den sie konstituierenden *Agenten* (EU-Institutionen) und *Prinzipalen* (Mitgliedstaaten) abhängig.⁹⁰ Welche EU-internen Faktoren sind für die Verringerung oder Vergrößerung des europäischen internationalen Einflusses ausschlaggebend? Ein wesentlicher Faktor, der in der Forschung wiederholt genannt wird, ist die EU-interne Kompetenzverteilung. Diese ist gerade im Bereich der gemeinschaftlichen Außenpolitik entscheidend: „Where EU external relations are concerned, procedures for external relations are strongly related to the degree of EC competence. [...] The existence of EC competence implies that operating from a common position is obligatory.“⁹¹ Zugleich bestimmt die EU-interne Kompetenzregelung, *wer* im Namen der EU verhandelt, ob die Kommission oder die Ratspräsidentschaft, oder ob sich beide diese Kompetenz teilen.⁹²

Zwar basiert die „Principal-Agent“-Theorie⁹³ auf der Annahme, der Agent werde im Rahmen einer Verhandlung versuchen, selbst eigene Interessen durchzusetzen; trotzdem ist davon auszugehen, das Gemeinschaftsinteresse wird noch am ehesten von der Kommission vertreten. Schließlich hat diese Institution ein existentielles Interesse daran, die EU als Akteur auf dem internationalen Parkett erfolgreich agieren zu sehen.⁹⁴ Eine zentrale Annahme in der Literatur lautet

89 Fritz W. Scharpf definiert „composite actors“ als „composed of several or a great many individuals who are treated as a unit with unitary interests in social interactions.“ Zitiert nach: Fritz W. Scharpf: *Games Real Actors Could Play*, in: *Journal of Theoretical Politics*, 3 (1994) 3, S. 277-304, hier: S. 282.

90 „The notion of a composite actor implies a capacity for intentional action at a level above the individuals [...]. However, because only individuals are capable of having intentions, the capacity to act at a higher level must be produced by internal interactions between its members. The result is a multi-level conceptualization of actors with at least two levels: individual and composite.“ Zitiert nach: Dominic Stead/Giancarlo Cotella: *Differential Europe: Domestic Actors and Their Role in Shaping Spatial Planning Systems*, in: *DiSP – The Planning Review*, 47 (2011) 186, S. 13-21, hier: S. 16-17.

91 Louise Van Schaik: *Getting Better: The European Union’s Performance in the World Health Organization*, in: *Global Health Europe*, 1 (2009a), S. 1-31, hier: S. 8.

92 „Who will be assigned to lead the negotiations depends on whether the main thrust of the matter lies with the EC – in which case the Commission leads – or with the member states – in which case the rotating presidency of the EU Council is in charge. If no EC competence exists, EU countries are free to conduct their own external representation, in which case they may still opt to combine their collective voices.“ Zitiert nach: Ebenda.

93 Vgl. Fabrizio Gilardi/Dietmar Braun: *Delegation aus der Sicht der Prinzipal-Agent-Theorie*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 43 (2002) 1, S. 141-167.

94 Dieses Argument wurde von der Kommission selbst im Rückblick auf die Verhandlungen zur Klimarahmenkonvention in Den Haag im Dezember 2000 vorgebracht, wo die EU sich nicht

daher, eine stärker vergemeinschaftete EU-Außenpolitik führe zu einer höheren Akteursqualität der EU.⁹⁵ Dieses Argument wird mit Hilfe der ersten Hypothese überprüft.

Hypothese 1: Die Akteursqualität der EU ist größer, wenn die Europäische Kommission die EU in Verhandlungen vertritt (Kompetenz-Hypothese).

Ein weiterer, in der Forschung wiederholt genannter, kausaler Zusammenhang lautet: Wären die Interessen der Mitgliedstaaten einheitlicher, dann wäre die EU einflussreicher bei auswärtigen Verhandlungen.⁹⁶ Tatsächlich dürfte es Prinzipalen, die sich einmal einig geworden sind, leichter fallen, dies nach außen hin zu vermitteln. Aber ist die Akteursqualität der EU bei Verhandlungen tatsächlich größer, wenn sich die Mitgliedstaaten EU-intern einig sind? Die zweite Hypothese greift diese Fragestellung auf:

Hypothese 2: Die Akteursqualität der EU ist größer in Verhandlungen, wenn sich die Prinzipale einig sind (Einigkeits-Hypothese).

Nicht nur EU-intern gibt es Einflussfaktoren, welche die Union in ihrer Akteursqualität potentiell beeinträchtigen. Eine EU-externe Variable, die in der Literatur zwar als relevanter Faktor erwähnt, bislang aber nicht systematisch untersucht wurde, ist der mitgliedschaftsrechtliche Status der EU in internationa-

gerade als Interessensgemeinschaft präsentierte: „A number of suggestions were proposed to address these perceived shortcomings including the delegation of all (de facto) competence to the Commission, in order to gain more consistency, enable the EU to be more flexible and to avoid „interminable“ discussions among EU member states during negotiations. It was also hoped that more general changes [...] such as ending the rotating presidencies and establishing a single representative for the EU in external policies, would [...] strengthen horizontal cohesion across policy areas.“ Zitiert nach: Stephen Woolcock: European Union Economic Diplomacy: The Role of the EU in External Economic Relations, Surrey 2012, S. 126.

95 „It is – often implicitly – assumed that the degree of the EU’s international actorness is related to the institutional set-up of the policy-making process [...]. The more centralized or ‘supranational’ the EU policy-making process is, the higher the likelihood of international actorness. Likewise, more intergovernmentalism in foreign policy-making would lower the likelihood of EU international actorness, particularly since it allows each of the 27 EU Member States to block decisions using their veto power.“ Zitiert nach: M. L. P. Groenleer/L. Van Schaik (2007), S. 970.

96 „Notions of ‘common voice’, ‘common interest’ and ‘common destiny’ are intrinsically linked. Therefore, whether a political entity can project unity of purpose externally is a key test of the degree of integration between its constituent units.“ Zitiert nach: Sophie Meunier/Kalypso Nicolaidis: Who Speaks for Europe? The Delegation of Trade Authority in the EU, in: Journal of Common Market Studies, 37 (1999) 3, S. 477-501, hier: S. 478.

len Organisationen.⁹⁷ Die wenigen Studien zu diesem Faktor sind zumeist rechtswissenschaftlicher Natur und beschränken sich häufig auf Darstellungen der verschiedenen Repräsentationsformen der EU in internationalen Foren.⁹⁸ Mit der dritten Hypothese ist daher zu untersuchen, ob es für den Erfolg der EU in einer Verhandlung einen Unterschied macht, wenn sie in einer internationalen Organisation Vollmitglied ist, wie beispielsweise in der WTO, oder ob sie nur einen Beobachterstatus hat, wie zum Beispiel in der WHO. Folglich lautet sie:

Hypothese 3: Die Akteursqualität der EU ist größer in Verhandlungen, wenn die EU Vollmitglied der Organisation ist, in der verhandelt wird (Status-Hypothese).

Mit der vierten Hypothese wird schließlich analysiert, welche Wirkung externer Druck auf die Akteursqualität der EU hat. Gerade in Verhandlungen üben Verhandlungspartner oft gegenseitig Druck aus. Zugleich entsteht (zeitlicher) Druck aus dem Einhalten einer wichtigen Frist in der Verhandlung selbst.⁹⁹ Wie wirken sich solche Zwänge auf die Akteursqualität der EU aus? Diese Frage ist Gegenstand der vierten und letzten Hypothese:

Hypothese 4: Die Akteursqualität der EU ist größer in Verhandlungen, wenn keine verhandlungsrelevanten externen Zwänge bestehen (Ex-terner-Zwang-Hypothese).

Von der Untersuchung von jeweils zwei EU-internen (Hypothesen 1 und 2) sowie zwei EU externen Faktoren (Hypothesen 3 und 4) für jede Verhandlungssituation ist ein differenzierteres Bild der Akteursqualität der EU zu erwarten. Zugleich ist eine Überprüfung von gängigen Annahmen in der Literatur zur Akteursqualität der EU mittels der vier Hypothesen möglich.

97 Vgl. Frank Hoffmeister: Outsider or Frontrunner? Recent Developments Under International and European Law on the Status of the European Union in International Organizations and Treaty Bodies, in: Common Market Law Review, 44 (2007), S. 41-68 sowie Sieglinde Gstöhl: „Patchwork Power“ Europe: The EU’s Representation in International Institutions, in: European Foreign Affairs Review, 14 (2009) 3, S. 385-403.

98 Vgl. exemplarisch Ramses A. Wessel: The Legal Framework for the Participation of the European Union in International Institutions, in: European Journal of Integration, 33 (2011) 6, S. 621-635 sowie Jan Wouters/Jed Odermatt/Thomas Ramopoulos: The EU in the World of International Organizations: Diplomatic Aspirations, Legal Hurdles and Political Realities, in: Leuven Centre for Global Governance Studies Working Paper 121 (2013), S. 1-21.

99 Vgl. D. Leasel Smith/Dean G. Pruitt/Peter J. D. Carnevale: Matching and mismatching: The effect of own limit, other’s toughness, and time pressure on concession rate in negotiation, in: Journal of Personality and Social Psychology, 42 (1982) 5, S. 876-883 sowie Michael Watkins: Building Momentum in Negotiations: Time-Related Costs and Action-Forcing Events, in: Negotiation Journal, 14 (1998) 3, S. 241–256.

2.3 Operationalisierung der abhängigen Variablen „Akteursqualität der EU“

Die Akteursqualität der EU ist die abhängige Variable (AV) dieser Untersuchung. Wie bereits in Kapitel 2.1. näher erläutert, wird unter dem Begriff die Fähigkeit eines Akteurs verstanden, eine Handlung bzw. einen Handlungsvorgang zu beeinflussen. Ziel dieser bewusst neutral gehaltenen Definition ist es, dadurch in der Lage zu sein, die Akteursqualität der EU für verschiedene Handlungskontexte vergleichend zu analysieren. Der untersuchte Kontext sind multilaterale Verhandlungen eines Themas komplexer Interdependenz. Um die Akteursqualität der EU bei solchen Verhandlungen zu analysieren, mithin die abhängige Variable zu operationalisieren, ist zuerst zu prüfen, welche Möglichkeiten Akteuren allgemein zur Verfügung stehen, um Einfluss auf Verhandlungen auszuüben.

Die Verhandlungsliteratur, insbesondere die zu internationalen Verhandlungen, gibt verschiedene Antworten auf diese Frage. Beispielsweise untersuchen Arbeiten zum Thema „Verhandlungsstrategien“, welche Taktiken Akteure anwenden, um eine Verhandlung zu ihren Gunsten zu beeinflussen. In seiner mittlerweile berühmt gewordenen Klassifizierung unterscheidet Dean Pruitt dabei zwischen den vier Strategien „problem solving“, „contending“, „yielding“ und „inaction“.¹⁰⁰ Während die verhandelnden Parteien bei „problem solving“ (Problem lösen) entweder durch Kompensationen oder Zugeständnisse bei Einzelaspekten der Verhandlung eine für beide Seiten vorteilhafte Lösung suchen, verweist „contending“ (Disputieren) auf die Kunst, das Gegenüber dazu zu überreden, ein Ergebnis zu akzeptieren, welches den eigenen Interessen näher kommt. Beim sogenannten „yielding“ (Nachgeben) reduzieren die Parteien ganz bewusst ihre Zielforderungen im Laufe einer Verhandlung; „inaction“ (eigene Untätigkeit) wird hingegen dazu eingesetzt, um zeitlichen Druck auf den Verhandlungspartner auszuüben. Aufbauend auf dieser Unterscheidung von Pruitt hat sich in der Forschung eine reichhaltige Debatte über integrative und distributive Verhandlungsstrategien entwickelt¹⁰¹, deren Ergebnisse inzwischen auf Verhandlungen innerhalb der EU übertragen wurden.¹⁰²

100 Dean Pruitt: *Strategic Choice in Negotiation*, in: J. William Breslin/Jeffrey Z. Rubin: *Negotiation Theory and Practice*, Cambridge 1991.

101 In dem Klassiker der Verhandlungsliteratur „*Getting to Yes: Negotiating Agreement Without Giving In*“ (New York, 3. Auflage 2011) diskutieren die Autoren Roger Fischer und William Ury (S. 4-7) beispielsweise die Vorteile des „positional bargaining“, einer distributiven Verhandlungsstrategie, bei der die verhandelnde Partei argumentativ für eine bestimmte Position eintritt - unabhängig von dem dahinter stehenden Interesse. Den Gegenpol zu dieser Strategie bietet das sogenannte „integrative“ oder „interest-based bargaining“, welches die Interessen der verhandelnden Parteien explizit berücksichtigt, mit dem Ziel, zu einem für beide Parteien be-

In der Literatur über die Phaseneinteilung von Verhandlungen¹⁰³ wird vor allem auf die Bedeutung der sogenannten „pre-negotiations phase“ hingewiesen, die Phase vor Beginn einer Verhandlung, in der die Parteien die Rahmenbedingungen ihres Zusammentreffens abstecken. Weil in dieser Phase entscheidende Weichen für die eigentliche Verhandlung gestellt werden, beispielsweise hinsichtlich des Ortes der Verhandlung, der Agenda, ihrer zeitlichen Dauer sowie ihrer „Spielregeln“, ziehen David Bloomfield, Charles Nupen und Peter Harris in ihrer Studie zur Organisation von Verhandlungsprozessen das Fazit: „The importance of pre-negotiation cannot be overstated. Bad process will almost definitely lead to failure [...] good procedural pre-negotiation facilitates good substantive negotiation.“¹⁰⁴

Schließlich spielt die Frage der Einflussnahme eine wesentliche Rolle in der Forschung zum Themenkomplex „Verhandlungsergebnis“. So untersuchen einige Arbeiten dieser Kategorie beispielsweise, wie sich bestimmte Verhandlungsangebote von Parteien auf das Verhandlungsergebnis auswirken.¹⁰⁵ Oder wie das Nachahmen von Verhaltensweisen des Verhandlungsgegenübers vorteilhaft für das Erreichen des eigenen Verhandlungszieles sein kann.¹⁰⁶ Und schließlich gibt es Arbeiten darüber, wie das Formulieren von Alternativen zum Verhandlungs-

friedigenden Verhandlungsergebnis zu kommen. Vgl. dazu exemplarisch das Kapitel „Creating Value“ in: David A. Lax/James K. Sebenius: *The Manager as Negotiator: Bargaining for Cooperation and Competitive Gain*, New York 1986, S. 88-116 sowie Grande Lum/Irma Tyler-Wood/Anthony Wanis-St. John: *Expand the Pie: How to Create More Value in Any Negotiation*, Seattle 2002.

102 Vgl. O. Elgström/C. Jönsson (2000a). Siehe außerdem für eine kritische Auseinandersetzung mit der Übertragung der Begriffe „bargaining“ und „problem-solving“ auf die EU: Eugénia Da Conceição-Heldt: *Integrative and distributive bargaining situations in the European Union: What difference does it make?*, in: *Negotiation Journal*, 22 (2006) 2, S. 145-165.

103 Vgl. Harold Saunders: *We Need a Larger Theory of Negotiation: The Importance of Pre-Negotiation Phases*, in: J. W. Breslin/J. Z. Rubin (1991) sowie David Bloomfield/Charles Nupen/Peter Harris: *Pre-Negotiation*, in: Peter Harris/Ben Reilly (Hg.): *Democracy and Deep-Rooted Conflict: Options for Negotiators*, Stockholm 1998.

104 Zitiert nach: D. Bloomfield/C. Nupen/P. Harris (1998), S. 67.

105 Vgl. Michael J. Cotter/James A. Henley: *First-Offer Disadvantage in Zero-Sum Game Negotiation Outcomes*, in: *Journal of Business To Business Marketing*, 15 (2008) 1, S. 25-44 zur Rolle des „ersten Angebotes“ auf dem Verhandlungstisch sowie allgemein zum Thema Verhandlungsangebote Michael J. Prietula/Laurie R. Weingart: *Negotiation Offers and the Search for Agreement*, in: *Negotiation and Conflict Management Research*, 4 (2011) 2, S. 77-109.

106 Vgl. William W. Maddux/Elizabeth Mullen/Adam D. Galinsky: *Chameleons bake bigger pies and take bigger pieces: Strategic behavioral mimicry facilitates negotiation outcomes*, in: *Journal of Experimental Social Psychology*, 44 (2008) 2, S. 461-468.

prozess (vgl. das eingangs erwähnte BATNA-Konzept) als wirkungsvolle Drohkulisse innerhalb einer Verhandlung fungiert.¹⁰⁷

Da „Einfluss“ in jeder Verhandlung eine wesentliche Rolle spielt, ließe sich die Liste der auszugsweise zum Thema präsentierten Forschungsergebnisse beliebig fortführen und verlängern. Es ist jedoch Aufgabe des Kapitels, diese Erkenntnisse für die Operationalisierung der abhängigen Variable zu nutzen. Die Forschung nennt wiederholt drei Ebenen – im Folgenden: Tiefendimensionen –, auf welche die verhandelnden Parteien Einfluss ausüben: auf das *Verhandlungsverfahren* an sich (1. Tiefendimension); auf andere *Verhandlungsteilnehmer* (2. Tiefendimension) und auf das *Verhandlungsergebnis* (3. Tiefendimension). Diese drei Tiefendimensionen werden als Parameter für die abhängige Variable festgelegt. Um den Grad des Einflusses der EU auf jede Ebene zu erfassen, werden jeder Tiefendimension zudem verschiedene Indikatoren zugeordnet. Mittels Dokumentenanalyse ausgewählte Merkmale sind jeweils Belege für diese Indikatoren (vgl. Kapitel 1.3.).

1. *Tiefendimension „Verhandlungsverfahren“*: Vom aktuellen Forschungsstand ausgehend, wurden nachfolgende vier Indikatoren zur Erfassung des Einflusses der EU auf das Verhandlungsverfahren ausgesucht: „*Prozedere*“, „*Thema*“, „*Substanz*“ und „*Dauer*“.

Mit dem Indikator „*Prozedere*“ ist sowohl der Einfluss der EU auf die formalen Regeln einer Verhandlung gemeint, wie auf den eigentlichen Verhandlungsprozess bzw. -verlauf. Während es in der Verhandlungsliteratur typischerweise eine Unterscheidung zwischen formalen und informellen Regeln und Dynamiken gibt¹⁰⁸, ist der Übergang zwischen beiden in der Realität oft fließend. Christophe Dupont und Guy Olivier drücken dies treffend aus: „*Rules and procedures are instrumental in the dynamics.*“¹⁰⁹ Dieses Verständnis spiegelt sich folglich im Indikator wider, welcher im empirischen Teil der Arbeit durch nachfolgende drei Merkmale zu belegen ist: (a) die Bewerbung um die Ausrichtung von verhandlungsrelevanten Treffen; (b) das Beantragen von (Sonder-)Sitzungen sowie (c) die Teilnahme an Meetings im geschlossenen Kreis.

107 Vgl. dazu das Kapitel von David A. Lax/James K. Sebenius: *The Power of Alternatives or the Limits to Negotiation*, in: J. William Breslin/J. Z. Rubin (1991).

108 Vgl. für eine Anwendung auf die EU Tanja Börzel: *European Governance: Negotiation and Competition in the Shadow of Hierarchy*, in: *Journal of Common Market Studies*, 48 (2010) 2, S. 191-219 sowie Dorothee Heisenberg: *The institution of ‚consensus‘ in the European Union: Formal versus Informal decision-making in the Council*, in: *European Journal of Political Research*, 44 (2005) 1, S. 65-90.

109 Christophe Dupont/Guy Olivier: *The Negotiation Process*, Kapitel 3, in: Victor A. Kremenyuk (Hrsg.): *International Negotiation: Analysis, Approaches, Issues*, San Francisco 2002, S. 43 (Hervorhebung durch die Autorin).

(a) Die Ausrichtung von verhandlungsrelevanten Treffen gilt in der Forschung als ein wesentlicher Punkt der Einflussnahme; so stellen Salacuse und Rubin zu Recht fest: „Site selection, in fact, is always an important decision in negotiation. Parties frequently negotiate long and hard about *where* they are to meet long before they sit down to discuss *what* they will negotiate. The reason for this concern is that disputants almost always assume – and with good reason – that the particular location in which they negotiate will have consequences for the ensuing process and, ultimately, its results.“¹¹⁰

(b) Ebenso wichtig ist aber die Einflussnahme auf den strukturellen Ablauf einer Verhandlung. So stellt Michael Watkins fest: „Structure shapes strategy, but skilled negotiators work to shape the structure.“¹¹¹ Ein Mittel, um den Verhandlungsverlauf zu beeinflussen, besteht im Beantragen von (Sonder-)Sitzungen zu bestimmten Fragestellungen oder Aspekten der Verhandlung. Wie Watkins weiter ausführt: „As the process evolves, negotiators also can take actions to reshape the structure by, for example, involving or excluding other parties, altering the issue-agenda, setting up action-forcing events, and linking and de-linking negotiations.“¹¹² Da dieses Mittel insbesondere bei mehrjährigen multilateralen Verhandlungen eine Rolle spielt (insbesondere bei der zeitgleichen Verhandlung von mehreren Themen), dient es als zweites Merkmal für den Indikator „Prozedere“.

(c) Das dritte Merkmal ist die Teilnahme an Treffen im geschlossenen Kreis. Tatsächlich sind die Gespräche, welche abseits des Verhandlungstisches geschehen, oftmals verhandlungsentscheidend: „Informal meetings [...] provide opportunities for informal discussion of possible solutions, without making premature commitments or losing face by formal rejection in a joint meeting. Parties can gain constructive feedback on promising proposals, which allows them to make modifications for greater acceptability or drop those that a counterpart considers totally unreasonable.“¹¹³ Zudem wird gerade multilateralen Verhandlungen nachgesagt, sie generierten mehr informelle Treffen, da es Teilnehmern nur auf diese Weise möglich sei, die solchen Verhandlungen innewohnende Komplexität

110 Jeswald W. Salacuse/Jeffrey Z. Rubin: Your Place or Mine? Site Location and Negotiation, in: Negotiation Journal, 6 (1990) 1, S. 5-10, hier: S. 5. Vgl. außerdem C. Dupont/G. Olivier (2002), S. 43.

111 Michael Watkins: Negotiating in a Complex World, in: Negotiation Journal, 15 (1999) 3, S. 245-270, hier: S. 256.

112 Ebenda, S. 257-258.

113 Vgl. dazu die Informationen unter dem Stichwort „Informal Meetings Between Individuals or Team Members“, in: Christopher W. Moore/Peter J. Woodrow: Handbook of Global and Multicultural Negotiation, San Francisco 2010.

zu reduzieren.¹¹⁴ Wenn der Repräsentant der EU an informellen Treffen teilnimmt, besitzt er folglich eine weitere Möglichkeit, um auf das Verhandlungsverfahren Einfluss auszuüben.

Mit dem zweiten Indikator „Thema“ ist eine weitere wesentliche Quelle der Einflussnahme fassbar: die Macht des „agenda-setting“. Dieser Indikator ist durch das Merkmal „Tagesordnung“ belegt. Gelingt es einem Akteur, die Tagesordnung einer Verhandlung seinen Interessen anzupassen, steigert er dadurch seine Verhandlungsmacht in entscheidender Weise: „The agenda is one of the most important structural aspects of any negotiation as well as a significant determinant of negotiating power and influence.“¹¹⁵ Christophe Dupont und Guy Olivier Faure bezeichnen das kritische Zeitfenster für diese Möglichkeit innerhalb einer Verhandlung als „formula phase“¹¹⁶, der Zeitraum, in dem die Entscheidung fällt, welche Probleme und Themen Teil der Verhandlungsmasse sind. Anhand eines Abgleiches der Tagesordnung der analysierten Verhandlungssituation mit den von der EU bereits vor der Verhandlung formulierten Interessen ist ihr Einfluss auf das Verhandlungsverfahren ermittelbar.

Nicht nur die Beeinflussung der Tagesordnung ist entscheidend, sondern ebenso der genaue Text oder Wortlaut, über den Akteure verhandeln. Mit dem dritten Indikator „Substanz“ ist zu erfassen, wie Akteure den Verhandlungsverlauf inhaltlich zu beeinflussen suchen.¹¹⁷ Merkmal für den Indikator ist die Eingabe von eigenen Textbeiträgen. Wenn es der EU gelingt, einen eigenen Entwurf als Verhandlungsgrundlage für andere Teilnehmer durchzusetzen, ist dies ein Beleg für ihren Einfluss auf das Verhandlungsverfahren.

Der vierte Indikator „Dauer“ bezieht sich auf die Möglichkeit von Akteuren, die zeitliche Länge einer Verhandlung ihrer Interessenlage anzupassen. In jeder Verhandlung spielt der Faktor „Zeit“ eine zentrale Rolle. Handelt es sich beispielsweise um eine mehrjährige Verhandlung, müssen Akteure mit wiederholten Begegnungen rechnen; teilweise sind dadurch bestimmte Verhandlungs-

114 Vgl. Daniel Druckman: Dimensions of international negotiations: structures, processes, and outcomes, in: *Group Decision and Negotiation*, 6 (1997) 5, S. 395-420. Siehe außerdem: Lawrence E. Susskind/Abram Chayes/Janet Martinez: Parallel Informal Negotiation: A New Kind of International Dialogue, in: *Negotiation Journal*, 12 (1996) 1, S. 19-29.

115 William R. Pendergast: Managing the Negotiation Agenda, in: *Negotiation Journal*, 6 (1990) 2, S. 135-145. Für eine aktuelle Fallstudie zu den Konsequenzen von mehr oder weniger erfolgreich gestalteter Agenden für die Verhandlungsführung vgl. Cecilia Albin/Ariel Young: Setting the Table for Success – or Failure? Agenda Management in the WTO, in: *International Negotiation*, 17 (2012) 1, S. 37-64.

116 Vgl. C. Dupont/G. Olivier (2002), S. 43.

117 Vgl. Jeswald W. Salacuse: Your Draft or Mine?, in: *Negotiation Journal*, 5 (1989) 4, S. 337-341 sowie David A. Lax/James K. Sebenius: Dealcrafting: The Substance of Three-Dimensional Negotiations, in: *Negotiation Journal*, 18 (2002) 1, S. 5-28.

strategien nicht mehr anwendbar.¹¹⁸ Zugleich erhöht sich gegen Ende solcher Verhandlungen (nach Jahren der Investition von Zeit und anderen Ressourcen) der Druck auf die Teilnehmer, zu einem erfolgreichen Abschluss zu kommen.¹¹⁹ Selbst bei mehrjährigen Verhandlungen nehmen Akteure Einfluss auf die Verhandlungsdauer, indem sie entweder versuchen, die Verhandlung zu einem zügigen Ende zu bringen¹²⁰, oder die Verhandlung „aussitzen“ und damit ganz bewusst in die Länge ziehen.¹²¹ Gerade die letzte Taktik spielt oftmals eine Rolle in Verhandlungen zwischen Verhandlungsführern verschiedener Nationalität.¹²² Merkmal für den Indikator ist folglich die Verzögerung oder Beschleunigung der Verhandlungsdauer durch die EU.

2. *Tiefendimension „Verhandlungsteilnehmer“*: Neben der Möglichkeit, das Verhandlungsverfahren zu beeinflussen, haben Akteure die Option, andere Verhandlungsteilnehmer von ihrer eigenen Verhandlungsposition zu überzeugen. Um dies konzeptionell zu erfassen, wurden drei Indikatoren für die zweite Tiefendimension der AV ausgesucht: *“Wahrnehmung“*, *“Verhandlungspositionen“*, *“Gruppendynamik“*.

In der Literatur wird der *“Wahrnehmung“* der eigenen Verhandlungsposition große Bedeutung beigemessen.¹²³ Wie Money und Allred bei der Simulation einer multilateralen Verhandlung feststellten, haben die Perspektiven der Verhandlungsteilnehmer auf einander einen entscheidenden Effekt auf die Problemfindung.¹²⁴ Mit dem Indikator *„Wahrnehmung“* wird dieser Kausalität Rechnung getragen. Als Merkmal dieses Indikators gelten positive Aussagen anderer Verhandlungsteilnehmer über die EU: Wird die EU beispielsweise eher als *„entge-*

118 Vgl. dazu den Absatz *„The Shadow of the Future: Single-Play and Iterated Games“* der Einleitung in: Kenneth A. Oye: *Cooperation under Anarchy*, Princeton 1986.

119 Vgl. Christian Downie: *Toward an Understanding of State Behavior in Prolonged International Negotiations*, in: *International Negotiation*, 17 (2012) 2, S. 295-320.

120 Vgl. M. Watkins (1998).

121 *„When the United States negotiated with the North Vietnamese toward the close of the Vietnam War, the two sides met in Paris. The first move in this negotiation game was taken by the Vietnamese: they leased a house for a two-year period. [...] In some negotiations, the tactic of one side might be to delay negotiations indefinitely.“* Zitiert nach: Howard Raiffa: *The Art and Science of Negotiation*, Boston 1982, S. 16.

122 Ian Macduff: *Your Pace or Mine? Culture, Time, and Negotiation*, in: *Negotiation Journal*, 22 (2006) 1, S. 31-45.

123 Vgl. Dean G. Pruitt: *Communication Preliminary to Negotiation in Intractable Conflict*, in: Francesco Aquilar/Mauro Galluccio (Hg.): *Psychological and Political Strategies for Peace Negotiation*, New York 2011, S. 117-130 sowie Jenai Wu/David Laws: *Trust and Other-Anxiety in Negotiations: Dynamics Across Boundaries of Self and Culture*, in: *Negotiation Journal*, 19 (2003) 4, S. 329-367.

124 Vgl. R. Bruce Money/Chad R. Allred: *An Exploration of a Model of Social Networks and Multilateral Negotiations*, in: *Negotiation Journal*, 25 (2009) 3, S. 337-356.

genkommend“ oder als „Störfried“ wahrgenommen? Ist die Verhandlungsposition der EU für andere Teilnehmer nachvollziehbar oder nicht? Gelingt es der EU ihr Bild¹²⁵ beim Verhandlungsgegner positiv zu beeinflussen? Falls dem so ist, gilt dies als ein Beleg für ihren Einfluss auf andere Akteure.

Der erfolgreichen Beeinflussung der Wahrnehmung der eigenen Verhandlungsposition durch den Verhandlungsgegner folgt zumeist die konkrete Einflussnahme auf dessen Verhandlungsposition – dies ist schließlich das Ziel eines jeden Verhandlungsteilnehmers. Mit dem zweiten Indikator „Verhandlungsposition“ ist diese Form der Einflussnahme auf andere Akteure zu erfassen. Messbar ist der Indikator durch das Merkmal „Zugeständnisse anderer Verhandlungsteilnehmer an die EU“.¹²⁶

Jede soziale Interaktion zwischen mehr als zwei Akteuren ist von gruppendynamischen Prozessen geprägt – ein Umstand, auf den die Verhandlungsliteratur verweist.¹²⁷ Akteure nehmen Einfluss auf die unter Verhandlungsteilnehmern vorherrschende Gruppendynamik, indem sie sich beispielsweise als Mediator zwischen Gruppen mit entgegengesetzten Interessen darstellen oder aber selbst die Gruppendynamik anführen und zu ihren Gunsten lenken.¹²⁸ Wenn es der EU gelingt, eine von beiden Strategien (Mediator, Anführer) erfolgreich anzuwenden, ist dies als Beleg für den Indikator „Gruppendynamik“ zu werten.

3. *Tiefendimension „Verhandlungsergebnis“*: Wie John Odell feststellt, spielt das Ergebnis von Verhandlungen sowohl für die Verhandlungsparteien, als auch für die Forschung eine zentrale Rolle: „The outcome is the main reason why

125 „Image here refers to perceived actor characteristics in terms of, for example, degrees of unity, flexibility, openness, willingness to compromise and inclination to take initiatives. Images influence how actors are perceived to play a certain role and therefore also indirectly influence the impact actors have on their environment.“ Zitiert nach: Ole Elgström: EU Foreign Policy as Others See It – Images of the EU as an International Negotiator: Themes, purpose and approach, in: Statsvetenskaplig Tidskrift, 108 (2006) 2, S. 163-171, hier: S. 167.

126 Vgl. Gerald Schneider: Capacity and Concessions: Bargaining Power in Multilateral Negotiations, in: Millennium Journal of International Studies, 33 (2005) 3, S. 665-689.

127 Vgl. Elizabeth A. Mannix/Jennifer R. Overbeck/Margaret Neale (Hg.): Negotiation and Groups, Bingley 2011, Donelson Forsyth: Group Dynamics, Belmont 5. Auflage 2010 sowie Deborah G. Ancona/Raymond A. Friedman/Deborah M. Kolh: The Group and What Happens on the Way to Say „Yes“, in: Negotiation Journal, 7 (1991) 2, S. 155-173.

128 „Observers refer to the roles of leader, mediator, defender of own interests, foot-dragger and followers. The mediator seeks to find compromises in order to reach a negotiated consensus, the defender is more interested in protecting his self-interests than in a successful overall outcome, the foot-dragger tries to block every type of solution, the follower looks for guidance from fellow actors.“ Zitiert nach: Ole Elgström: Leader or Foot-dragger? Perceptions of the European Union in Multilateral International Negotiations, in: Swedish Institute for European Policy Studies, 1 (2006a), S. 1-47, hier: S. 16.

scholars and practitioners alike are interested in negotiation in the first place.“¹²⁹ In der Literatur wird sowohl zwischen Form und Inhalt des Verhandlungsergebnisses unterschieden.¹³⁰ Die gewählten Indikatoren “Form“ und “Substanz“ tragen diesem Umstand Rechnung.

Mit dem Indikator “Form“ ist die formalrechtliche Ausprägung des Ergebnisses gemeint: Handelt es sich bei dem Verhandlungsergebnis beispielsweise um ein rechtlich bindendes Abkommen oder aber um „soft law“, eine die Verhandlungsteilnehmer nur mittelbar bindende Vereinbarung? Wurden konkrete vertragliche Regeln¹³¹ ausgehandelt oder „nur“ informelle Übereinkünfte erzielt?¹³² Und welches Ergebnis kommt den Interessen der EU näher? Mit den Merkmalen „rechtlich bindend“ („hard law“) und „rechtlich nicht-bindend“ („soft law“) ist dieser Indikator belegbar. Wenn es beispielsweise das Verhandlungsziel der EU war, eine nicht rechtlich bindende Erklärung auszuhandeln, und dies Ergebnis der Verhandlungen ist, so wird das als Beweis für ihren Einfluss auf die Ausprägung des Ergebnisses gewertet.

Der Indikator “Substanz“ meint schließlich die inhaltliche Ausgestaltung des Verhandlungsergebnisses.¹³³ Inwiefern spiegelt es die Interessen der EU wider? Merkmal für diesen Indikator sind folglich die im Verhandlungsergebnis verwirklichten Interessen der EU.¹³⁴ Konnte die EU beispielsweise mehr Punkte durchsetzen als andere Verhandlungsteilnehmer wird dies als Beleg für die erfolgreiche Einflussnahme der EU auf das Verhandlungsergebnis gewertet. Die weiter oben erläuterten theoretischen Überlegungen zur Operationalisierung der abhängigen Variablen sind in Tabelle 1 zusammengefasst.

129 John S. Odell: Creating Data on International Negotiation Strategies, Alternatives and Outcomes, in: *International Negotiation*, 7 (2002) 1, S. 39-52, hier: S. 39.

130 Vgl. ebenda.

131 Vgl. Winfried Lang: Negotiation as Diplomatic Rule-Making, in: *International Negotiation*, 1 (1996) 1, S. 65-78.

132 Vgl. Shaul Mishal/Nadav Morag: Trust or Contract? Negotiating Formal and Informal Agreements in the Arab-Israeli Peace Process, in: *International Negotiation*, 5 (2000) 3, S. 523-542.

133 Vgl. D. A. Lax/J. K. Sebenius (2002).

134 Vgl. Dieselben: Interests: The Measure of Negotiation, in: *Negotiation Journal*, 2 (1986) 1, S. 73-92.

Tabelle 1: Operationalisierung der abhängigen Variablen (AV)

Parameter der abhängigen Variable (AV) Akteursqualität der EU	Indikator(en)	Merkmal(e)
1. Tiefendimension: Verhandlungsverfahren (Fähigkeit der EU, auf das Verhandlungsverfahren Einfluss zu nehmen)	<p><i>Prozedere</i> (Einfluss der EU auf Verhandlungsform und -verlauf)</p> <p><i>Thema</i> (Einfluss der EU auf die Verhandlungsagenda)</p> <p><i>Substanz</i> (Einfluss der EU auf den Verhandlungsinhalt)</p> <p><i>Dauer</i> (Einfluss der EU auf die Verhandlungsdauer)</p>	<p>a. Ausrichtung von verhandlungsrelevanten Treffen durch die EU</p> <p>b. Beantragen von (Sonder-)Sitzungen durch die EU</p> <p>c. Teilnahme der EU an Meetings im geschlossenen Kreis</p> <p>Tagesordnung spiegelt Interessen der EU wider</p> <p>Textentwurf der EU wird Verhandlungsgrundlage</p> <p>Verzögerung oder Verlängerung der Verhandlungsdauer durch die EU</p>
2. Tiefendimension: Verhandlungsteilnehmer (Fähigkeit der EU, auf andere Verhandlungsteilnehmer Einfluss zu nehmen)	<p><i>Wahrnehmung</i> (Einfluss der EU auf die Perzeption der eigenen Verhandlungsposition)</p> <p><i>Verhandlungspositionen</i> (Einfluss der auf die Verhandlungspositionen anderer)</p> <p><i>Gruppendynamik</i> (Einfluss der EU auf die Gruppendynamik)</p>	<p>Positive Aussagen anderer Verhandlungsteilnehmer über die EU</p> <p>Zugeständnisse anderer Verhandlungsteilnehmer an die EU</p> <p>EU als Mediator oder Anführer</p>

Parameter der abhängigen Variable (AV) Akteursqualität der EU	Indikator(en)	Merkmal(e)
3. Tiefendimension: Verhandlungsergebnis (Fähigkeit der EU, auf das Verhandlungsergebnis Einfluss zu nehmen)	<i>Form</i> (Einfluss auf die formalrechtliche Ausprägung des Verhandlungsergebnisses) <i>Substanz</i> (Einfluss auf die inhaltliche Ausgestaltung des Verhandlungsergebnisses)	Form des Verhandlungsergebnisses (rechtlich bindend/nicht-bindend) entspricht EU Interesse Im Verhandlungsergebnis realisierte Interessen der EU

(Quelle: Eigene Darstellung)

2.4 Operationalisierung der unabhängigen Variablen

Während die abhängige Variable mit allen Indikatoren und Merkmalen für alle vier Hypothesen untersucht wird, wird pro Hypothese jeweils eine unabhängige Variable überprüft. Als unabhängige Variablen (UVs) wurden vor allem solche Faktoren ausgewählt, von denen die Forschung annimmt, sie bedingen die Akteursqualität der EU.

2.4.1 EU-interne Faktoren „Kompetenzverteilung“ (Hypothese 1), „Einigkeit der Prinzipale“ (Hypothese 2)

Die EU-interne „Kompetenzverteilung“, d.h. welcher EU-Institution (Kommission, Ratspräsidentschaft oder beiden) bei internationalen Verhandlungen die Aufgabe der Verhandlungsführung zukommt, wirkt sich auf die Akteursqualität der EU aus – so eine zentrale Annahme in der Forschung.¹³⁵ Dementsprechend wurde dieser Faktor (vgl. Kapitel 2.2.) als eine der zwei EU-internen Faktoren zur Überprüfung der abhängigen Variablen ausgewählt. Zugleich wurden die Fallstudien bereits so ausgesucht (vgl. Kapitel 2.4.), dass diese unabhängige Variable eine Varianz aufweist: So besaß die Kommission die Kompetenz in den internationalen Verhandlungsforen GATT und WTO, während sie sich diese in der WHO mit der Ratspräsidentschaft teilen musste; beim UN-Menschenrechtsrat hingegen hatte die Ratspräsidentschaft die alleinige Kompetenz inne. Indikator für diesen Faktor ist folglich der jeweilige „Verhandlungsführer der EU“. Merk-

135 Vgl. L. Van Schaik (2009), S. 8f.

male für den Indikator sind entsprechend: (a) die Kompetenz liegt bei der intergouvernementalen Ebene (Ratspräsidentschaft), (b) die Kompetenz liegt bei der supranationalen Ebene (Europäische Kommission) sowie (c) die Kompetenz wird von Ratspräsidentschaft und Kommission geteilt. Der Grundannahme von Hypothese 1 folgend, müsste die Akteursqualität der EU in den Fällen geringer sein, in denen die EU nicht ausschließlich von der Kommission vertreten wurde (WHO; UN-Menschenrechtsrat). Hintergrund für diese Überlegung ist die Annahme in der Literatur, eine stärker vergemeinschaftete Außenpolitik müsste zu mehr Einfluss der EU auf dem internationalen Parkett führen (vgl. Tab. 2).¹³⁶

Eine weitere Annahme in der Forschung zur Akteursqualität der EU existiert mit Blick auf die EU-interne „Einigkeit“.¹³⁷ Je größer diese sei, desto mehr Einfluss könne die EU bei auswärtigen Verhandlungen ausüben (vgl. Kapitel 2.2.). Folglich ist als zweite EU-interne unabhängige Variable dieser Einflussfaktor ausgewählt worden. Die unabhängige Variable „Einigkeit der Prinzipale“ ist durch den Indikator „Verhältnis von Mehrheit zu Minderheit“ operationalisiert. Merkmal für den Indikator ist demnach, wenn eine „Mehrheit der Mitgliedstaaten“ existiert, d.h. mehr als die Hälfte der Prinzipale äußert in einer die Verhandlung betreffenden Frage (zum Beispiel über das weitere Vorgehen) kongruente Interessen. Gab es im Hinblick auf das Verhandlungsverfahren beispielsweise eine Mehrheit von Staaten, die sich für die Bewerbung der EU um die Ausrichtung eines verhandlungsrelevanten Treffens aussprach? Der Grundannahme von Hypothese 2 folgend, dürfte die Akteursqualität der EU in den Verhandlungssituationen größer sein, in denen die Interessen der Prinzipale übereinstimmen. Die konzeptionellen Überlegungen zu den EU-internen Faktoren (UVs) mit ihren jeweils korrespondierenden Hypothesen finden sich zusammengefasst in Tabelle 2.

136 Vgl. Ebenda sowie Sophie Meunier: What Single Voice? European Institutions and EU-U.S. Trade Negotiations, in: *International Organization*, 54 (2000) 1, S. 103-135.

137 Vgl. Jeffrey Frieden: One Europe, One Voice? The Political Economy of European Union Representation in International Organizations, in: *European Union Politics*, 5 (2004) 2, S. 261-276 sowie S. Meunier/K. Nicolaidis (1999), S. 478.

Tabelle 2: Operationalisierung der unabhängigen Variablen (UVs): EU-interne Faktoren

	Unabhängige Variablen (UVs)	Indikator(en)	Merkmal(e)	Korrespondierende Hypothesen (Hn)
EU-interne Faktoren:	<i>Kompetenz-Verteilung</i>	Verhandlungsführer der EU	<ul style="list-style-type: none"> a. Kompetenz liegt bei intergouvernementaler Ebene (Präsidentschaft) b. Kompetenz liegt bei supranationaler Ebene (Kommission) c. Kompetenz ist geteilt (zwischen Präsidentschaft und Kommission) 	H1: Akteursqualität der EU ist größer, wenn Kompetenz bei supranationaler Ebene liegt
	<i>Einigkeit der Prinzipale</i>	Verhältnis von Mehrheit zu Minderheit unter den Mitgliedstaaten	Mehrheit der Mitgliedstaaten (mehr als die Hälfte) stimmt überein in einer die Verhandlung betreffenden Frage	H2: Akteursqualität der EU ist größer, wenn Prinzipale sich einig sind

(Quelle: Eigene Darstellung)

Eine weitere Annahme in der Forschung zur Akteursqualität der EU existiert mit Blick auf die EU-interne „Einigkeit“.¹³⁸ Je größer diese sei, desto mehr Einfluss

138 Vgl. Jeffrey Frieden: One Europe, One Voice? The Political Economy of European Union Representation in International Organizations, in: European Union Politics, 5 (2004) 2, S. 261-276 sowie S. Meunier/K. Nicolaidis (1999), S. 478.

könne die EU bei auswärtigen Verhandlungen ausüben (vgl. Kapitel 2.2.). Folglich ist als zweite EU-interne unabhängige Variable dieser Einflussfaktor ausgewählt worden. Die unabhängige Variable „Einigkeit der Prinzipale“ ist durch den Indikator „Verhältnis von Mehrheit zu Minderheit“ operationalisiert. Merkmal für den Indikator ist demnach, wenn eine „Mehrheit der Mitgliedstaaten“ existiert, d.h. mehr als die Hälfte der Prinzipale äußert in einer die Verhandlung betreffenden Frage (zum Beispiel über das weitere Vorgehen) kongruente Interessen. Gab es im Hinblick auf das Verhandlungsverfahren beispielsweise eine Mehrheit von Staaten, die sich für die Bewerbung der EU um die Ausrichtung eines verhandlungsrelevanten Treffens aussprach? Der Grundannahme von Hypothese 2 folgend, dürfte die Akteursqualität der EU in den Verhandlungssituationen größer sein, in denen die Interessen der Prinzipale übereinstimmen. Die konzeptionellen Überlegungen zu den EU-internen Faktoren (UVs) mit ihren jeweils korrespondierenden Hypothesen finden sich zusammengefasst in Tabelle 2.

2.4.2 *EU-externe Faktoren „Mitgliedschaftsrechtlicher Status der EU im jeweiligen Verhandlungsforum“ (Hypothese 3), „Verhandlungsrelevante Zwänge“ (Hypothese 4)*

Der erste EU-externe Faktor, von dem in der Literatur angenommen wird, er bedinge die Akteursqualität der EU, sind die in den internationalen Verhandlungsforen vorherrschenden mitgliedschaftsrechtlichen Bedingungen.¹³⁹ Bislang hat es hierzu keine systematische Untersuchung gegeben, obwohl etliches für den Einfluss dieses Faktors auf die Akteursqualität der EU spricht.¹⁴⁰ Um diese unabhängige Variable nun zu operationalisieren, wurde ihr der Indikator „Mitgliedschaftsrechtliche Status der EU im jeweiligen Verhandlungsforum“ zugeordnet. Da Hypothese 3 annimmt, die Akteursqualität der EU sei dann größer, wenn ihr mehr Rechte in der internationalen Organisation zustehen, in der verhandelt wird, lauten die Merkmale für den Indikator entsprechend: (a) „Status als Vollmitglied“ (umfassende Rechte und Pflichten der EU im Verhandlungsforum) sowie (b) „Status als Beobachter“ (eingeschränkte Rechte und Pflichten der EU im Verhandlungsforum).

139 Vgl. F. Hoffmeister (2007) sowie S. Gstöhl (2009).

140 „In sum, the external environment influences the way member states view the need for a reform in EU actorness as well as the attractiveness of stronger collective decision-making. But the external environment in a systemic sense, e.g. the anarchical world order, appears too broad to account for the diversity in EU actorness. Instead, it is the issue-specific international settings – in terms of the various international regimes and cooperative arrangements that the European Union participates in – that provide constitutive structures for EU actorness.“ Zitiert nach: J. Reiter (2005), S. 153.

Der zweite EU-externe Einflussfaktor sind „verhandlungsrelevante Zwänge“, also Beeinflussungen der Akteursqualität der EU, welche sich aus der Verhandlung selbst ergeben. Dies kann zum einen in Form von auf die EU ausgeübten „Druck von Verhandlungspartnern“ (1. Indikator) geschehen. Merkmal für diesen Indikator sind „Ultimaten“, die andere Verhandlungsteilnehmer an die EU stellen. Zum anderen existiert „Druck von Nicht-Verhandlungspartnern“ (2. Indikator), zum Beispiel seitens des Forums, welches die Verhandlung leitet. Es ist beispielsweise nicht unüblich, wenn die Verhandlungszeit vom Verhandlungsforum aufgrund von Kostenerwägungen begrenzt wird. Merkmal für diesen Indikator sind folglich „zeitliche Fristen“ oder „deadlines“. Führen solche Limitierungen in der Verhandlung beispielsweise zu einer zügigeren EU-internen Einigung, oder ist eher das Gegenteil der Fall und die EU-interne Koordinierung bricht unter dem externen Druck zusammen? Der Annahme der vierten Hypothese folgend, müsste die Akteursqualität der EU geringer sein, wenn solche verhandlungsrelevanten Zwänge existieren. Die nachfolgende Tabelle fasst die soeben erläuterten EU-externen Faktoren mit ihren Indikatoren, Merkmalen und korrespondierenden Hypothesen überblicksartig zusammen (vgl. Tab. 3).

Tabelle 3: Operationalisierung der unabhängigen Variablen (UVs): EU-externe Faktoren

	Unabhängige Variablen (UVs)	Indikator(en)	Merkmal(e)	Korrespondierende Hypothesen (Hn)
EU-externe Faktoren:	<i>Mitgliedschaftsrechtliche Bedingungen</i>	Mitgliedschaftsrechtlicher Status der EU im jeweiligen Verhandlungsforum	a. Status als Vollmitglied (umfassende Rechte und Pflichten) b. Status als Beobachter (eingeschränkte Rechte und Pflichten)	H3: Akteursqualität der EU ist größer, wenn EU Vollmitglied ist

	Unabhängige Variablen (UVs)	Indikator(en)	Merkmal(e)	Korrespondierende Hypothesen (Hn)
	<i>Verhandlungsrelevante Zwänge</i>	Druck von Verhandlungspartnern (1. Indikator) Druck von Nicht-Verhandlungspartnern (2. Indikator)	Ultimaten Deadlines	H4: Akteursqualität der EU ist kleiner, wenn verhandlungsrelevante Zwänge existieren

(Quelle: Eigene Darstellung)

2.5 Begründung der Fallauswahl und Verhandlungssituationen

Ein Thema komplexer Interdependenz wurde deshalb für die Analyse ausgewählt, weil solche Problemstellungen zunehmend Teil des diplomatischen Geschäfts sind und folglich zentraler Gegenstand von Verhandlungen, die in internationalen Organisationen stattfinden. Da es bislang keine vergleichende Untersuchung der Verhandlung eines solchen Themas gibt und zudem eine Lücke zur Rolle der EU als Verhandlungspartner in internationalen Organisationen existiert, erschien dessen Auswahl zusätzlich reizvoll.

Das Thema komplexer Interdependenz, welches für die Analyse der Akteursqualität der EU ausgewählt wurde, ist nicht nur hoch aktuell – weiterhin sind laut WHO ca. 2 Milliarden Menschen von diesem Defizit betroffen –, sondern aus Sicht der Akteursdebatte um die EU interessant. So fanden die Verhandlungen in vier internationalen Foren statt, bei denen eine Varianz in der EU-internen Kompetenzverteilung gegeben war, welche sich für das Testen verschiedener Modellannahmen der Akteursqualität der EU besonders gut eignet (supranationale Kompetenz in GATT und WTO; geteilte Kompetenz in WHO; intergouvernementale Kompetenz im UN-Menschenrechtsrat). Die Fallstudien ermöglichen somit eine direkte Überprüfung der Annahme, die Akteursqualität der EU sei größer, wenn die Verhandlungsführung bei der supranationalen Ebene liegt.

Ein zusätzlicher Grund für die Wahl dieses Fallbeispiels war die Möglichkeit, die Wirkung von drei weiteren zentralen Einflussfaktoren auf die Akteursqualität der EU vergleichend zu überprüfen. So wechselt die Einigkeit der Prinzipale je nach Verhandlungssituation und Forum; es variieren die mit-

gliedschaftlichen Rechte und Pflichten der EU in jeder Organisation, und schließlich unterschieden sich verhandlungsrelevante externe Zwänge je nach Verhandlungssituation und Forum. Folglich ist jede der vier Organisationen als separater Fall zu verstehen, während der Verhandlungsgegenstand konstant gehalten werden kann (*ceteris paribus*). Das Fallbeispiel ermöglicht damit einen langfristig angelegten Vergleich der Akteursqualität der EU über verschiedene Foren hinweg.

Pro Fall steht eine Verhandlungssituation im Zentrum der Analyse. Der Schwerpunkt liegt dabei auf Situationen in entscheidenden Phasen der Verhandlung. Gerade an solchen Knotenpunkten in den Verhandlungen treffen die verschiedenen Interessen der Verhandlungspartner aufeinander; dementsprechend ist zu diesen Zeitpunkten der Verhandlung der jeweilige Erfolg oder Misserfolg der Akteure gut nachvollziehbar. Aufgrund der gesteigerten Berichterstattung in der Presse über solche „Höhepunkte“ in den Verhandlungen ist zudem mehr Hintergrundmaterial erhältlich als zu den Anfangsphasen einer Verhandlung.

2.6 Einführung in das übergeordnete Thema der vier Fallstudien

Das unter dem Stichwort „access to medicines“¹⁴¹ („Zugang zu Medikamenten“) bekannte Problem ist selbst im eigentlichen Wortsinn ein Thema komplexer Interdependenz. Das ergibt bereits ein erster cursorischer Blick auf die einschlägige Literatur.¹⁴² Viele Autoren greifen daher einen Aspekt heraus (beispielsweise die Gesundheitspolitik), um die Komplexität zu reduzieren. Dabei wird aber häufig der mehrdimensionale Charakter des Gesamtphänomens vernachlässigt. Um dieser Tendenz entgegenzuwirken, wird bei der Analyse die Verhandlungshistorie des Themas innerhalb jedes Forums so genau wie möglich rekonstruiert.

141 Der Name geht auf die gleichnamige Kampagne der Nichtregierungsorganisation „Ärzte Ohne Grenzen“ zu Beginn der 1990er Jahre zurück. Vgl. dazu deren Webseite, unter: <http://www.doctorswithoutborders.org/our-work/medical-issues/access-medicines> (31.03.2015).

142 Vgl. nachfolgende exemplarische Titel und deren Schwerpunktsetzung: Duncan Matthews: *Globalising Intellectual Property Rights*. The TRIPs Agreement London, 2002; Christophe Koessler: *L'influence de l'Industrie sur les négociations de l'accord TRIPS de l'OMC (1986-1994): une étude de cas de l'autorité privée des entreprises des pays industrialisés dans les régimes internationaux*, Genf 2002; Ariane Lafortune: *Non Governmental Organisations and Intellectual Property Rights*. Montreal 2006; Peter Drahos: *Making and keeping negotiating gains. Lessons for the weak from the negotiations over intellectual property rights and access to medicines*, in: Larry Crump/Javed S. Maswood (Hg.): *Developing Countries and Global Trade Negotiations*, Oxon 2007, S. 97-121; Ellen T'Hoën: *The Global Politics of Pharmaceutical Monopoly Power. Drug patents, access, innovation and the application of the WTO Doha Declaration on TRIPS and Public Health*, Huntingdon 2009; Lisa Forman/Jillian Clare Kohler (Hg.): *Access to Medicines as a Human Right: Implications for Pharmaceutical Responsibility*, Toronto 2012.

Gegenstand dieses als erste Einführung in das Thema konzipierten Kapitels sind zentrale Charakteristika, welche allen vier Fällen gemein sind.

Ein roter Faden, der sich durch sämtliche Beschreibungen zieht, ist der eines „Mangels“. Fast alle Berichte oder Studien kritisieren den als unzureichend empfundenen Zugang einer bestimmten Gruppe von Menschen – denjenigen, die von Krankheit und zugleich oft von Armut betroffen sind – zu einer Ressource gibt, von der ihre Gesundheit abhängt. Die Ressource oder Gruppe von Ressourcen, an der es mangelt, wird im Allgemeinen unter dem Sammelbegriff „Medikamente“ gefasst. Allerdings reichen Medikamente im Sinne von pharmazeutischen Produkten allein oft nicht aus, um den Mangel zu beheben.¹⁴³ Der WHO zufolge besteht zusätzlich Bedarf an spezialisierten medizinischen Zentren, Gesundheitsversorgung sowie Schulungen für das Pflegepersonal.¹⁴⁴ Dies hat mit der großen Anzahl an Krankheiten zu tun, welche die Menschheit weltweit betreffen und die – wenn sie unbehandelt bleiben – bisweilen sogar zum Tod der von ihnen betroffenen Individuen führen.¹⁴⁵ Das erklärt mithin auch, warum es bis heute keine zuverlässigen Zahlen gibt, um den vollen Umfang des Problems zu quantifizieren.¹⁴⁶ Aus diesem Grund konzentriert sich die Diskussion des Themas auf die drei größten übertragbaren Krankheiten: HIV/AIDS, die Infektionskrankheit, deren Auftreten, die „access to medicines“-Debatte zu Beginn der 1990er Jahre anstieß; Tuberkulose, neben AIDS laut WHO der größte „Todesbringer“¹⁴⁷, der auf einen einzelnen Erreger zurückgeht sowie Malaria, eine

143 Weltgesundheitsorganisation: Explanatory Notes to the 17th edition of the List of Essential Medicines, (2011), unter: http://whqlibdoc.who.int/hq/2011/a95053_eng.pdf (31.03.2015).

144 Vgl. Ebenda.

145 Weltgesundheitsorganisation: Top Ten Causes of Death, Fact sheet Nr. 310, (2014), unter: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs310/en/index.html> (31.03.2015).

146 Die in dieser Arbeit verwendete Schätzziffer von 1.3 – 2.1. Milliarden Menschen weltweit, die nur unzureichenden Zugang zu Medikamenten haben, wurde dem „The World Medicines Situation“ Bericht der Weltgesundheitsorganisation von 2004 entnommen, unter: <http://apps.who.int/medicinedocs/en/d/Js6160e/9.html> (31.03.2015). Bedauerlicherweise sind zum Zeitpunkt des Schreibens nur Teile des aktuelleren „World Medicines Report“ der WHO von 2011 veröffentlicht worden, vgl.: <http://apps.who.int/medicinedocs/documents/s18772en/s18772en.pdf> (31.03.2015). Dort sind nur nachfolgende Prozentzahlen genannt: „Public sector availability of generic medicines is less than 60 per cent across WHO regions, ranging from 32 per cent in the Eastern Mediterranean Region to 58 per cent in the European Region. Private sector availability of generic medicines is higher than in the public sector in all regions. However, availability is still less than 60 per cent in the Western Pacific, South-East Asia and Africa Regions.“

147 Vgl. Weltgesundheitsorganisation: Tuberculosis, Fact sheet Nr. 104, (2014), unter: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs104/en/index.html> (31.03.2015).

Krankheit, an deren Epidemien jährlich 100.000 Menschen aller Altersgruppen sterben.¹⁴⁸

So vielfältig, wie diese Krankheiten, die Bevölkerungen weltweit jährlich treffen, sind die Gründe für den mangelnden Zugang zur lebensrettenden Medikation. Im bewussten Kontrast zu Studien, die den Schwerpunkt auf den Preis von Medikamenten legen¹⁴⁹, wird hier die Ursache für den unzureichenden Zugang in einer Kombination verschiedener Faktoren gesehen. Dazu gehören:

- gering bis unterentwickelte Infrastrukturen in den betroffenen Ländern (dies impliziert einen Mangel an Stätten medizinischer Versorgung, wie zum Beispiel Arztpraxen, Ambulanzen, Krankenhäuser, Rehabilitationszentren sowie an anderweitig wichtiger Infrastruktur, wie zum Beispiel Stromnetze, welche die für medizinische Geräte notwendige Elektrizität liefern oder Straßen, derer es bedarf, um Medikamente zu Bevölkerungsteilen in entlegenen Gebieten zu bringen);
- unterentwickelte und unterfinanzierte öffentliche Gesundheitswesen in den betroffenen Ländern (u.a. keine staatlich vorgeschriebene oder anderweitig subventionierte Versicherungspflicht; fehlende Mittel zur Ausbildung und Bezahlung von medizinischen Fachkräften sowie zur Ausstattung von bestehenden Stätten medizinischer Versorgung; keine flächendeckende medizinische Betreuung; zu geringe Mittel, um Forschung für die Entwicklung von Medikamenten für sogenannte “vernachlässigte Krankheiten”¹⁵⁰ zu fördern, welche vor allem Bevölkerungen in tropischen Ländern betreffen);
- lokale Autoritäten und Machthaber, welche die Verteilung von international gespendeten Medikamenten behindern (zum Beispiel aufgrund von Nepotismus, Korruption oder durch das Verlangen von unbotmäßig hohen Einfuhrzöllen oder Steuern);
- Medikation von unzureichender Qualität;
- unsachgemäße Anwendung vorhandener Medikation;

148 “In 2012, malaria killed an estimated 482 000 children under five years of age. That is 1300 children every day, or one child almost every minute.“ Zitiert aus: Weltgesundheitsorganisation: Factsheet on the World Malaria Report 2013, (2013), unter: http://www.who.int/malaria/media/world_malaria_report_2013/en/ (31.03.2015).

149 Vgl. dazu das wohl einflussreichste Werk aus dieser Richtung, eine Studie der Kampagnenleiterin von Ärzte ohne Grenzen: Ellen T’Hoen (2009).

150 Siehe für eine Definition und Auflistung von sogenannten “vernachlässigten Krankheiten” nachfolgende Webseite der Weltgesundheitsorganisation: The 17 neglected tropical diseases, (2014), unter: http://www.who.int/neglected_diseases/diseases/en/ (31.03.2015).

- hohe Preise, welche die Möglichkeit der Armen, sich Medikamente selbst zu kaufen, reduzieren, ein Problem, das in der Literatur oft direkt im Zusammenhang mit Patenten auf pharmazeutische Produkte gesehen wird.¹⁵¹

Insbesondere der letztgenannte Punkt ist der Grund für die bisweilen recht emotional geführte Debatte. Tatsächlich treffen hier zwei Weltanschauungen aufeinander, die mit den Schlagwörtern „Kapitalismus“ und „Entwicklung“ (oder „Norden“ versus „Süden“)¹⁵² grob zusammengefasst werden könne: Auf der einen Seite, die Idee freier Märkte und der Schutz von Innovation durch Patente; auf der anderen Seite, die Idee der Leistung von Hilfe zur Selbsthilfe, also die Überwindung einer als ungerecht empfundenen globalen Güterverteilung durch Entwicklungshilfe. Die Verfechter von „Entwicklung“ (Entwicklungsländer, Nichtregierungsorganisationen, Aktivisten, bisweilen sogar einzelne Sonderagenturen der Vereinten Nationen, wie beispielsweise die WHO) machen dabei häufig „den Markt“ und dessen Befürworter (Industrieländer, private Firmen und sogenannte „Transnational Corporations“¹⁵³, d.h. transnational agierende globale Unternehmungen) für den mangelnden Zugang armer Bevölkerungsteile zu Medikamenten verantwortlich. In einer Studie über die Perspektive der Nichtregierungsorganisationen bringt Ariane Lafortune deren Sicht folgendermaßen auf den Punkt:

“The patent system is seen as a culprit [...] to the extent that it tends to maintain high costs of medicine and that it limits the right to produce generic versions of existing drugs.”¹⁵⁴

Obwohl kein Konsens unter Experten im Hinblick auf einen direkten Zusammenhang zwischen Patenten sowie dem weltweit unzureichenden Zugang zu Medikamenten existiert¹⁵⁵, stehen Patente, insbesondere solche für pharmazeuti-

151 Vgl. E. T’Hoen (2009) als direktes Beispiel für diese Sicht sowie für einen etwas differenzierteren Standpunkt Cynthia M. Ho: Access to Medicine in the Global Economy: International Agreements on Patents and Related Rights, Oxford 2011, S. 365f.

152 Obwohl diese Nord-Süd-Einteilung in der Fachliteratur mittlerweile nicht mehr vorgenommen wird (dafür bleibt sie zu unspezifisch), ist mit den zwei Begriffen ein zentrales Paradigma verbunden, welches die Vorstellung von Entwicklungshilfe bis heute nachhaltig prägt. Vgl. dazu: Jean-Philippe Thérien: Beyond the North-South Divide: The Two Tales of World Poverty, in: Third World Quarterly, 20 (1999) 4, S. 723-743.

153 Vgl. Leslie Holmes: Good guys, bad guys: transnational corporations, rational choice theory and power crime, in: Crime, Law and Social Change, 51 (2009) 3, S. 383-397.

154 A. Lafortune (2006), S. 10.

155 “Weder auf der theoretischen, noch auf der empirischen Ebene, hat man wissenschaftlich nachweisen können, dass ein erhöhter (Patent-)Schutz sich positiv auf das Wachstum und die Entwicklung in den Ländern auswirkt. Die ernst zu nehmenden Quellen widersprechen sich in

sche Produkte, bis heute im Mittelpunkt der „access to medicines“-Debatte. Deren Hergang wird im Folgenden kurz rekapituliert, um so die Frage zu klären, wie es zu Verhandlungen in den vier Foren kam.

Mitte der 1990er Jahre überschnitten sich zwei historische Entwicklungen: Zum einen trugen langjährige Bemühungen der Amerikaner – insbesondere deren chemischer und pharmazeutischer Industrie¹⁵⁶ –, Früchte, als mit der Beschließung des TRIPs Abkommens am Ende der GATT Uruguay-Runde 1994 zum ersten Mal ein weltweit rechtlich bindendes Abkommen zum Schutz geistiger Eigentumsrechte entstand.¹⁵⁷ Zum anderen gab es mit dem 1996 angemeldeten Patent auf die hochaktive antiretrovirale Therapie auf einmal eine medizinische Möglichkeit, das Massensterben an AIDS Ende der 1980er Jahre einzudämmen und den Virus zu behandeln.¹⁵⁸ Dies galt vorrangig für Patienten in westlichen Industrieländern. Denn trotz des medizinischen Durchbruchs blieben Patienten in Entwicklungsländern zu einem großen Teil unbehandelt. In der Mitte der 1990er Jahre wurde dies besonders deutlich in afrikanischen Staaten südlich der Sahara, die von den fatalen Folgen der HIV/AIDS-Krise stark betroffen waren.¹⁵⁹

Die Diskrepanz zwischen „Norden“ und „Süden“ oder „reichen“ und „armen“ AIDS-Patienten trat 1998 noch deutlicher zutage, als eine Gruppe von westlichen Pharmafirmen Klage gegen die südafrikanische Regierung unter Präsident Nelson Mandela einreichte. Aus Sicht der Pharmaindustrie hatte Mandela mit der Einführung des „Medicines and Related Substances Control Amendment Act, No. 90“, einem Gesetz, das die Verfügbarkeit von kostengünstigen HIV-Medikamenten in Südafrika durch den Import von preisgünstigeren Generika erhöhen sollte, gegen die Bestimmungen des TRIPs Abkommens verstoßen.¹⁶⁰ Die Klage der Industrie gegen die Ikone der Anti-Apartheidbewegung wurde von

diesem Punkt eminent.“ Sinngemäß aus dem Französischen übersetzt nach: C. Koessler, (2002), S. 26.

156 Vgl. zu den Lobbybemühungen der amerikanischen Industrie Susan K. Sell: *Private Power, Public Law: The Globalization of Intellectual Property Rights*, Cambridge 2003 sowie C. Koessler (2002).

157 “Its novelty lay in the fact that for the first time in international law there was an obligation to provide minimum standards of intellectual property protection of a real and binding character. In particular, the transparency arrangements, enforcement mechanisms and linkage to the dispute settlement procedure of the WTO [...] added much to the arrangements that [...] existed under WIPO.” Zitiert nach: D. Matthews (2002), S. 46.

158 José M. Zuniga/Alan Whiteside/Amin Ghaziani: *A decade of HAART – the development and global impact of highly active antiretroviral therapy*, Oxford 2008.

159 Eine UNAIDS-Studie belegt zum Beispiel, wie die Anzahl der Todesfälle in der Gruppe der über 15-Jährigen in der Zeit von 1997-2002 um 62 Prozent anstieg, während sich die Anzahl der Todesfälle in der Gruppe der 25-44 Jährigen im selben Zeitraum verdoppelte: UNAIDS: *Global Summary of the AIDS Epidemic*, Genf 2007.

160 Ellen T’Hoen (2009), S. 21.

AIDS-Aktivisten weltweit als willkommener Anlass gesehen, die „access to medicines“-Problematik, den Konflikt zwischen Patentschutz und Medikamentenpreis, einer breiteren Öffentlichkeit bekannt zu machen. Nachdem bekannt wurde, wie die amerikanische Regierung auf Südafrika Druck ausgeübt hatte, war der öffentliche Aufschrei groß. In der Folge mussten die Pharmafirmen ihre Klage zurückziehen.¹⁶¹ Rückblickend gilt das Scheitern der Klage als Auftakt der „access to medicines“-Debatte.

Kurze Zeit später bot sich AIDS-Aktivisten eine weitere öffentliche Plattform für das Thema an: die dritte Ministerkonferenz der WTO in Seattle im Jahr 1999.¹⁶² Die Ministerkonferenz von Seattle ist als erste Welthandelskonferenz in die Geschichte eingegangen, bei der die Verhandlungen abgebrochen wurden, bevor sie überhaupt begonnen hatten.¹⁶³ Obwohl dies ebenfalls aus Gründen geschah, die nicht primär mit dem Thema „access to medicines“ zu tun hatten, wurde die Problematik zu einem Symbol für die Differenzen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern. Nach der für die WTO rufschädigenden Konferenz gelangten die Industrieländer zu der Erkenntnis: Zu einer ernsthaften Debatte – und damit einer Verhandlung – des „access to medicines“-Themas in der WTO gab es keine Alternative. Entsprechend wurde dem Vorschlag von Simbabwe, welches zu jener Zeit den Vorsitz des TRIPs-Rates innehatte, stattgegeben und eine Sondersitzung einberufen.¹⁶⁴ Dies markiert den Beginn der Verhandlungen des Themas in der WTO.

Die erste Verhandlungsrunde endete aus Sicht von Entwicklungsländern und der sie unterstützenden Aktivisten erfolgreich – die 2002 vereinbarte „Doha Declaration on TRIPs and Public Health“ stellte die „öffentliche Gesundheit“ ausdrücklich über die Interessen der Privatwirtschaft.¹⁶⁵ Doch, wie Peter Drahos zu Recht bemerkt:

161 “AIDS activists – realizing that the 2000 Presidential campaign made Gore particularly vulnerable to negative publicity – disrupted a number of his campaign events shouting ‘Gore’s greed kills’, including the event where he announced that he would be running for President.” Zitiert nach: William W. Fischer/Cyril P. Rigamonti: *The South Africa AIDS Controversy. A Case Study in Patent Law and Policy*, (2005), unter: <http://cyber.law.harvard.edu/people/tfisher/South%20Africa.pdf> (31.03.2015), S. 8.

162 Die WTO folgte auf das GATT im Jahre 1995.

163 Jeffrey J. Schott: *The WTO After Seattle*, in: Derselbe (Hrsg.): *The WTO After Seattle*, Washington 2000, S. 3-42, hier: S. 5.

164 Statement von Simbabwe vor dem TRIPs Rat am 5. April 2001, zitiert nach Ellen T’Hoen (2002), S. 38: “Our intention is to bring into this Council an issue that has aroused public interest and is being actively debated outside this organization, but one which we cannot afford to ignore.”

165 “The Declaration recorded the WTO Members’ agreement that TRIPs does not and should not prevent measures to protect public health and affirmed that the TRIPs Agreement should be interpreted and implemented in a manner supportive of WTO Members’ right to protect public

“Winning a contest of principles [...] is only the beginning of securing a desired regulatory outcome. Principles are by their nature open-ended and so have to be secured through practices and rules that institutionalize those principles.”¹⁶⁶

Als die zweite Verhandlungsrunde in der WTO begann, bei der es um die konkrete Implementierung der vereinbarten Prinzipien ging, waren die Entwicklungsländer nicht besonders gut vorbereitet.¹⁶⁷ So rasch nach der ersten hatten sie keine zweite Verhandlungsrunde erwartet. Die aus dieser zweiten Verhandlung resultierende “WTO Decision on implementation of paragraph 6 of the Doha Declaration on the TRIPS aspects of public health” wird demzufolge eher als Sieg für die Industrienationen gewertet.¹⁶⁸

Doch die Verhandlung der mittlerweile weltweit bekannten Problematik in anderen Foren kam nicht zum Abschluss. Ein Forum, in dem das Thema bereits 1996 diskutiert wurde, war die WHO. Sie äußerte damals Bedenken zu den möglichen Konsequenzen von TRIPs für den Zugang zu lebenswichtigen Medikamenten.¹⁶⁹ Dessen ungeachtet, dauerte es ganze zehn Jahre bis das Thema offiziell in der WHO verhandelt wurde. Diesem Forum wurde – und wird immer noch – von den USA die Kompetenz für das Thema abgesprochen.¹⁷⁰ So beauftragten ihre Mitgliedsländer die WHO erst 2003 damit, eine Expertenkommission zum Thema einzusetzen, die sogenannte “Commission on Intellectual Property Rights, Innovation and Public Health” (CIPRH).¹⁷¹ Der Abschlussbericht der Kommission mündete in der Annahme einer Resolution der Weltgesundheitsversammlung (WHA).¹⁷² Durch die Resolution erhielt eine intergouvernementale Arbeitsgruppe, die sogenannte “Intergovernmental Working Group” (IGWG), den Auftrag, einen Aktionsplan (den “Global Strategy and Plan of Action on

health and, in particular, to promote access to medicines for all.” Zitiert nach: Duncan Matthews (2002), S. 134.

166 Peter Drahos (2007), S. 107.

167 Vgl. Ebenda, S. 109.

168 Vgl. Ebenda.

169 Zitiert nach: Ellen T’Hoen (2002), S. 35.

170 Aileen Kwa: U.S. Might Just Choke the WHO vom 22. Mai 2008, unter: <http://www.ipsnews.net/2008/05/development-us-might-just-choke-the-who/> (31.03.2015). Der Zugang der WHO zur WTO bleibt weiterhin begrenzt. Vgl. dazu: Kelley Lee/Devi Sridhar/Mayur Patel: Bridging the divide: Global governance of Trade and Health, in: *The Lancet*, Nr. 373 (2009), S. 416-422, hier: S. 417.

171 Die Kommission wurde auf der Grundlage der Resolution “WHA 56.27” der Weltgesundheitsversammlung gegründet. Vgl. dazu: Keith E. Maskus: Integrating Intellectual Property Rights and Development Policy. Report of the Commission on Intellectual Property Rights, in: *Journal of International Economics*, 62 (2004) 1, S. 244-246.

172 Weltgesundheitsversammlung: Public health, innovation, essential health research and intellectual property rights: towards a global strategy and plan of action, Resolution Nr. WHA 59.24, unter: http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA59-REC1/e/Resolutions-en.pdf (31.03.2015).

Public Health, Innovation and Intellectual Property“) zu entwerfen.¹⁷³ Die Verhandlungen der IGWG-Gruppe gingen von Dezember 2006 bis Mai 2008. Im Ergebnis erzielten die Entwicklungsländer zwar einen Sieg, da die WHO im Text des Aktionsplanes als eines der für das Thema verantwortlichen Organisationen genannt wurde;¹⁷⁴ allerdings erreichten die Industrieländer, die Vertagung der Frage der Finanzierung des Aktionsplanes. Die dafür eingesetzte Expertengruppe hat ihre Tätigkeit bis heute nicht abgeschlossen.

Schließlich weist die „access to medicines“-Problematik eine menschenrechtliche Dimension auf. Sogenannte „sozio-ökonomische“ Menschenrechte, wie zum Beispiel das „Recht auf einen angemessenen Lebensstandard“¹⁷⁵ oder das „Recht auf Gesundheit“¹⁷⁶ gelten als Argumente für eine weltweite Versorgung mit Medikamenten. Doch die Frage der Implementierung von solchen Rechten ist bis heute Gegenstand von Kontroversen.¹⁷⁷ Erstmals beschäftigte sich die „UN Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights“ (hiernach: die Sub-Kommission) mit dieser Thematik, nachdem eine Gruppe von Nichtregierungsorganisationen 1999 eine diesbezügliche Petition eingereicht hatte.¹⁷⁸ In ihrer Eigenschaft als beratendes Gremium der damaligen „Commission on Human Rights“ (heute: Human Rights Council) beschloss die Sub-Kommission „Resolution 2000/7“¹⁷⁹ – die erste Bewertung des TRIPs Abkommens aus menschenrechtlicher Sicht. Diese Resolution ist deshalb bemerkenswert, weil sie die Höherwertigkeit von Menschenrechten

173 Weltgesundheitsorganisation: The Global Strategy and Plan of Action on Public Health, Innovation and Intellectual Property, unter: http://www.who.int/phi/implementation/phi_globstat_action/en/index.html (2014), (31.03.2015).

174 „Participants viewed the outcome as having strengthened the role of the WHO in IP issues.“ Zitiert nach: Kaitlin Mara/William New: WHO IP and Health Group Concludes with Progress; Tough Issues Remain for Assembly, vom 06. Mai 2008, unter: <http://www.ip-watch.org/2008/05/06/who-ip-and-health-group-concludes-with-progress-tough-issues-remain-for-assembly/> (31.03.2015).

175 Vgl. Generalversammlung der Vereinten Nationen: Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, Resolution Nr. A/Res/217A(III), Art. 25, (10.12.1948), unter: <http://www.un-documents.net/a3r217a.htm> (31.03.2015).

176 Vgl. International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Art. 12, unter: http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtmsg_no=IV-3&chapter=4&lang=en (31.03.2015).

177 Vgl. Ellen Wiles: Aspirational Principles or Enforceable Rights? The Future for Socio-Economic Rights in National Law, in: American University International Law Review, 22 (2006-2007) 35, S. 35-64.

178 Habitat International Coalition/Lutheran World Federation: The Realization of Economic, Social and Cultural Rights. Joint Written Statement, Dokument Nr. E/Cn.4/Sub.2/1999/NGO/26 vom 28. Juli 1999, unter: [http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/\(Symbol\)/E.CN.4.Sub.2.1999.NGO.26.En?Opendocument](http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/(Symbol)/E.CN.4.Sub.2.1999.NGO.26.En?Opendocument) (31.03.2015).

179 UN Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights: Intellectual property rights and human rights, Resolution Nr. E/CN.4/Sub.2/Res/2000/7 (2000), unter: http://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=8200 (31.03.2015).

über andere Rechte stellt und damit den Willen der Sub-Kommission bekundet, die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen an der „access to medicines“-Debatte zu beteiligen, obwohl sich die Rechtsprechung zu geistigen Eigentumsrechten und Menschenrechten bis dahin separat voneinander entwickelt hatten.¹⁸⁰ In der Folge wurden etliche Resolutionen zu dem Thema „access to medicines“ in den verschiedenen menschenrechtspolitischen Organen der Vereinten Nationen verabschiedet.¹⁸¹ Eine aktuelle Resolution bildet den Gegenstand der vierten Fallstudie. Zunächst sind allerdings die Verhandlungen der wirtschaftspolitischen Dimension des Themas im GATT, dem Forum, in dem die Debatte ihren Lauf nahm, zu rekonstruieren und analysieren.

180 Vgl. Philippe Cullet: Patents and medicines : the relationship between TRIPs and the human right to health, in : *International Affairs*, 79 (2003) 1, S. 139-160, hier: S. 139.

181 Vgl. die diesbezügliche Übersicht in der vierten Fallstudie.



<http://www.springer.com/978-3-658-12870-8>

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