

Format de citation

Küsters, Anselm / Quadflieg, Anna: Rezension über: Anu Bradford, The Brussels Effect. How the European Union Rules the World, New York ; Oxford: Oxford University Press, 2020, in: Rechtsgeschichte, 29 (2021), S. 387-390, DOI: <http://dx.doi.org/10.12946/rg29/387-390>, heruntergeladen über Website



copyright

Cet article peut être téléchargé et/ou imprimé à des fins privées. Toute autre reproduction ou représentation, intégrale ou substantielle de son contenu, doit faire l'objet d'une autorisation (§§ 44a-63a UrhG / German Copyright Act).

important element in the relationship between Commission and Council is highly useful to better understand the development of the EEC's institutional set-up. He also provides a nuanced account of the well-known legal drafting group (428). Analysing the points in the Treaty attributed to its members, he shows which were their own original propositions, and which were just fleshed out concepts developed at an earlier stage. In doing so, he shows that the group's influence has been exaggerated in past accounts. Thiele then focuses on how the Commission used its right of initiative as a »motor« (§ 9). When explaining the constant exchange between Commission and national officials, he could have emphasised the continuity of this practice to the one established by Monnet in the HA. In any case, he rightly points out that already the earliest Commission proposal for sec-

ondary legislation could be the result of extensive negotiations (457). Regarding the Luxembourg Compromise, Thiele shows to what extent it only summarised already established negotiation routines. After a glance at the origins of comitology, Thiele concludes with an important milestone in European institutional history, namely the merger of the Institutions of the three Communities (§ 10).

All in all, Thiele provides a highly useful account of the first one and half decades of European integration and the institutional development of the Community. His work is well written and a good starting point for every lawyer and historian interested in the legal history of this nascent period of European integration.



Anselm Küsters, Anna Quadflieg

Stell Dir vor, die EU regelt die Weltwirtschaft und keiner sieht hin*

Januar 2021: China vermeldet inmitten der COVID-19-Pandemie als einzige große Volkswirtschaft ein Wirtschaftswachstum für das zurückliegende Jahr. Joe Biden übernimmt die US-Präsidentschaft. Die Welt blickt gespannt nach Washington und Peking. Würden die beiden Supermächte nach vier Jahren des Trump'schen Protektionismus und einer Pandemie wieder zu dem Multilateralismus zurückkehren, der den weltweiten Handel seit der Mitte des 20. Jahrhunderts geprägt hat? Die Vereinigten Staaten und China – die beiden vermeintlichen Taktgeber der Weltwirtschaft – stehen einmal mehr im Fokus. Der finnischen Columbia-Rechtsprofessorin Anu Bradford zufolge gerät die Europäische Union (EU) dabei zu Unrecht aus dem Blickfeld. Sie argumentiert in *The Brussels Effect. How the European Union Rules the*

World, dass die Union den globalen Handel durch ihre Regulierungen europäisiert und dadurch weltweit Unternehmens-, Produktions- und Verarbeitungsstandards anhebt. Mit diesem Perspektivwechsel bereichert Bradfords Buch den Diskurs um den Einfluss des Europarechts auf den Welthandel.

Das Werk weist eine klassische Gliederung in Theorie, Empirie und kritische Diskussion um die Relevanz des *Brussels Effects* auf. Wenngleich der stark operationalisierende Aufbau zu häufigen Wiederholungen führt, gelingt Bradford eine leserfreundliche Struktur mit zahlreichen anschaulichen Beispielen. Im ersten Teil legt sie die Hintergründe und Funktionsweisen des *Brussels Effects* dar. Sie zeigt auf, dass eine Regulierungsbehörde wie die EU in der Lage ist, unilateral Standards

* ANU BRADFORD, *The Brussels Effect. How the European Union Rules the World*, Oxford: Oxford University Press 2020, 404 p., ISBN 978-0-19-008858-3

zu setzen und nennt fünf Faktoren, die dazu beitragen, dass sich diese für das Funktionieren des Binnenmarkts entworfenen Standards global durchsetzen: ein großer Absatzmarkt, ausreichende Regulierungskapazitäten, strenge Standards, unelastische Regulierungsgegenstände und eine nichtteilbare Produktion (25–65). Die Relevanz dieser Faktoren, die zusammengenommen den titelgebenden *Brussels Effect* hervorbringen, macht Bradford eindrucksvoll nachvollziehbar.

Gleichwohl scheint nicht ganz klar, warum andere Einflussgrößen in den Fallstudien erwähnt, jedoch nicht systematisch untersucht werden. Hierzu zählen etwa die öffentliche Aufmerksamkeit, die Vernetzung von Interessengruppen, unterschiedliche kulturelle Voraussetzungen oder transnationale Lieferketten. Obwohl der feste theoretische Rahmen wenig Raum für solche zusätzlichen Faktoren lässt, zeichnet sie innerhalb dieses Rahmens gleichwohl ein nuanciertes Bild. So nennt sie neben dem *Brussels Effect* bi- oder multilaterale Abkommen, diplomatische Beziehungen oder den Einsatz in internationalen Organisationen als Beispiele für weitere Mechanismen, durch welche die EU Unternehmenspraktiken multinationaler Konzerne und Rechtssysteme auf der ganzen Welt verändert. Wahl und Erfolg der Mechanismen hängen vom jeweiligen Politikbereich ab. Zudem können sie im Laufe der Zeit variieren und verhalten sich interdependent. So kann die EU den *Brussels Effect* als Hebel nutzen, um ihren Einfluss auf multilaterale Abkommen zu stärken, wie Bradford anhand des Emissionshandels veranschaulicht (86–91). Ihre Analyse ist insofern auch für Akteure aus Politik und Wirtschaft interessant, als ihre Kriterien Hinweise darauf geben, wann Harmonisierung nicht mehr marktgetrieben durchgesetzt werden kann, sondern politisch durch Verträge und Institutionen geregelt werden muss und wann sich beide Regelungsmechanismen gegenseitig verstärken. Weniger überzeugend ist die Feststellung Bradfords, die EU vermöge moralische Imperative wie Mindestlöhne oder die Einhaltung von Menschenrechten nicht durch unilaterale Normsetzung zu verbreiten (3, 89). An anderer Stelle nennt sie, etwa mit dem in der Europäischen Menschenrechtskonvention festgeschriebenen Datenschutz, selbst Beispiele, die einen durch den *Brussels Effect* initiierten Einfluss von EU-Regulierungen auf die Menschenrechtslage in anderen Ländern aufzeigen. Wenn EU-Normen weltweit Tierversuche reduzieren können, wie Bradford belegt, warum

sollten sie nicht auch zu fairen Löhnen und Arbeitsbedingungen potentiell beitragen können? Hier wäre beispielsweise an ein Lieferkettengesetz zu denken. Oder übersieht Bradford mit dem starken Einfluss von Interessenvertretern der Wirtschaft, die von höheren Produktionskosten nicht angetan sein dürften, einen weiteren Faktor, der über den Erfolg des *Brussels Effects* entscheidet?

Im zweiten Teil erläutert Bradford anhand von Fallbeispielen, inwieweit ihre Hypothesen in Bezug auf die EU-Regulierung des Wettbewerbs, der digitalen Wirtschaft, der Gesundheit und Sicherheit der Verbraucher sowie der Umwelt zutreffen. Dabei beschreibt sie jeweils die beiden Formen, in denen der *Brussels Effect* auftritt: indem Unternehmen ihre gesamte Produktion und ihr Verhalten an EU-Vorschriften anpassen (der *de facto-Brussels Effect*) oder indem ausländische Regierungen EU-Vorschriften übernehmen (der *de jure-Brussels Effect*). Obwohl die Notwendigkeit, Produkte den Bedingungen des Bestimmungslandes anpassen zu müssen, den Grundfall internationalen Handels darstellt, zeigt bereits die erste Fallstudie des Buches, dass der *de facto*-Effekt bei den verschiedenen Arten von Wettbewerbssachverhalten uneinheitlich auftritt. So wirkt er am stärksten bei Fusionsverboten, die nicht teilbar sind, während er bei Fällen von Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung, bei denen die Parteien ihre Abhilfemaßnahmen oftmals auf den EU-Markt beschränken können, nur marginal globalen Einfluss nehmen kann. Allerdings hat die EU ihre Wettbewerbsnormen aktiv in andere Länder exportiert, die darüber hinaus oftmals freiwillig die Durchsetzungsentscheidungen der EU kopieren, sodass in jedem Fall ein starker *de jure*-Effekt feststellbar ist.

Wie das nächste Kapitel zeigt, unterhalten die meisten multinationalen Unternehmen heutzutage sowohl aus Gründen der technischen und wirtschaftlichen Nicht-Teilbarkeit als auch zur Minimierung von Komplexität und Compliance-Fehlern eine globale Datenschutz-Policy, die sich eng an die europäische Datenschutz-Grundverordnung anlehnt. Diese Nicht-Teilbarkeit wird auch durch das Bedürfnis dieser Unternehmen angetrieben, eine globale Marke zu bewahren und allen ihren Nutzern den gleichen Schutz zu bieten. Darüber hinaus hat die EU Online-Plattformen dazu gedrängt, Inhalte besser in Bezug auf sogenannte *Hate Speech* zu kontrollieren. Dieses Beispiel veranschaulicht, dass der *Brussels Effect* auch dann

eintreten kann, wenn sich die EU zunächst auf eine freiwillige Regulierung beschränkt und diese zudem nicht den strengsten weltweiten Regulierungsstandard darstellt. So sind die Rechtslagen in Bezug auf Online-Konversationen etwa in China und Russland deutlich restriktiver. Erneut ist hier entscheidend, dass multinationale Unternehmen ihre Marke zu schützen suchen und die EU über normative »soft power« verfügt. Daher erstaunt es, warum sich diese Aspekte nicht in Bradfords theoretischem Kriterienkatalog wiederfinden.

Im Fall der Gesundheit und Sicherheit von Konsumenten bewahrheitet sich erneut: Lässt sich die Produktion nur mit hohen Kosten oder technischen Einschränkungen teilen oder an verschiedene Märkte anpassen, greift der *de facto-Brussels Effect*. Dies ist für die Chemieindustrie der Fall, während die Nahrungsmittelproduktion meist ohne größeren Aufwand geteilt werden kann – mit Ausnahme der praktischen Inkompatibilität des gleichzeitigen Anbaus und der Verarbeitung von gentechnisch veränderten und nicht gentechnisch veränderten Produkten. Darüber hinaus spielen die nicht zu den von Bradford definierten Faktoren zählenden internationalen Verflechtungen von Lieferketten und Produktionsprozessen sowie die Veränderung des Verbraucherbewusstseins und – etwa für Nahrungsmittel – die kulturelle oder regionale Verankerung von Erzeugungsprozessen eine große Rolle für die Durchsetzungskraft europäischer Normen. Aus rechtlicher Perspektive konnte sich der *Brussels Effect* im Bereich der Chemikaliensicherheit stärker durchsetzen als in der Nahrungsmittelproduktion, bei der die EU eher auf bi- und multilaterale Kanäle angewiesen ist, um ihre Standards zu exportieren.

Das bereits erwähnte Verbraucherbewusstsein, die globale Vernetzung von Interessengruppen sowie unterschiedliche kulturelle Prägungen zeigen auch im Bereich Umwelt ihre Wirkung auf die normative Europäisierungsdynamik. Als eindrucksvolles Beispiel für den *Brussels Effect* nennt Bradford die Regulierung gefährlicher Substanzen und Elektroschrott. Allerdings hatten beispielsweise Taiwan und Japan bereits früher als die EU strenge Standards gesetzt (222). Die Vorgeschichte des *Brussels Effects* zeigt in diesem Fall, dass die EU mit ihren Regulierungen nicht immer initial wirkt, doch leider geht Bradford selten auf solche und ähnliche Hintergründe der EU-Regulierungen ein. Daher fehlt eine Einschätzung darüber, wie

originell die europäischen Normen eigentlich sind oder inwiefern sie als Reaktion auf gesetzliche Bestimmungen anderer Länder entworfen wurden.

Eine rechtshistorische Einordnung hätte beispielsweise anhand des Umweltrechts verdeutlichen können, dass die Frage, ob die EU ein Politikfeld initial regulieren kann oder nicht, insbesondere von der Anzahl der für die Regulierung verantwortlichen Beamten abhängt. Hier erkennt man, dass Bradford ausschließlich die aktuellen behördlichen Strukturen in Brüssels im Sinn hat und außer Acht lässt, wie sich diese erst langsam im Laufe der Zeit herausgebildet haben – nicht zuletzt eben als Reaktion auf die regulatorischen Vorgaben anderer Akteure. Mit EU-Standards inkompatible Normen in anderen Ländern zwingen die Unternehmen, ihre Produktion zu teilen, wie am darauffolgenden Beispiel der Tierversuche ersichtlich wird, die in China bis 2014 für die Herstellung kosmetischer Produkte sogar vorgeschrieben waren (216–217). Im Bereich der Tierhaltung und -schlachtung konnte sich der *Brussels Effect* vergleichsweise besser durchsetzen, nicht zuletzt mit der Unterstützung von Aktivisten und Interessenvertretern. Diese konnten europäische Normen in ihrer Argumentation als Vorbild nutzen (218). An seine Grenzen ist der *Brussels Effect* schließlich gestoßen, als der europäische Emissionshandel auf den internationalen Flugverkehr ausgedehnt werden sollte (219–221). Hier sendet Bradford ein starkes Signal an die Politik, da sich laut ihrer Analyse selbst der Versuch, europäische Standards zu exportieren, lohne, indem er letztlich neue multilaterale Verhandlungen anregt (231).

Im dritten Teil befasst sich Bradford in scheinbar entwaffnender Weise mit der Kritik am *Brussels Effect* und seinen Zukunftsaussichten. Fast alle Kritikpunkte und Fragen, die beim Lesen der ersten beiden Teile aufkommen, werden behandelt: von den Kosten, die der *Brussels Effect* erzeugt und die schließlich von Konsumenten getragen werden müssen, über Befürchtungen hinsichtlich innovationshemmender Auswirkungen bis zum Vorwurf des EU-Protektionismus. Obwohl Bradford einräumt, dass das unilaterale Setzen weltweiter Standards »sowohl Kosten als auch Nutzen verursacht« (262), kann man sich des Eindrucks nicht erwehren, dass sie den *Brussels Effect* zu verteidigen sucht. So schließt sie mit dem Fazit, seine Vorteile seien unterm Strich höher zu bewerten als seine Nachteile. Zumindest teilweise ist dies das

Ergebnis ihrer sehr weit gefassten Definition von Wohlfahrt, unter der sie versteht, »den Menschen Zugang zu besseren Produkten und Dienstleistungen zu verschaffen [...] und dabei die politische Autonomie der Menschen innerhalb der demokratischen Strukturen der Gesellschaft, in der sie leben, zu respektieren« (235). Ein ausgewogenerer Umgang mit den Einwänden bezüglich des *Brussels Effects*, etwa mittels einer strukturierten Kosten-Nutzen-Analyse oder moderner wohlfahrtsökonomischer Modelle, hätte geholfen, eindeutiger Aussagen über distributive und aggregierte Wohlfahrtseffekte zu treffen. Zuletzt argumentiert sie, dass der *Brussels Effect* trotz des wirtschaftlichen Aufstiegs Chinas, des schwächelnden Multilateralismus, der zunehmend individualisierbaren und damit teilbaren Produktionsmöglichkeiten, des Brexits sowie der populistischen Anti-EU-Stimmung weiterhin existieren wird. Allerdings könnte die Kombination dieser verschiedenen Entwicklungen den *Brussels Effect* in einem größeren Maße aufwiegen, als die Autorin dies vorhersehen möchte. Bradford endet indes mit dem Fazit aller Integrationsbefürworter zu allen Zeiten, indem sie angesichts dieser Herausforderungen für eine Expansion der Regulierungsagenda der EU wirbt, da »viele der bestehenden Probleme der EU am besten durch weitere Integration und zusätzliche Regulierungen gelöst werden können« (286).

Bradfords Argumentationslinien überzeugen nicht zuletzt aufgrund der zahlreichen Beispiele, die Anregung für weitere Untersuchungen bieten. So könnten etwa durch digitale Text-Mining-Methoden oder ähnliche quantitative Ansätze konkretere Aussagen darüber getroffen werden, ob ausländische Gerichte zunehmend europäische Entscheidungen als Beispiel für eine etabliertere Rechtsprechung anführen (75–77) oder inwiefern die Mitteilungen der Kommission im Laufe der

Zeit eine verstärkte Aufmerksamkeit für die externe Dimension des Binnenmarktes aufweisen (21). Auch die theoretische Forschung kann an Bradfords Aussagen anknüpfen, nutzt sie doch implizit spieltheoretische und neo-funktionalistische Ansätze, um markt- und wertgetriebene Normenharmonisierung auf globaler Ebene zu erklären: »die strengste Regel wird zum Punkt der Konvergenz« (83). Mit theoretischen Ansätzen und empirischer Evidenz aus den Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften leistet Bradford einen wertvollen Beitrag zum Diskurs über den Einfluss der EU auf den globalen Handel.

Den größten Neuheitswert leistet sie sicher durch ihre theoretischen Ausarbeitungen, die anhand vieler Beispiele für eine breite Leserschaft veranschaulicht werden, wobei die von ihr diskutierten Fallstudien selektiv ausgewählt zu sein scheinen und in einigen Aspekten differenzierter hätten bewertet werden können. Allerdings lassen sich ihre Thesen gerade aufgrund ihres verallgemeinernden Charakters nicht nur auf die »Fähigkeit jeder Hoheitsgewalt, einseitig Regeln für den globalen Markt zu liefern« (64) übertragen, sondern könnten auch zur wirtschafts- oder rechtsgeschichtlichen Analyse etwa der Europäischen Integration im 20. Jahrhundert oder der wirtschaftlichen Einigung Deutschlands im 19. Jahrhundert verwendet werden. Vor allem aber zeigt der *Brussels Effect*, dass Macht heutzutage nicht mehr allein durch Wirtschaftswachstum oder militärische Größe definiert wird, sondern sich auch in subtileren Formen wie EU-Regulierungen entfalten kann. Bradfords Hypothesen und ihre Untersuchung regen also dazu an, den Mythos der Machtlosigkeit Europas angesichts wirtschaftlicher und militärischer Supermächte weiter zu hinterfragen.

