

Franziska Marie Voelcker

Schutzklauseln als Grenzpunkte internationaler Integration

Ein Beitrag zur Integrationsfunktion des Rechts



Nomos

Völkerrecht und Außenpolitik

Herausgegeben von
Prof. Dr. Oliver Dörr
Prof. Dr. Jörn Axel Kämmerer
Prof. Dr. Markus Krajewski

Band 91

Franziska Marie Voelcker

Schutzklauseln als Grenzpunkte internationaler Integration

Ein Beitrag zur Integrationsfunktion des Rechts



Nomos



Onlineversion
Nomos eLibrary

Dissertation der Universität Konstanz
Tag der mündlichen Prüfung: 29.05.2019

Referent: Prof. Dr. Hans Christian Röhl
Referent: Prof. Dr. Marten Breuer
Referent: Prof. Dr. Daniel Thym

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

Zugl.: Konstanz, Univ., Diss., 2019

ISBN 978-3-8487-6681-9 (Print)

ISBN 978-3-7489-0793-0 (ePDF)

1. Auflage 2020

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2020. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2018/19 vom Fachbereich Rechtswissenschaften der Universität Konstanz als Dissertation angenommen. Sie entstand während meiner Zeit als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht, Europarecht und Rechtsvergleichung bei Herrn Prof. Dr. Hans Christian Röhl und am Exzellenzcluster (EXC16) der Universität Konstanz. Ich danke meinem Doktorvater, Herrn Professor Röhl, für die Betreuung, seine wertvollen Impulse und seinen Rückhalt. Auch das von ihm ins Leben gerufene Doktorandenkolloquium hat zum Erfolg des Vorhabens maßgeblich beigetragen. Den Kolleginnen und Kollegen vom Cluster gebührt mein Dank für den anregenden interdisziplinären Austausch. Ihre Perspektive auf das Recht hat mir geholfen, meine interne Perspektive auf das Recht zu reflektieren. Ich danke dem Cluster auch für die Finanzierung der Forschungsreise nach Florenz in das Historische Archiv der Europäischen Union. Mein Dank gilt zudem Herrn Prof. Dr. Marten Breuer für die Zweitkorrektur.

Während meiner Promotionszeit bin ich durch die Studienstiftung des deutschen Volkes unterstützt worden. So manche Nachfrage bei den Doktorandenforen hat geholfen, insbesondere den theoretischen Teil der Arbeit weiter zu schärfen. Ich danke der Stiftung zudem für die finanzielle Ermöglichung des Projekts.

Allen Weggefährten und insbesondere meiner Familie danke ich für ihre Unterstützung. Besonderer Dank gilt meiner Lehrstuhlkollegin Katharina Reiling sowie meinem Mann. Beide haben mir in jedem Stadium der Arbeit mit Rat und Tat beiseite gestanden. Ich danke auch meinen Freundinnen Sigrid Gies, Bianca Holland und Hanna-Lisa Wiedenhaus, die zum Abschluss das gesamte Manuskript Korrektur gelesen und mit wertvollen Anmerkungen versehen haben, sowie meiner Mutter und Klaus Weidemann für ihre Hilfe bei der redaktionellen Überarbeitung.

Den Herausgebern, Herrn Prof. Dr. Oliver Dörr, Herrn Prof. Dr. Jörn Axel Kämmerer sowie Herrn Prof. Dr. Markus Krajewski, danke ich für die Aufnahme in diese Schriftenreihe.

Vorwort

Auch wenn das Projekt nun abgeschlossen ist, so treibt mich die Frage nach einer „Integration durch Recht“ nach wie vor um. All diejenigen, die an einem diesbezüglichen Austausch interessiert sind, bitte ich, nicht zu zögern, über franziskamarie.voelcker@gmail.com mit mir in Kontakt zu treten.

Bremen im Februar 2020

Franziska Marie Voelcker

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	13
§ 1 Grundlagen	19
A. Schutzklauseln als Mechanismus internationaler Integration	19
I. Schutzklauseln als Forschungsgegenstand	19
1. Schutzklauseln als Phänomen völkerrechtlicher Verträge	19
2. Schutzklauseln in der Literatur	23
3. Einordnung des Phänomens Schutzklausel	24
a) Abgrenzung zu anderen Instituten	24
b) Ursprünge des Schutzklauselphänomens	26
c) Schutzklauseln und Ausnahmezustand	27
II. Internationale Integration als Forschungsgegenstand	28
1. Der völkervertragliche Integrationsprozess	28
2. Der Integrationsbegriff in der Literatur	30
III. Integration durch Recht als Forschungsgegenstand	32
1. Durch rechtliche Konfliktbearbeitung veranlasste Integration	32
2. Literatur zum Themenfeld „Integration durch Recht“	33
a) Internationale Integration durch Schutzklauselrecht	33
b) Das Recht im Prozess der internationalen Integration	35
aa) Theorien der internationalen Integration	36
ab) Integration Through Law (ITL-Bewegung)	39
ac) „Rechtswissenschaftliche Integrationstheorien“	40
ad) Judicial impact und Judicial implementation	42
ae) Forschung zur Integration <i>durch</i> Recht?	42
af) Forschungslücke: keine Integration <i>durch</i> Recht	44
B. Vorgehensweise	45
I. Gang der Analyse des Schutzklauselmaterials	45
1. Vertragsschluss: Auswertung der Entstehungsdokumente	46
2. Vertragsbestand: Auswertung der notifizierten Inanspruchnahmen	49

3. Vertragsvertiefung: Auswertung der Spruchpraxis	52
II. Art. 4 IPbpR, Art. 15 EMRK, Art. XIX GATT und Art. 347 AEUV als repräsentativer Querschnitt	55
a) Auswahl von Art. 4 IPbpR und Art. 15 EMRK	57
b) Auswahl von Art. XIX GATT	59
c) Auswahl von Art. 347 AEUV	61
III. Anforderungen der Rechtsvergleichung an die Auswahl	62
1. Rechtsvergleichung als Methode für die Analyse von Schutzklauseln	62
2. Vergleichbarkeit der ausgewählten Schutzklauseln	63
a) Vergleichbarkeit der Rechtsordnungen	64
b) Vergleichbarkeit der einzelnen Schutzklauseln	64
aa) Vergleichbarkeit menschen- und wirtschaftsrechtlicher Schutzklauseln	65
ab) Vergleichbarkeit der Schutzklausel- Spruchkörper	66
IV. Theoretischer Zugang: durch rechtliche Konfliktbearbeitung veranlasste Integration	68
§ 2 Analyse des Schutzklauselmaterials	71
A. Vertragsschluss: Analyse der Entstehungsdokumente	71
I. Die Entstehungsdokumente von Art. 4 IPbpR	71
II. Die Entstehungsdokumente von Art. 15 EMRK	76
III. Die Entstehungsdokumente von Art. XIX GATT	77
IV. Die Entstehungsdokumente von Art. 347 AEUV	81
B. Vertragsbestand: Auswertung der notifizierten Inanspruchnahmen	84
I. Die Inanspruchnahme des Art. 4 IPbpR	84
II. Die Inanspruchnahme des Art. 15 EMRK	86
III. Die Inanspruchnahme des Art. XIX GATT	87
IV. Die Inanspruchnahme des Art. 347 AEUV	88
C. Implizite Vertragsvertiefung: Analyse der Spruchpraxis	90
I. Die Spruchpraxis zu Art. 4 IPbpR	91
1. General Comments	92
a) General Comment No. 5	92
b) General Comment No. 29	93
2. Individualbeschwerden	95
a) Consuelo Salgar de Montejo v Colombia	96
b) Landinelli Silva v Uruguay	97

c)	Guerrero v Colombia	98
d)	Adrien Mundy Busyo, Thomas Osthudi Wongodi, René Sibú Matubuka et al v Congo	99
3.	Zusammenfassung der Spruchpraxis zu Art. 4 IPbpR	100
II.	Die Spruchpraxis zu Art. 15 EMRK	101
1.	Die Spruchpraxis von EKMR und EGMR	101
a)	The Cyprus Case	101
b)	Lawless v Ireland	102
c)	The Greek Case	103
d)	Ireland v UK	105
e)	Brannigan and Mc Bride v UK	107
f)	Aksoy v Turkey	109
g)	Sakik and others v Turkey	110
h)	Demir and others v Turkey	111
i)	Marshall v UK	113
j)	Weitere Türkei-Fälle	113
k)	A and others v UK	115
2.	Zusammenfassung der Spruchpraxis zu Art. 15 EMRK	117
III.	Die Spruchpraxis zu Art. XIX GATT	119
1.	Die Spruchpraxis des Panel und des Appellate Body	122
a)	Argentina – Footwear (EC)	122
b)	Korea – Dairy	125
c)	US – Wheat Gluten	126
d)	US – Lamb	128
e)	US – Line Pipe	131
f)	Argentina – Preserved Peaches (Panel)	134
g)	Chile – Price Brand System (Panel)	135
h)	US – Steel Safeguards	136
i)	Dominican Republic – Safeguard Measures (Panel)	137
j)	Ukraine – Passenger Cars (Panel)	137
k)	Indonesia — Iron or Steel Products (Panel)	138
2.	Zusammenfassung der Spruchpraxis zu Art. XIX GATT	139
IV.	Die Spruchpraxis zu Art. 347 AEUV	142
D.	Schlussfolgerungen aus der Analyse des Schutzklauselmaterials	144
I.	Auswirkungen auf den Vertragsschluss	144
II.	Auswirkungen auf den Vertragsbestand	145
III.	Auswirkungen auf eine Vertragsvertiefung	145

§ 3 Theoretische Untersuchung: Integration durch Recht	151
A. Ausgangsüberlegungen	151
I. Anknüpfungspunkte in der Literatur	153
1. Zwischen Formalismus und Instrumentalismus	153
2. Deskriptive Ansätze	154
a) Soziologische Feldbetrachtung	155
b) Rhetorische Rechtstheorie	155
c) „Grammar of international law“	157
3. Die Konfliktlösungs- und Neutralisationsfunktion des Rechts	158
4. Rechtsfortbildung durch Spruchpraxis	160
II. Grundannahmen einer deskriptiven Analyse rechtlicher Konfliktbearbeitung	160
1. Recht aus der Rechtsanwendungsperspektive: die rechtliche Entscheidung und ihre Herstellungsbedingungen	161
2. Der Prozess der rechtlichen Konfliktbearbeitung	162
3. Verknüpfung von Integration und Recht: Integration durch rechtliche Konfliktbearbeitung	163
B. Deskriptive Analyse rechtlicher Konfliktbearbeitung	166
I. Entscheidungsbedingungen rechtlicher Konfliktbearbeitung: Normen, Institutionen und Verfahren	167
1. Normen innerhalb rechtlicher Konfliktbearbeitung	167
a) Gesetzessprache	168
b) Pfadabhängigkeit	168
c) Speicher	170
d) Deutungsöffnung	170
2. Institutionen rechtlicher Konfliktbearbeitung	171
a) Sozialisierung der Rechtsanwender	172
b) Kompetenzen der Rechtsanwender	174
c) Rechte und Pflichten der Institution	174
d) Kollegialentscheidungen	176
3. Verfahren rechtlicher Konfliktbearbeitung	176
a) Konfliktdurchbrechung	177
b) Rekonstruktion des Sachverhalts	178
c) Aktualisierung des Konflikts	179
d) Abweichende Meinungen	179

II. Entscheidungsbegründung: Sprache und Argumentation der Entscheidung	180
1. Juristischer Stil	181
a) Rechtssprache als Fachsprache	182
b) Juristisches Schließen	184
c) Begrenztheit der rhetorischen Rechtstheorie	188
2. Juristische Argumentationsmuster: Handlungsfiguren als judikative Konfliktvermeidungsstrategien	191
a) Rhetorische Zugeständnisse	191
b) Gewähren von Spielräumen	193
c) Offenlassen von Fragen	193
d) Doppelte Begründungen	195
C. Zusammenfassung: Integration <i>durch</i> Recht	196
I. Integration <i>durch</i> Recht	196
1. Integration durch die Entscheidungsbedingungen	197
2. Integration durch die Entscheidungsbegründung	197
II. Die Suggestivkraft des Rechts	198
D. Tatsächliche Voraussetzungen	199
I. Gebrauchmachen von juristischer Konfliktbearbeitung	200
II. Kenntnisnahme vom Produkt rechtlicher Konfliktbearbeitung	200
III. Umsetzung der Spruchpraxis	202
§ 4 Anwendung der theoretischen Überlegungen: Integration durch Schutzklauseln	205
A. Deskriptive Analyse rechtlicher Konfliktbearbeitung in Schutzklauselverfahren	205
I. Entscheidungsbedingungen: Schutzklauselnorm, Spruchkörper und Verfahren	205
1. Schutzklauselnormen	206
a) Die textliche Ausgestaltung von Schutzklauseln	206
b) Pfadabhängigkeit durch Schutzklauseln	207
c) Schutzklauseln als Speicher	207
d) Schutzklauseln als deutungsoffene Normen	208
2. Institutionen: Human Rights Committee, EGMR, Appellate Body und EuGH	208
a) Sozialisierung der Mitglieder	209
b) Rechte und Pflichten	211
c) Kollegialentscheidungen	214

3. Schutzklauselverfahren vor dem Human Rights Committee, EGMR, Appellate Body und EuGH	215
a) Konfliktdurchbrechung	215
b) Rekonstruktion des Sachverhalts	219
c) Aktualisierung des Konflikts	223
d) Abweichende Meinungen	224
II. Entscheidungsbegründung: Sprache und Argumentation innerhalb der Schutzklausel-Spruchpraxis	227
1. Juristischer Stil beim WTO Appellate Body, EGMR, Human Rights Committee und EuGH	228
a) Internationale Rechtssprache als Fachsprache	228
b) Juristisches Schließen	230
aa) Die Argumentationsstruktur des WTO Appellate Body	231
ab) Die Argumentationsstruktur des EGMR	233
ac) Die Argumentationsstruktur des Human Rights Committee	236
ad) Die Argumentationsstruktur des EuGH	238
2. Juristische Argumentationsmuster: Handlungsfiguren beim EGMR, Human Rights Committee und WTO Appellate Body	239
a) Rhetorische Zugeständnisse	239
b) Gewähren von Spielräumen und ähnliche Mechanismen	240
c) Offenlassen von Fragen	242
d) Doppelte Begründungen	244
3. Auswertung	246
B. Zwischenergebnis: Integration <i>durch</i> Schutzklauseln in der Theorie	247
Zusammenfassung	249
Archivarische Dokumente und Materialien zur Inanspruchnahme	255
Literaturverzeichnis	259
Anhang	283

Einleitung

Ausgangspunkt dieser Arbeit ist die Beobachtung, dass Staaten häufig Schutzklauseln in völkerrechtliche Verträge aufnehmen. Ein Beispiel für eine solche Schutzklausel ist Art. 15 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), der durch die Derogationserklärungen Frankreichs, der Türkei und des Vereinigten Königreichs¹ wieder im Fokus der Forschung steht:² „Wird das Leben der Nation durch Krieg oder einen anderen öffentlichen Notstand bedroht, so kann jede Hohe Vertragspartei [...] Maßnahmen treffen, die von den in dieser Konvention vorgesehenen Verpflichtungen abweichen.“³ Wie alle Schutzklauseln ermöglicht es Art. 15 EMRK den Vertragsstaaten, die eingegangenen Verpflichtungen trotz Fortbestand des Vertrages auszusetzen. Er stellt einen Grenzpunkt von völkervertraglicher Integration und Nichtintegration dar.

Was bedeutet es für die völkervertragliche Integration, wenn gerade in Ausnahmesituationen der Status quo ante – die Nichtintegration – möglich bleibt? Es mag zunächst verwundern, dass in den mühevollen internationalen Aushandlungsprozessen Klauseln vereinbart werden, die das Vertragsziel konterkarieren.⁴ Demgegenüber kann die Schutzklausel zum einen als Bedingung für den Vertragsschluss aufgefasst werden, weil sie die Zustimmung zum Vertrag erst ermöglicht. Zum anderen könnten sich Schutzklauseln günstig auf den Vertragsbestand auswirken, weil sie die Abweichung von den vertraglichen Pflichten unter Einhaltung des Vertrages ermöglichen. Anders als vor Abschluss des völkerrechtlichen Vertrages muss die Nichtbeachtung der vertraglichen Pflichten nunmehr innerhalb

1 Die Derogationserklärungen sind abrufbar unter <http://www.coe.int/en/web/conventions/search-on-treaties/-/conventions/declarations/search/state> [08.05.2017].

2 *Nugraha*, International Journal of Human Rights 2017, 1ff, die Aktivierung für konventionswidrig haltend, online abrufbar unter URL: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13642987.2017.1359551> [30.12.2017]; *Toullier*, International Comparative Jurisprudence Vol. 3 No. 1 (2017), 8–24, eine Rechtsmäßigkeitprognose für Frankreich abgebend; *Venditti*, Diritto pubblico comparato ed europeo Vol. 19 No. 2 (2017), 483–522; *Wolf*, in Lemke (Hrsg.), Ausnahmezustand, S. 257–270 (268) spricht von einer Renaissance der EMRK-Notstandsklausel; *Zwitter*, ARSP 98 (2012), 95–111 (95) von einem „hot topic“.

3 Die deutsche Übersetzung ist nicht authentisch, für die authentische englische Fassung vgl. S. 283 im Anhang.

4 *Di Salerno*, Democracy and Security Review Vol. 7 No. 1 (2017), 109–133 (110).

des vertraglich abgesteckten Rahmens erfolgen. Dies ermöglicht in vielen Fällen eine Kontrolle durch internationale Spruchkörper, was auf eine Vertragsvertiefung hinwirken kann. Ein Vertrag wird vertieft, wenn er in seiner textlich vereinbarten Form fortbesteht, aber durch eine extensive Auslegung durch die zuständigen Spruchkörper eine implizite Vertragsvertiefung erfährt. Damit sind die drei Schritte des völkervertraglichen Integrationsprozesses – Vertragsschluss, Vertragsbestand und Vertragsvertiefung – benannt.

Die Auswirkungen von Schutzklauseln auf die einzelnen Schritte eines völkerrechtlichen Vertrages stellen den ersten Forschungsgegenstand der Arbeit dar. Bei der Analyse der Wirkungen von Schutzklauseln im Hinblick auf die einzelnen Schritte drängt sich jedoch eine grundlegende Frage – der zweite Forschungsgegenstand der Arbeit – auf: Findet im Rahmen einer völkervertraglichen Integration eine Integration durch Recht statt, d.h. eine rechtlich veranlasste Integration, bei der das Recht nicht nur Werkzeug, Objekt oder Mittel von Integration, sondern selbst Integrationsfaktor ist? Eine solche Integrationsfunktion des Rechts ließe auch theoretische Rückschlüsse auf die Wirkung von Schutzklauseln zu.

Trotz der wieder auflebenden praktischen Relevanz von Schutzklauseln kreisen die neueren Beiträge der Literatur entweder um deren konkrete Ausgestaltung⁵ oder die Theorie des innerstaatlichen Ausnahmezustands⁶. Die rechts- und wirtschaftswissenschaftliche Auseinandersetzung konzentriert sich auf die Auslegung der einzelnen Schutzklauseln.⁷ Die völkerrechtliche Perspektive fokussiert sich auf eine politische Analyse⁸ mit der

5 *Mbongo*, in Lemke (Hrsg.), Ausnahmezustand, S. 129–166; *Wibl*, Kritische Justiz 50 (2017), 68–80.

6 *Leonhardt*, in Lemke (Hrsg.), Ausnahmezustand, S. 41–56; *Mattutat*, in Lemke (Hrsg.), Ausnahmezustand, S. 13–26; *Molly*, in Lemke (Hrsg.), Ausnahmezustand, S. 71–86; *van Laak*, in Förster/Lemke (Hrsg.), Die Grenzen der Demokratie, S. 7–28; *Vasek*, in Förster/Lemke (Hrsg.), Die Grenzen der Demokratie, S. 141–151; *Wolf*, in Förster/Lemke (Hrsg.), Die Grenzen der Demokratie, S. 93–110.

7 *Benke*, Die Schutzklausel der gemeinsamen Agrarmarktorganisationen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft; *Ehlermann*, EuR 1966, 305; *Harz*, Die Schutzklauseln des Kapital- und Zahlungsverkehrs im EWG-Vertrag; *Hoang*, Liberalisierung und (Notstands)Schutzklauseln im internationalen Warenhandel; *Müller-Heidelberg*, Schutzklauseln im Europäischen Gemeinschaftsrecht; *Oppermann*, EuR 1969, 231; *Quick*, Exportselbstbeschränkungen und Artikel XIX GATT; *Weber*, Schutznormen und Wirtschaftsintegration; *Zila*, Die neuen Schutznormen der Beitrittsabkommen der EU.

8 Eine Ausnahme stellt der Sammelband von *Criddle* (Ed.), Human Rights in Emergencies dar.

Wiedergabe der Spruchpraxis als Nebenprodukt.⁹ Die Frage nach den Auswirkungen von Schutzklauseln losgelöst vom Anwendungsfall bleibt unbeantwortet.

Die Forschung zur „Integration durch Recht“ beschäftigt sich vorwiegend mit der Europäischen Integration mit dem Europäischen Gerichtshof als zentralem Akteur.¹⁰ Die Frage nach den Funktionsbedingungen einer Integration durch Recht, d.h. einer rechtlich veranlassten Integration, die eine Forschung zur „Integration durch Recht“ dem Wortsinn nach eigentlich aufwerfen müsste, ist bislang nicht Gegenstand der wissenschaftlichen Auseinandersetzung.¹¹

In einem ersten Schritt schafft die Arbeit einen Materialkorpus, d.h. es werden völkerrechtliche Schutzklauseln gesichtet, deren Entstehungsdokumente und Inanspruchnahme ausgewertet sowie die Verarbeitung in der völkerrechtlichen Spruchpraxis analysiert. Die Arbeit trifft dafür aus der Vielzahl völker- und europarechtlicher Schutzklauseln eine Auswahl und führt eine vergleichende Analyse von Art. XIX General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), Art. 347 AEUV, Art. 4 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbPR) und Art. 15 Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) durch.¹² Sie analysiert die Entstehungsdokumente, Inanspruchnahme- und Spruchpraxis im Hinblick darauf, ob die Schutzklauseln den Vertragsschluss, den Vertragsbestand und eine Vertragsvertiefung begünstigt haben. Die Präzisierung der völkervertraglichen Integration durch Aufspaltung in Vertragsschluss, Vertragsbestand und Vertragsvertiefung ermöglicht eine differenzierte rechtliche Analyse der Wirkungsweise von Schutzklauseln im gesamten völkervertraglichen Integrationsprozess.

Eine rechtstheoretische Perspektive hilft bei der Einordnung der Schutzklauseln als Mechanismus internationaler Integration. Den Ausgangspunkt der rechtstheoretischen Überlegungen bildet erneut eine Beobachtung. Die Spruchkörper scheinen – ob intendiert oder nicht – die Verträge zu vertiefen. Zu beobachten sind etwa die Einführung der Piloturteile durch

9 *Di Salerno*, Democracy and Security Review Vol. 7 No. 1 (2017), 109–133; *Wolf*, in Lemke (Hrsg.), Ausnahmezustand, S. 257–270.

10 *Wolff*, in Liebert/Wolff (Hrsg.), Interdisziplinäre Europastudien, S. 69–92 (85).

11 *Grimmel/Jakobeit*, in Hatje/Müller-Graff (Hrsg.), EnzEuR: Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht, § 2 Rn. 50.

12 Vgl. die Textauszüge im Anhang.

den EGMR¹³ oder die prointegrative Rechtsprechung des EuGH.¹⁴ Diese Beobachtungen werden vor allem in der politikwissenschaftlichen Literatur verarbeitet und häufig mit dem Eigeninteresse der Richter an einer fortschreitenden Integration begründet. Dass solche Vertiefungen den Richtern möglicherweise gar nicht vor Augen standen, wird nicht in Erwägung gezogen. Diese Arbeit will deshalb aus juristischer Perspektive einen komplementären Ansatz anbieten, der solche Vertragsvertiefungen damit erklärt, dass sie sich aus der spezifisch rechtlichen Konfliktbearbeitung¹⁵ ergeben.¹⁶ Es steht die These im Mittelpunkt, dass sich eine rechtliche Konfliktbearbeitung insbesondere günstig auf Vertragsbestand und Vertragsvertiefung eines völkerrechtlichen Vertrages auswirken kann. Die Besonderheiten rechtlicher Konfliktbearbeitung lassen sich anhand der Schutzklauseln als Grenzpunkte veranschaulichen. In Abgrenzung zu den vorhandenen normativen Integrationstheorien und in Ergänzung derselben werden beobachtend die Kennzeichen rechtlicher Konfliktbearbeitung beschrieben (deskriptive Integrationstheorie).¹⁷ Dahinter steht stets die Frage: Was unterscheidet die rechtliche Konfliktbearbeitung von anderen Konfliktbearbeitungsmechanismen und inwiefern kann sich dies günstig auf die Konfliktlösung auswirken? Es erfolgt zunächst eine abstrakte, dann eine auf die rechtliche Konfliktbearbeitung innerhalb von Schutzklauselverfahren bezogene Beschreibung. Diese soll sichtbar machen, ob und wie durch die spezifische Konfliktbearbeitung des Rechts tatsächlich Integration durch Recht und nicht (bloß) Integration mit Recht¹⁸ stattfindet. Im Vordergrund der Beschreibung steht die rechtliche Konfliktbearbeitung im Rahmen von Gerichts- bzw. gerichtähnlichen Verfahren. Die

13 Zu Entwicklung und Verfahren der Piloturteile s. *Strecker*, ZEuS 2016, 235ff. (238ff.).

14 Weitere Beispiele in *von Bogdandy/Venzke*, In wessen Namen?, S. 24.

15 Dass von rechtlicher Konfliktbearbeitung statt -lösung gesprochen wird, zeigt, dass es bei rechtlicher Konfliktbearbeitung nicht um Konfliktlösung, sondern um eine rechtliche Einhegung geht. Von Einhegung spricht auch *Campagna*, ARSP Beiheft 125 (2010), 39–50.

16 Zur Rechtsschöpfung als Funktion internationaler Gerichte vgl. *von Bogdandy/Venzke*, In wessen Namen?, S. 23ff., die an diese legitimatorische Fragen anschließen.

17 Die Beschreibung erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit und Richtigkeit. Es handelt sich vielmehr um eine erste, eigene, nicht abschließende Sammlung beobachtbarer Muster rechtlicher Konfliktbearbeitung, die es noch zu ergänzen und auszudifferenzieren gilt.

18 So die treffende Formulierung von *Grimmel/Jakobeit*, in Hatje/Müller-Graff (Hrsg.), Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht, § 2 Rn. 40.

Beschreibung konzentriert sich auf beobachtbare Elemente rechtlicher Konfliktbearbeitung. Die externen Entscheidungsbedingungen einer rechtlichen Entscheidung – Norm, Institutionen und Verfahren – werden analysiert und miteinander in Beziehung gesetzt. Auch die Entscheidungsbeurteilung selbst wird in den Blick genommen. Dabei bildet die Beschreibung von juristischen Argumentationsfiguren und juristischen Konfliktvermeidungsstrategien einen Schwerpunkt. Im Rahmen der Beschreibung stellt die Arbeit einen Zusammenhang von Integration und Recht her und begründet eine internationale Integrationsfunktion des Rechts. Dafür verknüpft sie in der Literatur bisher unverbundene Forschungsstränge. Zu nennen sind insbesondere Beiträge zur Eigengesetzlichkeit sowie zur Konfliktlösungs- und Neutralisierungsfunktion des Rechts, die innerhalb der Beschreibung des rechtlichen Konfliktbearbeitungsmechanismus die Brücke zwischen Integration und Recht bilden.

Die Arbeit ist damit nur im Ausgangspunkt völkerrechtlich. Da sie nicht die Auslegung einzelner Schutzklauseln, sondern Schutzklauseln als Phänomen völkerrechtlicher Verträge theoretisch beschreibt, bietet sie diverse rechtstheoretische Anschlussmöglichkeiten für die Forschung. Insbesondere die These, Recht als Konfliktbearbeitungsmechanismus zu begreifen, der Integration beeinflusst, dürfte von allgemeinem Interesse sein.

§ 1 Grundlagen

Die Arbeit hat es sich zum Ziel gesetzt, den Einfluss von Schutzklauseln auf völkerrechtliche Verträge zu untersuchen. Dieses Kapitel beschreibt zunächst das Phänomen der Schutzklauseln (A. I.) und der Integration durch völkerrechtliche Verträge (A. II.), um sodann an die vorhandene Literatur die Frage zu stellen, ob Schutzklauseln in ihrer Form als Recht einen Einfluss auf den Integrationsprozess haben (A. III.). In Abschnitt B. wird die methodische Vorgehensweise dieser Arbeit erörtert.

A. Schutzklauseln als Mechanismus internationaler Integration

I. Schutzklauseln als Forschungsgegenstand

Diese Arbeit fasst Klauseln, die es den Vertragsstaaten ermöglichen, ihre vertraglichen Pflichten temporär zu suspendieren, unter den Begriff der Schutzklausel. Ob die Staaten von der Schutzklausel Gebrauch machen und welche Maßnahmen sie ergreifen, entscheiden sie selbst.¹⁹ Eine Schutzklausel bringt so das staatliche Souveränitätsinteresse mit der Einhaltung der vertraglichen Pflichten in Ausgleich. Damit ist jedoch noch nichts über die Kontrolle des vertragsgemäßen Gebrauchs der Schutzklausel gesagt. Denn viele Schutzklauseln sehen einen Kontrollmechanismus vor. Die Pflicht zur Einhaltung der vertraglichen Pflichten verschiebt sich auf die vertragsgemäße Suspendierung eben dieser Pflichten.

1. Schutzklauseln als Phänomen völkerrechtlicher Verträge

Viele völkerrechtliche Verträge enthalten Klauseln, die es den Vertragsstaaten ermöglichen, ihre vertraglichen Pflichten temporär zu suspendieren. Oft sind diese Klauseln Teil der Schlussbestimmungen. Sie sind vertragli-

19 Deshalb handelt es sich beispielsweise bei Art. XXII und XXVII IWF Abkommen nicht um Schutzklauseln im Sinn dieser Arbeit; Text des Abkommens online abrufbar unter URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/pdf/aa.pdf> [18.01.2018].

che Grenzpunkte, die den vorvertraglichen Status der Nichtintegration in die vertragliche Integration einweben. Sie stellen die Abweichung von den vertraglichen Pflichten so unter das Kontrollregime des Vertrages.

Im Wirtschaftsvölkerrecht finden sich in den meisten Abkommen Schutzklauseln, unabhängig davon, ob es sich um bi- oder multilaterale Abkommen handelt. Die prominenteste Schutzklausel des Wirtschaftsvölkerrechts ist Art. XIX GATT i.V.m. dem Safeguards Agreement. Das General Agreement on Trades in Services (GATS) und auch das Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS) hingegen beinhalten keine Schutzklausel. Andere völkerrechtliche Verträge nehmen häufig auf Art. XIX GATT Bezug, indem sie auf ihn verweisen oder ihn fast wortgetreu übernehmen. Exemplarisch genannt seien Art. 6 des 1992 Agreement on the Common Effective Preferential Tariff Scheme for the ASEAN Free Trade Area (CEPT Scheme)²⁰, Art. 16 des South Asia Free Trade Agreement (SAFTA)²¹, Art. 17 des Asia-Pacific Agreement (APTA)²², Art. 23 Annex 1 to the Agreement on Amendment and Accession to the Central European Free Trade Agreement (CEFTA)²³ oder Art. 61 Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA)²⁴. Auch das Vertragswerk der European Free Trade Association (EFTA) weist zwei Schutzklauseln auf: Art. 112 i.V.m. Art. 113 European Economic Area (EEA)²⁵ und Art. 40 i.V.m. Art. 41 EFTA Convention²⁶. Schutzklauseln ähnlicher Struk-

20 Association of Southeast Asian Nations, online abrufbar unter URL: https://www.asean.org/storage/images/2012/Economic/AFTA/Common_Effective_Preferential_Tariff/Agreement%20on%20the%20Common%20Effective%20Preferential%20Tariff%20Scheme%20for%20the%20ASEAN%20Free%20Trade%20Area.pdf [18.01.2018].

21 Online abrufbar auf der Seite des Government of India, Ministry of Commerce, unter URL: <http://commerce.nic.in/trade/safta.pdf> [18.01.2018].

22 Online abrufbar auf der Seite des Government of India, Ministry of Commerce, unter URL: http://commerce.nic.in/trade/bangkok_agreement.pdf [18.01.2018].

23 Central European Free Trade Area, Secretariat, online abrufbar unter URL: <http://cefta.int/legal-documents/#1463498451954-049a1331-0c1c> [18.01.2018].

24 Common Market for Eastern and Southern Africa, online abrufbar unter URL: <http://www.comesa.int/wp-content/uploads/2016/06/COMESA-Treaty.pdf> [18.01.2018].

25 EEA Agreement, online abrufbar unter URL: <http://www.efta.int/media/documents/legal-texts/eea/the-eea-agreement/Main%20Text%20of%20the%20Agreement/EEAagreement.pdf> [18.01.2018].

26 European Free Trade Area Convention, online abrufbar unter <http://www.efta.int/legal-texts/fta-convention> [18.01.2018].

tur zeigen sich zudem in den Außenwirtschaftsabkommen der Europäischen Union.²⁷

Die Menschenrechtsverträge enthalten Schutzklauseln in Art. 15 EMRK, in Art. 27 der Amerikanischen Menschenrechtskonvention, Art. 4 b der Arabischen Charta der Menschenrechte und in Art. 4 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte. Auch die Europäische Sozialcharta weist in Teil 5 Artikel F eine Schutzklausel auf. Die Europäische Grundrechtecharta enthält keine Schutzklausel.

Die EU-Verträge enthalten inzwischen nur noch eine Schutzklausel: Art. 347 AEUV. Dieser ermächtigt die Mitgliedstaaten, im Notstandsfall von ihren Vertragspflichten aus dem gesamten AEUV und EUV abzuweichen, auch wenn sich dies nicht eindeutig aus dem Wortlaut ergibt. Viele Schutzklauseln sind bereits ausgelaufen, wie z. B. Art. 115 und 226 des damaligen Vertrags der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Außerdem enthält das EU-Primärrecht Schutzklauseln in den Beitrittsabkommen zur EU und in Art. 2 II des Schengener Übereinkommens²⁸, das inzwischen in das Unionsrecht einbezogen wurde. Art. 66 AEUV ist keine Schutzklausel im Sinn dieser Arbeit, sondern eine Binnenkompetenz zu Gunsten der Europäischen Union. Autonome mitgliedstaatliche Maßnahmen sind auf Grund des Art. 66 AEUV nicht zulässig. Bei den Schutzklauseln im Sinn dieser Arbeit ist Rechtsfolge einer Schutzklausel, dass die Vertragsstaaten selbst bestimmen, ob eine Ausnahmesituation vorliegt und welche Maßnahmen sie ergreifen. Art. 66 AEUV ermächtigt die Union und nicht die Mitgliedstaaten. Art. 114 AEUV schützt zwar die nationalstaatliche Souveränität, enthält aber in keinem Absatz eine Schutzklausel im Sinn dieser Arbeit. Art. 114 IV und V AEUV werden zwar Derogations- oder auch escape-Klauseln genannt und ermächtigen die Mitgliedstaaten, ihre Bevölkerung durch strengere Bestimmungen zu schützen. Allerdings handelt es sich um permanente Maßnahmen der Mitgliedstaaten statt eines temporären Handelns wie im Rahmen einer Schutzklausel. Art. 114 X AEUV ist keine Schutzklausel, da er die Union – und nicht unmittelbar die Mitgliedstaaten – ermächtigt, Sekundärrecht zu erlassen, das eine Schutzklausel

27 Online abrufbar über EUR-Lex, beispielsweise mit Südkorea: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/PDF/?uri=CELEX:22011A0514%2801%29&rid=1> [18.01.2018].

28 The Schengen acquis – Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders, EUR-Lex No. 42000A0922(02) – EN.

enthält. Vor allem im technischen Sicherheitsrecht gibt es solche Schutzklauseln, die auf Art. 114 X zurückgehen. Der Beschluss Nr. 768/2008/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für die Vermarktung von Produkten sieht Mustervorschriften für das Sekundärrecht vor, so dass für die Einordnung auf diesen Beschluss statt auf einzelne Richtlinien zurückgegriffen werden soll. Ausgangspunkt des Verfahrens ist ein Tätigwerden der nationalen Marktüberwachungsbehörden gegen ein mit einer ernststen Gefahr verbundenes Produkt. Anders als bei den Schutzklauseln sind die Marktüberwachungsbehörden jedoch verpflichtet einzuschreiten. Die Verpflichtung ergibt sich aus dem Wortlaut des Art. 20 der VO (EG) Nr. 765/2008. Während Schutzklauselparteien souverän über die Aktivierung entscheiden, wird mit der Einleitung eines sekundärrechtlichen Schutzklauselverfahrens auch die Kommission eingebunden, wenn sich die Nichtkonformität des Produkts nicht allein auf das Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats beschränkt, vgl. Artikel R 31 II des Beschlusses. Dazu kommt, dass die Schutzklauseln des Sekundärrechts nicht von den Mitgliedstaaten als Ausdruck ihrer Souveränität verabschiedet werden, sondern auf die für den Erlass zuständigen Organe der Europäischen Union zurückgehen.

Wie die vorstehende Sammlung zeigt, lassen sich in vielen völkerrechtlichen Verträgen²⁹ Klauseln beobachten, die es den Vertragsstaaten in einer

29 Zu vermuten wäre, dass – zumindest in einem föderalen System – auch auf nationalstaatlicher Ebene Schutzklauseln zu finden sind. Schließlich können die Bundesländer als eigenständige Träger staatlicher Hoheitsgewalt miteinander Verträge schließen, sog. intraföderale Staatsverträge (*Vedder*, Intraföderale Staatsverträge). Weder eine Durchsicht der zugänglichen Verträge der Staatsverträge auf den einschlägigen Homepages noch die Sichtung der ohnehin spärlichen Literatur zu intraföderalen Verträgen war erfolgreich. Dies gilt auch für das Verhältnis des Bundes zu den Ländern, in dem ebenfalls Staatsverträge geschlossen werden können. Dieser Befund ist dennoch hilfreich für die Interpretation der Wirkungsweise von Schutzklauseln. Er lässt den Schluss zu, dass es innerstaatlich keinen Bedarf für die Existenz einer Schutzklausel gibt. Diese These stützt auch die Entwicklung der EU, die mit fortschreitender Verflechtung diverse Schutzklauseln abgeschafft hat. Da es sich bei Schutzklauselverträgen um Verträge mit Gleichordnung der Parteien handelt, käme grundsätzlich auch eine Analyse zivilrechtlicher Verträge in Betracht. Dies würde es ermöglichen, die Untersuchung noch breiter aufzustellen und möglicherweise abstraktere Erkenntnisse über die Wirkungsweise von Schutzklauseln zu gewinnen, die nicht nur für Staatsverträge gelten. Dabei besteht allerdings ein Beschaffungsproblem, so dass auf diese Methode nicht zurückgegriffen werden kann.

Ausnahmesituation³⁰ erlauben, ihre vertraglichen Pflichten temporär zu suspendieren. Ungeachtet der Tatsache, dass die Klauseln in der Literatur zum Teil eine unterschiedliche Benennung erfahren, werden sie innerhalb dieses Vorhabens unter dem Begriff der Schutzklausel geführt.

2. Schutzklauseln in der Literatur

Für das oben beschriebene Phänomen der Schutzklausel finden sich in der Literatur verschiedene Bezeichnungen. So werden die Schutzklauseln der Menschenrechtsverträge meist Derogations- bzw. Notstandsklauseln genannt.³¹ Auch die wirtschaftlichen Schutzklauseln erfahren zum Teil unterschiedliche Benennungen. Manche nennen sie Ausweich- und Katastrophenklauseln³², wieder andere doch Schutzklauseln.³³ Art. XIX GATT wird überwiegend als escape-Klausel bezeichnet.³⁴ Alle diese Klauseln lassen sich mit Hilfe des Schutzklausel-Begriffs bündeln, auch wenn der Begriff „Schutzklausel“ ein Begriff der deutschsprachigen wissenschaftlichen Auseinandersetzung ist.³⁵ Verwechselt werden Schutzklauseln oft mit Schutz-

30 Oft werden von einer Schutzklausel nur wirtschaftliche Ausnahmesituationen erfasst, so etwa *Gentzcke*, Ausweich- und Katastrophenklauseln im internationalen Wirtschaftsrecht, S. 12, *Müller-Heidelberg*, Schutzklauseln im Europäischen Gemeinschaftsrecht, S. 33, 55 und *Weber*, Schutznormen und Wirtschaftsintegration, S. 42; in der neueren Literatur *Zila*, Die neuen Schutznormen der Beitrittsabkommen der EU, S. 370ff.

31 So definiert *Maslato*n, Notstandsklauseln im regionalen Menschenrechtsschutz, in der Einleitung: „Notstandsklauseln sind Normen der verschiedenen Menschenrechtskonventionen, die den Vertragsstaaten im Notstand erlauben, einen Teil der eingegangenen vertraglichen Verpflichtungen außer Kraft zu setzen.“ Die Ausnahmesituation wird durch den Notstand spezifiziert.

32 *Gentzcke*, Ausweich- und Katastrophenklauseln im internationalen Wirtschaftsrecht.

33 U.a. *Benke*, Die Schutzklausel der gemeinsamen Agrarmarktorganisationen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft; *Ehlermann*, EuR 1966, 305; *Harz*, Die Schutzklauseln des Kapital- und Zahlungsverkehrs im EWG-Vertrag; *Hoang*, Liberalisierung und (Notstands)Schutzklauseln im internationalen Warenhandel; *Müller-Heidelberg*, Schutzklauseln im Europäischen Gemeinschaftsrecht; *Oppermann*, EuR 1969, 231; *Quick*, Exportselbstbeschränkungen und Artikel XIX GATT.

34 Z. B. *Hahn*, Die einseitige Aussetzung von GATT-Verpflichtungen als Repressalie und *Sykes*, University of Chicago Law Review Vol. 58 No. 1 (1991), 255–305.

35 In der internationalen Literatur werden Schutzklauseln wie alle Schutzmechanismen als safeguards bezeichnet. Es gibt keinen Sammelbegriff für Schutzklauseln. Die deutsche Literatur verwendet den Begriff der Schutzklausel als Unterkatego-

Klauseln, also solchen Klauseln, die schlicht dem Schutz einzelner Rechtsgüter dienen, wie z. B. Investitionsschutzklauseln in Investitionsschutzabkommen oder der Umwelt- und Tierschutzklausel des AEUV. Die Klauseln der Investitionsschutzabkommen sind angelehnt an allgemeine Ausnahmen, wie z. B. Art. XX GATT oder Art. 36 AEUV.³⁶ Es findet gerade keine Derogation statt, sondern die Verpflichtungen sind anwendbar und werden nur modifiziert.

3. Einordnung des Phänomens Schutzklausel

a) Abgrenzung zu anderen Instituten

Völkerrechtliche Verträge nutzen unterschiedliche Mechanismen, um das gemeinsame Interesse an der Vertragserfüllung und davon abweichende staatliche Interessen auszubalancieren.³⁷ Anders als Ausnahmen, die sich oft innerhalb der ein Recht gewährenden Vorschrift finden,³⁸ sind Schutzklauseln nicht für den Normal-, sondern für den Ausnahmezustand vorgesehen.³⁹ Ausnahmevorschriften schränken Rechte im Normalzustand ein; die Schutzklausel benennt hingegen die suspendierbaren und ggf. derogationsfesten Rechte im Ausnahmezustand und die Bedingungen der Suspendierung.

Schutzklauseln sind eine Ausprägung des allgemeinen Rechtsgrundsatzes *clausula rebus sic stantibus*.⁴⁰ Im Vergleich zu anderen völkervertragsrechtlichen Instrumenten wie Kündigung, Revisionsklauseln und Vorbehalte beeinträchtigen sie das Vertragsverhältnis am wenigsten.⁴¹ Eine Schutzklausel versperrt aus Gründen der Spezialität den Weg zu allgemei-

rie von safeguards, vgl. dazu *Zila*, Die neuen Schutznormen der Beitrittsabkommen der Europäischen Union, S. 57.

36 Vgl. *Krajewski*, Modell-Investitionsschutzvertrag, S. 16, erstellt für das BMWi, abrufbar unter URL: <https://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/M-O/modell-investitionsschutzvertrag-mit-investor-staat-schiedsverfahren-gutachten,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf> [25.10.2016].

37 Für die Menschenrechtsverträge *Schreuer*, *Yale Journal of International Law* Vol. 9 No. 1 (1982), 113–132 (113).

38 *Lebmann*, *Essex Human Rights Review* Vol. 8 No. 1 (2011), 103–122 (112) bezeichnet sie als “internal limitations clauses”.

39 Derogations vs. Limitations, vgl. *Di Salerno*, *Democracy and Security Review* Vol. 7 No. 1 (2017), 109–133 (111f.).

40 So auch *Quick*, Exportselbstbeschränkungen und Artikel XIX GATT, S. 96.

41 *Quick*, Exportselbstbeschränkungen und Artikel XIX GATT, S. 97.

nen Vorschriften der WVRK,⁴² insb. Art. 62 WVRK, der die grundlegende Änderung der Umstände zum Inhalt hat und so auch Notstände erfassen würde. Die Schutzklauseln, die einen Staatsnotstand voraussetzen, sind zudem Ausdruck des allgemeinen völkerrechtlichen Rechtfertigungsgrunds des Staatsnotstands⁴³ und stehen zu diesem in einem Spezialitätsverhältnis. Auch zum Humanitären Völkerrecht bestehen Überschneidungen, da z. B. Art. 15 EMRK auch Krieg als Ausnahmesituation erfasst.⁴⁴ In der Entscheidung *Hassan v UK*⁴⁵ äußerte sich der EGMR erstmals zum Verhältnis EMRK – Humanitäres Völkerrecht. Er charakterisierte das Humanitäre Völkerrecht nicht als *lex specialis* und kam so dazu, dass EMRK und Humanitäres Völkerrecht nebeneinander anwendbar seien. Dies allerdings unter der Maßgabe, dass der Inhalt der von der EMRK verbürgten Rechte auf ihren „fundamental purpose“⁴⁶ reduziert sei. Die Frage stellte sich, weil das Vereinigte Königreich keine Derogationserklärung nach Art. 15 III EMRK abgegeben hatte. Wäre eine Derogationserklärung abgegeben worden – was die Staaten allerdings vermeiden, da sie damit die extraterritoriale Geltung der EMRK anerkannten⁴⁷ –, hätte die Frage gelaute, ob Humanitäres Völkerrecht neben den Voraussetzungen des Art. 15 EMRK Anwendung gefunden hätte. Dies ist Gegenstand einer völkerrechtlichen Debatte und in der Spruchpraxis offen.⁴⁸

42 *Loof*, in Buyse (Ed.), *Margins of Conflict*, pp. 35–56 (39).

43 Vgl. *Roeder*, in Zwitter (Hrsg.), *Notstand und Recht*, S. 82–110 (92f.). Die Existenz eines solchen wird mit Hilfe von Art. 25 Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts begründet (UN Doc. A/56/10 (2001)), online abrufbar unter URL: <http://www.un.org/documents/ga/docs/56/a5610.pdf> [26.07.2017].

44 *Salomon*, *Journal of International Law of Peace and Armed Conflict* Vol. 28 No. 4 (2015), 153–162, online abrufbar unter URL: <http://ifhv.de/documents/huvi/selectedarticles/4-2015-salomon.pdf> [26.07.2017].

45 ECtHR (GC), *Case of Hassan v UK*, Appl. No. 29750/09, Judgement 16 September 2014.

46 ECtHR (GC), *Case of Hassan v UK*, Appl. No. 29750/09, Judgement 16 September 2014, § 105.

47 *Salomon*, *Journal of International Law of Peace and Armed Conflict* Vol. 28 No. 4 (2015), 153–162 (158), online abrufbar unter URL: <http://ifhv.de/document/huvi/selectedarticles/4-2015-salomon.pdf> [26.07.2017].

48 *Hafner-Burton/Helfer/Fariss*, in Criddle (Ed.), *Human Rights in Emergencies*, pp. 83–123 (87); *Lehmann*, *Essex Human Rights Review* Vol. 8 No. 1 (2011), 103–122 (115ff.).

b) Ursprünge des Schutzklauselphänomens

Völkervertragliche Schutzklauseln gehen auf die Vereinigten Staaten von Amerika zurück:⁴⁹ Der Trade Agreements Act vom 12.06.1934 (TAA) führte für Zollabkommen eine Schutzklauselpolitik ein, die nationale Sicherheitsinteressen und die Vorteile internationalen Handels in Einklang bringen sollte. Es gab zwar zu Anfang noch keine generelle Schutzklauselbestimmung, aber allmählich entwickelte sich ein genereller Schutzklauseltypus. Schließlich erließ der amerikanische Präsident Harry S. Truman im Februar 1947 ein Dekret, nach dem alle Handelsverträge des Landes zwingend eine Schutzklausel vorsehen mussten. Der Trade Agreements Extension Act of 1951 (TAE Act) schließlich machte eine Schutzklausel zur zwingenden Voraussetzung: „No reduction in any rate of duty, or binding of any existing customs or excise treatment, or other concession shall be permitted to continue in effect when the product on which the concession has been granted is, as a result, in whole or in part, of the duty or other customs treatment reflecting such concession, being imported into the United States in such increased quantities, either actual or relative, as to cause or threaten serious injury to the domestic industry producing like or directly competitive products.“⁵⁰ Die Vereinigten Staaten von Amerika sandten deshalb auch schon 1946 im Rahmen der Entwicklung einer UN Charter of International Trade einen Entwurf an das Preparatory Committee, der eine Schutzklausel enthielt. Dies führte dazu, dass auch das GATT 1947 eine Schutzklausel enthielt,⁵¹ die fast wortgleich mit dem amerikanischen Entwurf übereinstimmte.⁵² Viele spätere wirtschaftliche Verträge orientierten sich ebenfalls stark an Art. XIX GATT 1947.⁵³ Schutzklauseln in völkerrechtlichen Verträgen entstanden also zuerst in Verträgen mit Handelsbezug. Die ersten völkerrechtlichen Verträge mit Menschenrechts-

49 Umfassend zur Geschichte der amerikanischen Schutzklauselpolitik *Kravis*, *The American Economic Review* Vol. 44 No. 3 (1954), 319–338 (320ff.).

50 Zitiert nach *Kravis*, *The American Economic Review* Vol. 44 No. 3 (1954), 319–338 (321).

51 Havana Charter MTN.GNG.NG9/W/7.

52 *Kravis*, *The American Economic Review* Vol. 44 No. 3 (1954), 319–338 (321).

53 So zum Beispiel die regionalen Handelsabkommen (Art. 6 des 1992 Agreement on the Common Effective Preferential Tariff Scheme for the ASEAN Free Trade Area, Art. 16 des South Asia FTA, Art. 17 des Asia-Pacific Agreement, Art. 23 Annex 1 to the Agreement on Amendment and Accession to the Central European Free Trade Agreement oder Art. 61 Common Market for Eastern and Southern Africa) oder die spezielleren Handelsabkommen wie Art. 6 des Textil- oder Art. 5 des Landwirtschaftsabkommens.

bezug wurden im Anschluss an den Zweiten Weltkrieg verhandelt,⁵⁴ als Art. XIX des GATT 1947 bereits existierte. Dennoch wurde im Rahmen der Verhandlungen zu den Menschenrechtsverträgen – soweit ersichtlich⁵⁵ – nicht auf Art. XIX GATT 1947 Bezug genommen. Die erste Schutzklausel eines völkerrechtlichen Vertrags aus dem Menschenrechtskontext ist Art. 4 IPbpr, der auf einen Entwurf Großbritanniens zurückgeht.⁵⁶ Ob und ggf. inwiefern Großbritannien durch die US-amerikanische Schutzklausel bzw. Art. XIX GATT inspiriert war, geht aus den entstehungsgeschichtlichen Dokumenten nicht hervor, da diese keinen Aufschluss über die innerstaatliche Willensbildung geben.

c) Schutzklauseln und Ausnahmezustand

Schutzklauseln sind völkerrechtliche Regeln für den Ausnahmezustand. Insofern sollen die Erkenntnisse der Theorien des Ausnahmezustands⁵⁷ zur Beschreibung des Mechanismus Schutzklausel abgeschöpft werden. Zwei Formen der theoretischen Konzeption von Ausnahmezuständen werden unterschieden:⁵⁸ die Form des von der Rechtsordnung losgelösten Ausnahmezustands und die des einer Rechtsordnung immanenten Ausnahmezustands. Letztere Form wurde insbesondere von Carl Schmitt und Giorgio Agamben theoretisiert, wobei Carl Schmitt von einer Suspendierung der Tatbestände und Giorgio Agamben von einer Suspendierung der Rechtsfolgen der Rechtsnormen ausgeht.⁵⁹ Wenn man den völkerrechtlichen Vertrag als Rechtsordnung und die Schutzklauseln als Ausnahmezustand begreift, handelt es sich um die zweite Form eines Ausnahmezustandes. Die Schutzklauseln sind selbst Bestandteil des völkerrechtlichen Vertrags und betten die Nichtanwendung der vertraglichen Pflichten in den völkerrechtlichen Vertrag ein. Rechtsfolge der Aktivierung einer Schutzklausel ist eine Suspendierung einer oder mehrerer Normen eines völkerrechtlichen Vertrages. Insofern lässt sich vor allem die Scharnierfunktion von Schutzklauseln mit Hilfe der Theorie des Ausnahmezustands beschrei-

54 Winkler, in Bergmann (Hrsg.), Handlexikon EU, Menschenrechte.

55 Überprüft für Art. 4 IPbpr und Art. 25 EMRK, nicht jedoch für Art. 27 AMRK usw.

56 Näheres zur Entstehungsgeschichte des Art. 4 IPbpr auf den S. 71ff.

57 Agamben, Ausnahmezustand und Schmitt, Politische Theologie sowie deren Rezipienten, vgl. statt vieler Lemke (Hrsg.), Ausnahmezustand.

58 Van Laak, in Förster/Lemke (Hrsg.), Die Grenzen der Demokratie, S. 7–28 (9ff.).

59 Van Laak, in Förster/Lemke (Hrsg.), Die Grenzen der Demokratie, S. 7–28 (11ff.).

ben. Darüber hinaus weisen Schutzklauseln und Ausnahmezustand erhebliche Unterschiede auf. So kann sich die Ausnahmesituation einer Schutzklausel aus den unterschiedlichsten Situationen ergeben. Im Menschenrechtskontext sind dies vor allem Krieg, innere Aufruhr usw. Im Wirtschaftsrechtskontext kann es sich auch um eine besondere wirtschaftliche Situation handeln. Außerdem fassen die völkerrechtlichen Schutzklauseln die innerstaatlichen Ausnahmezustände nur völkerrechtlich ein und haben gegenüber dem innerstaatlichen Ausnahmezustand keinen eigenen materiellen Gehalt, d.h. sie ermöglichen nur die völkerrechtliche Legitimität der Handlungen, die ein innerstaatlicher Ausnahmezustand mit sich bringt. Sie verlagern die völkerrechtliche Kontrolle auf eine Kontrolle des Ausnahmezustands statt auf die Einhaltung der völkervertraglichen Pflichten.

II. Internationale Integration als Forschungsgegenstand

Schutzklauseln sind Grenzpunkte von Integration und Nichtintegration, indem sie innerhalb des Vertragsregimes einen Zustand ermöglichen, der – abgesehen von einer Kontrolle der Inanspruchnahme – dem vorvertraglichen Zustand ähnelt, in dem die vertraglichen Pflichten nicht existierten. Um Schutzklauseln als Grenzpunkte rechtlicher Integration zu beschreiben, ist es nötig, das Phänomen der völkervertraglichen Integration für eine rechtliche Analyse handhabbar zu machen. Dafür knüpft diese Arbeit nicht an den sehr heterogenen Integrationsbegriff an, sondern beschreibt den beobachtbaren Prozess der Integration im Rahmen eines völkerrechtlichen Vertrages. Der Integrationsprozess weist danach drei Schritte – Entstehung, Bestand und Vertiefung – auf, die sich absichten lassen. So entsteht ein klar definierbarer Gegenstand für die Analyse:

1. Der völkervertragliche Integrationsprozess

Eine Beschreibung völkervertraglicher Integration ist zumeist innerhalb des originär politikwissenschaftlichen Bereichs der Internationalen Beziehungen zu verorten, der sich u.a. mit dem Design und der Einhaltung völkerrechtlicher Verträge befasst.⁶⁰ Dabei stehen naturgemäß die politischen

⁶⁰ *Hafner-Burton/Helfer/Fariss*, in Criddle (Ed.), *Human Rights in Emergencies*, pp. 83–123 (84). Zu den Designmöglichkeiten von Schutzklauseln *Nickel*, in Criddle (Ed.), *Human Rights in Emergencies*, pp. 56–80.

Prozesse im Vordergrund. In Abgrenzung dazu ist hier der völkerrechtliche Vertrag als Manifestation rechtlicher Integration Gegenstand des Interesses. Das bedeutet, die rechtliche Betrachtung setzt mit dem Vertragsschluss ein und endet bzw. beginnt neu mit einer textlichen Änderung des Vertrages durch die politischen Entscheidungsträger. Streng genommen müssten so auch die Prozesse, die zur Entstehung bzw. textlichen Änderung des Vertrages führen, gänzlich außen vor bleiben. Da das Recht als Konfliktbearbeitungsmechanismus schon auf die Entstehung des Vertrages zurückwirken kann, soll der Grenzbereich trotzdem mit aufgenommen werden. Daraus ergibt sich für die Analyse: Die Form der internationalen Integration durch völkerrechtliche Verträge lässt sich in mehrere Schritte aufgliedern. Am Anfang steht der Abschluss des völkerrechtlichen Vertrages. Damit beginnt die rechtliche internationale Integration. Danach geht es um den Erhalt, d.h. um den Bestand des Vertrages. Das rechtliche Integrationsregime dauert fort. Integration⁶¹ kann aber nicht nur Prozess und Zustand, sondern zugleich auch das Ziel beschreiben.⁶² Insoweit gehört ebenso die Entwicklungsperspektive dazu. Ein Vertrag kann sich durch explizite und implizite Vertragsvertiefungen weiterentwickeln. Bei der expliziten Vertragsvertiefung ändert sich der Wortlaut hin zu weitreichenderen Verpflichtungen – oder für die Schutzklauselsituation – strengeren Ausnahmenormen. Bei einer impliziten Vertragsvertiefung wird die Vertiefung nicht im Wortlaut sichtbar, sondern über die Auslegung der Spruchkörper erreicht.⁶³ Im Fall der impliziten Vertragsvertiefung handelt es sich daher um eine rechtlich veranlasste Integration, da die implizite Vertragsvertiefung vom politischen Willen der Parteien unabhängig ist.⁶⁴ Die Parteien müssten sich davon aktiv distanzieren – etwa durch die Kündigung des Vertrages.⁶⁵ Die explizite Vertragsvertiefung oder Vertragserweiterung hingegen ist genau wie die Form des Vertragsschlusses vom politischen Willen der Staaten abhängig. Da sie dem Vertragsschluss gleicht, bleibt sie außen vor. Schwerpunkt der Analyse sind die Kategorien Vertragsbestand

61 Zur Begriffsgeschichte vgl. *Herbst*, Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte 34 (1986), 161–206 (163) m.w.N.

62 Dazu *Pieperschneider*, in Bergmann (Hrsg.), Handlexikon der EU, „Integration“.

63 Vgl. ausführlich S. 52f.

64 Ein Beispiel für eine solche Erweiterung ist die Rechtsprechung der internationalen Gerichte zum vorläufigen Rechtsschutz. Die Kompetenz der Gerichte, vorläufige Maßnahmen zu erlassen, wird als „inherent power“ bezeichnet, vgl. dazu *Shelton*, *Chicago Journal of International Law* 9 (2009), 537–571 (548ff.).

65 Zu den Möglichkeiten vgl. *Ginsburg*, *Virginia Journal of International Law* Vol. 45 (2004–2005), 631–673 (656ff.).