

# Jus Internationale et Europaeum

herausgegeben von  
Thilo Marauhn und Christian Walter

6





Felix Müller

# Schutzmaßnahmen gegen Warenimporte unter der Rechtsordnung der WTO

Die materiell-rechtlichen  
Anwendungsvoraussetzungen der  
„Safeguard Measures“ gem. Art. XIX:1(a) GATT 1994  
und Art. 2.1 des Agreement on Safeguards

Mohr Siebeck

*Felix Müller*, geboren 1975; Studium der Rechtswissenschaften in Frankfurt/M.; 2003 LL.M. (Eur.); wiss. Mitarbeiter an der Universität Gießen; seit 2005 Rechtsreferendar im Landgerichtsbezirk Frankfurt/Main; 2006 Promotion.

ISBN 3-16-149013-4

ISBN-13 978-3-16-149013-2 / eISBN 978-3-16-160512-3 unveränderte eBook-Ausgabe 2022

ISSN 1861-1893 (Jus Internationale et Europaeum)

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

© 2006 Mohr Siebeck Tübingen.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde-Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Held in Rottenburg gebunden.

## Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2006 von dem Fachbereich Rechtswissenschaft der Justus-Liebig-Universität Gießen als Dissertation angenommen. Die Idee, den Themenkomplex „Schutzmaßnahmen“ einer rechtswissenschaftlichen Untersuchung zu unterziehen, entstand im Frühjahr 2002 als Reaktion auf den öffentlichkeitswirksam ausgetragenen „Stahlstreit“ zwischen der EU und den USA. Literatur und Rechtsprechung konnten bis April 2006 berücksichtigt werden.

Mein herzlicher Dank gilt Prof. Dr. Gabriele Britz für die Erstkorrektur. Sie hat die Arbeit während meiner Zeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter an ihrer Professur betreut und mich in vielerlei Hinsicht gefördert. Auch in Zeiten knapper universitärer Ressourcen schuf sie mir stets Freiräume für eigenes wissenschaftliches Arbeiten. Für die vielen kritischen Anregungen, die unerschöpfliche Diskussionsbereitschaft sowie das kollegiale Umfeld, das ich an der Professur vorfand, fühle ich mich ihr sehr verbunden.

Herzlich danken möchte ich auch Prof. Dr. Dr. Günter Frankenberg für die Erstellung des Zweitgutachtens und die lehrreiche Zeit, die ich als studentische Hilfskraft während meines Studiums in Frankfurt am Main an seiner Professur verbringen konnte.

Die Wirtschaftsvereinigung Stahl ([www.stahl-zentrum.de](http://www.stahl-zentrum.de)) hat die Veröffentlichung der Arbeit gefördert. Für die Gewährung des großzügigen Druckkostenzuschusses möchte ich Prof. Dr. Dieter Ameling danken.

Prof. Dr. Thilo Marauhn und Prof. Dr. Christian Walter danke ich für die Aufnahme der Arbeit in diese Schriftenreihe.

Frau Marga Pfeffer gilt mein aufrichtiger Dank für die Hilfe bei der Formatierung der Arbeit.

Besonders herzlich möchte ich mich bei meiner Mutter für die mehrfache aufmerksame Lektüre der Arbeit bedanken.

Mein ganz persönlicher Dank gebührt meiner Ehefrau Ani, die mir durch ihre Diskussionsbereitschaft und Zuversicht eine große Hilfe war und mir die Erstellung der Arbeit erleichterte. Ihr widme ich diese Arbeit.



## Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis.....	XVII
----------------------------	------

### Einleitung

A. Untersuchungsgegenstand .....	1
B. Bestandsaufnahme .....	6
C. Problemstellung und Relevanz der Untersuchung .....	10
I. Protektionssuchende Wirtschaftszweige.....	11
II. Schutzmaßnahmen anwendende WTO-Mitglieder .....	12
III. Exportierende Wirtschaftszweige.....	12
IV. Negativ betroffene WTO-Mitglieder .....	14
D. Gang der Untersuchung .....	15

### Erstes Kapitel

#### Schutzmaßnahmen: Eine allgemeine Einordnung

A. Die Leitprinzipien des GATT zur Liberalisierung des Warenhandels.....	18
I. Handelsliberalisierung als Kernzielbestimmung des GATT.....	19
II. Abbau von Handelsschranken .....	21
1. Reziproker Zollabbau.....	22
a) Grundsatz der Reziprozität .....	23
b) Verfahren der Zollverhandlungen und Zollbindung .....	25
aa) Grundprinzipien der Zollverhandlung.....	25
bb) Listen der Zugeständnisse.....	27
2. Beseitigung nichttarifärer Handelshemmnisse: Tariffs Only .....	28
III. Verwirklichung gleicher Wettbewerbschancen durch Nichtdiskriminierung.....	30

1. Prinzip der allgemeinen Meistbegünstigung .....	30
2. Inländergleichbehandlung .....	32
B. Schutzmaßnahmen als WTO-rechtlich akzeptierter Protektionismus .....	34
I. Trade Remedies – Typologie handelspolitischer Schutzinstrumente .....	34
II. Unfair Trade Remedies: Antidumping- und Antisubventionsmaßnahmen .....	37
III. Fair Trade Remedies: Schutzmaßnahmen .....	38
C. Die politische und ökonomische Ratio von Schutzmaßnahmen .....	40
I. Wirkung einer Schutzmaßnahme auf die heimische Wirtschaft .....	41
1. Wirkung eines Schutzzolls .....	42
2. Wirkung eines Importkontingents .....	44
II. Rechtfertigungsansätze für einen Schutzmaßnahmen- mechanismus .....	45
1. Ökonomische Rechtfertigungsansätze .....	45
a) Ineffizienz von Schutzmaßnahmen .....	45
b) Erziehungszollargument: Infant Industry Theorem .....	46
aa) Ökonomische Konzeption .....	47
bb) Kritik an einer ökonomischen Rechtfertigung .....	49
2. Politische Rechtfertigungsansätze .....	52
a) Erhaltung strategisch bedeutender Industriesektoren .....	52
b) Schutzmaßnahmen als Anreiz zur Abgabe umfassender Handelszugeständnisse .....	54
c) Schutzmaßnahmen als „safety valve“ .....	56
aa) Außenhandelsinduzierter Wettbewerbsdruck .....	57
bb) „Rent-Seeking“ und Status quo Orientierung importkonkurrierender Wirtschaftszweige .....	60
cc) Einflussnahme auf die politische Entscheidungsfindung .....	63
III. Schutzmaßnahmen als Gefangenendilemma .....	66
1. Modell des Gefangenendilemmas bei einer extensiven Anwendung von Schutzmaßnahmen .....	66
a) Vorteilhaftigkeit einer Schutzmaßnahme aus der isolierten Betrachtung eines WTO-Mitglieds .....	67
b) Verdeutlichung anhand eines Beispiels .....	68
2. Die Einführung des Agreement on Safeguards als Reaktion auf die Erosion des GATT 1947 .....	72
a) Defizite des Art. XIX GATT 1947 und Grauzonenmaßnahmen .....	72



b) Reformbemühungen bis zum Abschluss der Uruguay-Runde .....	75
c) Re-Etablierung eines regelorientierten Systems durch das Agreement on Safeguards.....	76
3. Ausweg aus dem Gefangenendilemma durch Begrenzung der Anwendungsmöglichkeiten .....	78

## Zweites Kapitel

### Anwendungsbereich für Schutzmaßnahmen

A. Anwendungsbereich und Vorrang spezieller Maßnahmen .....	80
I. Maßnahmen außerhalb des Anwendungsbereichs.....	81
1. Applied Tariffs, Art. II GATT .....	81
2. Änderungen der Listen der Zugeständnisse: Art. XXVIII GATT .....	82
II. Anwendungsvorrang spezieller Maßnahmen .....	84
1. Abwehr unfairer Wareneinfuhren: Unfair Trade Remedies...	84
a) Antidumpingmaßnahmen.....	85
b) Antisubventionsmaßnahmen.....	85
2. Vorrang spezieller Schutzmaßnahmenbestimmungen .....	86
a) Die „Special Safeguard Provision“ in Art. 5 des Übereinkommens über die Landwirtschaft .....	87
aa) Geltungsbereich .....	88
bb) Allgemeine Anwendungsvoraussetzungen.....	88
cc) Überschreitung einer Auslösungsschwelle.....	90
dd) Unterschreitung eines Schwellenpreises .....	91
ee) Geltungsdauer der besonderen Schutzklausel .....	92
b) Der „Transitional Safeguard Mechanism“ in Art. 6 des Übereinkommens über Textilwaren und Bekleidung .....	92
c) Der „Transitional Product-Specific Safeguard Mechanism“ im Beitrittsprotokoll der Volksrepublik China.....	94
aa) Das Beitrittsprotokoll der Volksrepublik China.....	94
bb) Der produktspezifische Übergangsschutzmaßnahmenmechanismus .....	96
(1) Reduzierte Anwendungsvoraussetzungen .....	97
(2) Aussetzung der gegenüber China abgegebenen Zugeständnisse .....	98
(3) Gegenmaßnahmen und Notifikationsanfordernisse .....	99

B. Der allgemeine Schutzmaßnahmenmechanismus aus Art. XIX:1(a) GATT und Art. 2.1 SGA.....	101
--	-----

### Drittes Kapitel

#### Materiell-rechtliche Voraussetzungen für die Anwendung von Schutzmaßnahmen gem. Art. XIX:1(a) GATT und Art. 2.1 SGA

A. Erhöhte Importmengen einer Ware.....	105
I. Zu berücksichtigende Wareneinfuhren.....	105
II. Absoluter oder relativer Importanstieg als mögliche Erscheinungsformen.....	106
III. Restriktive Auslegung des Importanstiegs.....	108
1. Qualifizierter Begriff des Importanstiegs in der Rechtsprechung des Appellate Body.....	108
2. Kritik an der Rechtsprechung des Appellate Body.....	110
a) Wortlaut .....	110
b) Telos der Norm.....	111
c) Inkonsistenz durch Betonung quantitativer Veränderungen .....	112
aa) Keine Ausgrenzung eines „nur“ relativen Importanstiegs .....	112
(1) Unanwendbarkeit des quantitativen Elements auf relative Importsteigerungen .....	113
(2) Vereinbarkeit des qualitativen Elements mit Art. 2.1 SGA .....	113
bb) Begrenzte Aussagekraft eines absoluten Importanstiegs .....	114
3. Präzisierung und Fortentwicklung des Begriffs eines qualifizierten Importanstiegs.....	115
a) Beispiele eines absoluten Importanstiegs .....	115
aa) Ausgangswert und Grundkonstellationen.....	116
bb) Bewertung der ersten Konstellation .....	116
cc) Bewertung der zweiten Konstellation .....	117
dd) Bewertung der dritten Konstellation .....	118
ee) Bewertung der vierten Konstellation .....	119
ff) Bewertung der fünften Konstellation .....	119
gg) Bewertung der sechsten Konstellation .....	120
b) Beispiele eines „nur“ relativen Importanstiegs.....	121
aa) Ausgangswert und Grundkonstellationen.....	122
bb) Bewertung der ersten Konstellation .....	122

cc) Bewertung der zweiten Konstellation .....	123
dd) Bewertung der dritten Konstellation .....	123
c) Verbleibende Defizite bei der Determinierung des Importanstiegs .....	123
d) Aufnahme von mengenrelationsorientierten Auslö- sungsschwellen in das Agreement on Safeguards .....	125
IV. Anforderungen an die Wahl der Untersuchungsmethode und des Untersuchungszeitraums .....	126
1. Untersuchungsmethoden zur Ermittlung eines Importanstiegs .....	126
a) Die „End-point-to-end-point“ Analyse .....	127
b) Die „trends in imports“ Analyse .....	128
c) „Trends in imports“ Analyse als WTO-rechtskonforme Untersuchungsmethode .....	129
2. Dauer des Untersuchungszeitraums .....	130
3. Ende des Untersuchungszeitraums .....	131
a) Bedeutungsunterschied des Art. 2.1 SGA in seiner englischen, französischen und spanischen Fassung .....	133
b) Teleologische Auslegung des Art. 2.1 SGA gemäß Art. 33 Abs. 4 WVRK .....	133
V. Zwischenergebnis .....	135
B. Art. XIX:1(a) GATT und die „Unforeseen Developments Clause“ ..	136
I. Verhältnis zwischen dem Agreement on Safeguards und Art. XIX:1(a) GATT .....	137
1. Die allgemeine Auslegungsregel zu Anhang 1A: kollisionsrechtlicher Vorrang des Agreement on Safeguards? .....	138
a) Rechtliche Bindungswirkung des Art. XIX:1(a) 1. Hs GATT .....	139
aa) Bindungswirkung in der Rechtsprechung der Panels .....	140
bb) Bindungswirkung in der Rechtsprechung des Appellate Body .....	140
(1) Art. XIX:1(a) 1. Hs GATT: „certain circumstances which must be demonstrated as a matter of fact“ .....	142
(2) „Unforeseen Developments Clause“ als materiell-rechtliche Anwendungs- voraussetzung .....	143
b) Geltungsanordnung durch das Agreement on Safeguards .....	145
aa) Erkenntnisse aus der Präambel .....	146

bb)	Art. 1 und Art. 11 SGA als Beleg für die Einbeziehung des Art. XIX:1(a) GATT .....	147
	(1) Wortlaut .....	148
	(2) Systematischer Vergleich zu Art. 11.1(c) SGA .....	149
	(3) Systematischer Vergleich zu Art. 2.4 SPS .....	149
	(4) Systematischer Vergleich zu Art. 10 SCM und Art. 1 AD .....	150
cc)	Erkenntnisse aus Art. 2.1 SGA .....	151
dd)	Erkenntnisse aus Art. 8.3 SGA .....	153
ee)	Erkenntnisse aus Art. XIX:1(b) GATT .....	155
ff)	Historische Auslegung des Agreement on Safeguards .....	156
	(1) In der Literatur und Panel-Rechtsprechung vorgebrachte Einwände .....	156
	(2) Die vorbereitenden Arbeiten im Rahmen der Uruguay-Runde .....	157
	(3) Hypothetischer Wille der Vertragsparteien .....	160
2.	Widerspruchsfreiheit zwischen dem Agreement on Safeguards und Art. XIX:1(a) GATT i.S.d. allgemeinen Auslegungsregel.....	161
a)	Der völkerrechtliche Normkollisionsbegriff.....	162
b)	Widerspruchsfreie Befolgung des Art. XIX:1(a) GATT und des Art. 2.1 SGA.....	164
II.	Inhaltliche Anforderungen an die „Unforeseen Developments Clause“ .....	166
1.	Auswirkungen der von einer Vertragspartei auf Grund des GATT eingegangenen Verpflichtungen .....	166
a)	Hinweis auf den Anwendungsbereich.....	166
b)	Importanstieg „infolge“ eingegangener Verpflichtungen.....	167
aa)	Interpretationsmöglichkeiten .....	167
bb)	„Infolge“ als Pflicht zur Darlegung, hinsichtlich der Importware Verpflichtungen eingegangen zu sein.....	168
	(1) Verzicht auf einen Zusammenhang zwischen einer Zollsenkung und einem Importanstieg .....	168
	(2) Notwendigkeit, eine Schutzmaßnahme auch ohne unlängst erfolgte Zollsenkung anwenden zu können .....	170
2.	Unvorhergesehene Entwicklungen .....	173
a)	Interpretation im „Hatter’s Fur Case“ .....	174

b) Interpretation in der Rechtsprechung des Appellate Body.....	177
c) Kritik an der Interpretation des Appellate Body.....	179
III. Konzeptionelle Neubestimmung der „Unforeseen Developments Clause“ .....	181
1. Perspektive zur Beurteilung „unvorhergesehener Entwicklungen“ .....	181
2. Bezugszeitpunkt einer unvorhergesehenen Entwicklung .....	182
a) Vermeidung einer Privilegierung konzessions- averser WTO-Mitglieder .....	183
b) Extensive Auslegung des Bezugszeitpunkts .....	184
3. „Entwicklungen“ i.S.d. Art. XIX:1(a) 1. Hs GATT .....	185
a) Ein Importanstieg stellt keine „unvorhergesehene Entwicklung“ dar.....	186
aa) Vorhersehbarkeit einer importbedingten Schädigung inländischer Hersteller.....	186
bb) Wortlaut des Art. XIX:1(a) GATT.....	188
cc) Importanstieg als unvorhergesehenes sonstiges Ereignis.....	189
(1) Verdeutlichung der Problematik anhand eines Beispiels.....	190
(2) Das Telos verlangt keinen unvorherge- sehenen Importanstieg.....	191
b) Kategorisierung der die Importmenge beeinflussenden Variablen.....	193
c) Eine inländische Nachfrageänderung stellt keine Entwicklung im Sinne des Art. XIX:1(a) GATT dar .....	194
d) Veränderung der „Competitive Situation“ .....	197
aa) Sinkender Preis der Importware.....	198
(1) Ursachen eines sinkenden Preises .....	199
(2) Änderung der Wettbewerbsfähigkeit durch sinkenden Weltmarktpreis.....	200
(3) Hinweise in der Panel-Rechtsprechung .....	201
bb) Steigende Produktionskosten im Inland.....	202
(1) Ursachen steigender Produktionskosten .....	203
(2) Keine Beschränkung auf exogene Entwicklungen .....	203
4. Anforderungen an das Merkmal „unvorhergesehen“.....	206
a) Due Diligence Standard als Sorgfaltspflicht.....	207
b) Unvorhergesehene Entwicklung und sinkender Weltmarktpreis .....	209

c) Gestiegene Produktionskosten als unvorhergesehene Entwicklung .....	210
5. Ursächlicher Zusammenhang zwischen Importanstieg und unvorhergesehener Entwicklung .....	213
IV. Zwischenergebnis .....	214
C. Ernsthafte Schädigung eines inländischen Wirtschaftszweiges .....	216
I. Ermittlung des relevanten inländischen Wirtschaftszweiges .....	216
1. Produkt-orientierte Determinierung .....	217
2. Der Begriff der gleichartigen Ware (like products) in Art. XIX:1(a) GATT, Art. 2.1, 4.1(c) SGA .....	219
a) Art. 2.6 Antidumping-Übereinkommen und Art. 15.1 FN 46 des Übereinkommens über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen .....	220
b) Kriterien zur Bestimmung der Gleichartigkeit .....	222
3. Der Begriff der unmittelbar konkurrierenden Ware (directly competitive products) in Art. XIX:1(a) GATT, Art. 2.1, 4.1(c) SGA .....	224
a) Auslegung des Begriffs in anderen Vorschriften .....	224
b) Kriterien zur Bestimmung der unmittelbaren Konkurrenz: Kreuzpreiselastizität der Nachfrage .....	227
4. Festlegung des relevanten inländischen Wirtschaftszweiges .....	229
a) Wortlautdivergenz zwischen Art. XIX:1(a) GATT und Art. 2.1 SGA .....	230
b) Produktorientierte Begrenzung des inländischen Wirt- schaftszweiges auf die Hersteller des Endprodukts .....	231
c) Pflicht zur Einbeziehung sämtlicher Hersteller des Endprodukts? .....	232
II. Anforderungen an eine ernsthafte Schädigung .....	234
1. Erscheinungsformen .....	235
a) Ernsthafter Schaden, Art. 4.1(a) SGA .....	235
b) Drohender ernsthafter Schaden, Art. 4.1(b) SGA .....	237
2. Faktoren zur Bestimmung der Lage des inländischen Wirtschaftszweiges, Art. 4.2(a) SGA .....	238
a) Extensive Heranziehung der Faktoren .....	239
aa) Ausschluss einer selektiven Faktoren- bewertung durch den Appellate Body .....	240
bb) Kritik an der Rechtsprechung des Appellate Body .....	241

b)	Pflicht zur ausführlichen Analyse und Nachweis der Sachdienlichkeit der untersuchten Faktoren, Art. 4.2(c) SGA .....	244
c)	Anhörung und Pflicht zur Veröffentlichung einer ausführlichen Analyse .....	246
d)	Ausnahmen zugunsten von Entwicklungsland-Mitgliedern .....	247
3.	Pflicht zur präzisen Differenzierung zwischen den Erscheinungsformen einer ernsthaften Schädigung? .....	249
a)	Wortlaut der Art. XIX:1(a) GATT und 2.1 SGA .....	250
b)	Telos der Differenzierung .....	251
c)	Pflicht zur Differenzierung aus Art. 5.1 SGA .....	252
d)	Pflicht zur Differenzierung aus Art. 5.2(b) SGA .....	253
III.	Zwischenergebnis .....	254
D.	Kausalität zwischen Importanstieg und ernsthafter Schädigung .....	256
I.	Kausalitätserfordernis aus dem Wortlaut der Art. XIX:1(a) GATT, 2.1 SGA .....	256
II.	In der Rechtsprechung entwickelte Verfahren zur Kausalitätsbestimmung .....	258
1.	Dreistufiger Kausalitätstest des Panels .....	258
2.	Zweistufiger Kausalitätstest des Appellate Body .....	260
III.	Normativer Kausalitätsbegriff .....	261
1.	Korrelationsmodell des Appellate Body .....	262
a)	Kausalität: a relationship of cause and effect .....	262
b)	Kritik am Korrelationsmodell .....	263
aa)	Anstieg der Einfuhren als Ursache oder als Wirkung? .....	264
bb)	Kritik am Korrelationsmodell als Ausdruck eines notwendigen Korrektivs zur „Unforeseen Developments Clause“ .....	266
c)	Kein Erfordernis der Monokausalität .....	269
d)	Bedeutender Schädigungsanteil als Anwendungsschwelle .....	270
2.	Alternative Kausalitätsmodelle .....	273
a)	Hypothetisches Quotenmodell .....	273
b)	Importangebotskurvenanalyse .....	276
3.	Reformvorschläge .....	278
IV.	Prozedurale Anforderungen und Non-Attribution-Requirement .....	279
1.	Pflicht zur Differenzierung zwischen verschiedenen schädigenden Faktoren .....	280
2.	Zurechnung und Non-Attribution-Requirement .....	281

V. Zwischenergebnis.....	284
--------------------------	-----

## Viertes Kapitel

### Schutzzoll und mengenmäßige Beschränkung als Rechtsfolge

A. Bei der Anwendung einer Schutzmaßnahme zu beachtende Vorgaben.....	288
I. Maß und Geltungsdauer einer Schutzmaßnahme.....	288
1. Verhinderung oder Beseitigung eines ernsthaften Schadens.....	289
2. Erleichterung der Anpassung.....	290
3. Geltungsdauer.....	290
II. MFN-Treatment und Selektivität.....	291
III. Parallelität.....	293
B. Kompensationspflichten und Gegenmaßnahmen.....	295
I. Pflicht zur Konsultation und Kompensation.....	295
II. Aussetzung gleichwertiger Zugeständnisse.....	296
1. Einschränkung des Rechts auf Gegenmaßnahmen durch Art. 8.3 SGA.....	297
2. Fortentwicklung des Rechts auf Gegenmaßnahmen.....	298
a) Rechtswidrigkeit der Schutzmaßnahme als Voraus- setzung für die Anwendung von Gegenmaßnahmen.....	298
b) Kompetenz für die Vornahme einer Rechtmäßig- keitsprüfung.....	299
aa) Rechtmäßigkeitsprüfung im Rahmen des DSU.....	299
bb) Rechtmäßigkeitsprüfung durch die betroffenen WTO-Mitglieder.....	300
cc) Evidenzkontrolle durch den Rat für Warenverkehr....	300
C. Schutzmaßnahmen vs. Antidumpingmaßnahmen.....	303
Ausblick.....	306
Literaturverzeichnis.....	309
Stichwortverzeichnis.....	321



## Abkürzungsverzeichnis

A.E.R.	American Economic Review
A.J.I.L.	The American Journal of International Law
AD	Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994 (Anti-Dumping Agreement)
Ariz. J. Int'l & Com. Law	Arizona Journal of International and Comparative Law
Asian-Pacific L. & Pol. J.	Asian-Pacific Law and Policy Journal
ATC	Agreement on Textiles and Clothing
AW-Prax	Außenwirtschaftliche Praxis
B.U. Int'l. LJ	Boston University International Law Journal
B.Y.I.L.	The British Yearbook of International Law
BOP	Balance-Of-Payments Situations
Colum. J. Transnat'l L.	Columbia Journal of Transnational Law
CWR J. Int'l L.	Case Western Reserve Journal of International Law
D.C.L. J. Int'l L. & Prac.	Detroit College of Law Journal of International Law and Practice
DSB	Dispute Settlement Body
DSU	Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes
DVB1.	Deutsches Verwaltungsblatt
ECHR	European Court of Human Rights
EG	Europäische Gemeinschaften
EJIL	European Journal of International Law
EJLE	European Journal of Law and Economics
EJPE	European Journal of Political Economy
EPIL	Encyclopedia of Public International Law
EU	Europäische Union
EuR	Europarecht
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
Fordham Int'l L. J.	Fordham International Law Journal
GATS	General Agreement on Trade in Services
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GSP	Generalized System of Preferences
Harv. Int'l L.J.	Harvard International Law Journal
HWWA	Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv
I.C.J.	International Court of Justice
Int'l Negotiations	International Negotiations
Int'l Trade J.	The International Trade Journal
ITO	International Trade Organization
J. Ind. Economics	Journal of Industrial Economics

J. Int'l C.L.	Journal of International Commercial Law
J. Int'l Econ.	Journal of International Economics
J. Law & Economics	Journal of Law and Economics
J. of Int'l Law and Trade Policy	Estey Centre Journal of International Law and Trade Policy
J.W.T.	Journal of World Trade
JIEL	Journal of International Economic Law
Leiden J. Int'l. L.	Leiden Journal of International Law
LIEI	Legal Issues of Economic Integration
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MFN	Most-Favoured Nation
Minn. J. Global Trade	Minnesota Journal of Global Trade
MSU-DCL J. Int'l L.	Michigan State University-DCL Journal of International Law
NAFTA	North American Free Trade Agreement
N. Ill. L. Rev.	The Northern Illinois University Law Review
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NW. J. Int'l L. & Bus.	Northwestern School of Law - Journal of International Law & Business
OERev.	Open Economies Review
OMAs	Orderly Marketing Arrangements
OTC	Organization for Trade Co-operation
Rev. Int'l Economics	Review of International Economics
RIW	Recht der internationalen Wirtschaft
SCM	Agreement on Subsidies and Countervailing Measures
SGA	Agreement on Safeguards
SNBoT	Swedish National Board of Trade
SPS	Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures
Suffolk Trans'l L. Rev.	Suffolk Transnational Law Review
Temp. Int'l & Comp. L.J.	Temple International and Comparative Law Journal
Transnat'l Law	The Transnational Lawyer
TRIPS	Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights
U.Chi. L.Rev.	University of Chicago Law Review
UCLA J. Int'l L. & F.A.	University of California Journal of International Law and Foreign Affairs
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
USITC	United States International Trade Commission
VERs	Voluntary Export Restraints
VIEs	Voluntary Import Expansion Agreements
VRAs	Voluntary Restraint Agreements
W. Comp.	World Competition
WBERev.	The World Bank Economic Review
WTO	World Trade Organization
WTRev.	World Trade Review
WVRK	Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZfZ	Zeitschrift für Zölle und Verbrauchsteuern

## Einleitung

Seit seiner Unterzeichnung am 30. Oktober 1947 hat sich das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (*General Agreement on Tariffs and Trade – GATT*)<sup>1</sup> stufenweise zu einem hoch komplexen Handelssystem fortentwickelt. Unter der Bezeichnung GATT 1994<sup>2</sup> besteht es heute unter dem institutionellen Dach der 1995 errichteten Welthandelsorganisation (*World Trade Organization – WTO*)<sup>3</sup> als das zentrale Übereinkommen zum Warenhandel fort. Flankiert wird das GATT von insgesamt 11 multilateralen Handelsübereinkommen,<sup>4</sup> zu denen auch das Agreement on Safeguards zählt.<sup>5</sup>

### A. Untersuchungsgegenstand

In der Rechtsordnung der WTO wird mit dem Begriff „Schutzmaßnahme“ (*safeguard measure*) eine bestimmte Maßnahmenform aus der Gruppe der handelspolitischen Schutzinstrumente (*trade remedies*) bezeichnet, mit der die WTO-Mitglieder in ihren Außenhandel eingreifen können. Zu den handelspolitischen Schutzinstrumenten zählen neben Schutzmaßnahmen auch Antidumping- sowie Antisubventionsmaßnahmen.<sup>6</sup> Gegenstand der Untersuchung bilden die an eine Schutzmaßnahme zu stellenden materiell-recht-

---

<sup>1</sup> BGBl. 1951 II S. 173.

<sup>2</sup> Das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT 1994) ist das erste von insgesamt 13 multilateralen Übereinkommen zum Warenhandel, das in Anhang 1A zum Übereinkommen der WTO aufgeführt ist. Sofern nicht anders gekennzeichnet, ist nachfolgend mit der Bezeichnung „GATT“ stets das GATT 1994 gemeint.

<sup>3</sup> BGBl. 1994 II S. 1625; ABIEG 1994 L 336/3.

<sup>4</sup> Zwar enthält Anhang 1A neben dem GATT 1994 insgesamt 12 weitere multilaterale Übereinkommen zum Warenhandel. Allerdings ist das Übereinkommen über Textilwaren und Bekleidung am 1.1.2005 außer Kraft getreten.

<sup>5</sup> Das Agreement on Safeguards wird nachfolgend mit „SGA“ bezeichnet.

<sup>6</sup> Steger, Appellate Body Jurisprudence Relating to Trade Remedies, J.W.T. 2001, S. 799 (799f.); Spamann, Standard of Review for WTO Panels in Trade Remedy Cases, J.W.T. 2004, S. 509 (510ff.). Zur Typologie handelspolitischer Schutzinstrumente vgl. sogleich erstes Kapitel, B. I.

lichen Anwendungsvoraussetzungen, wie sie sich aus Art. XIX:1(a) GATT und Art. 2.1 SGA ergeben.<sup>7</sup>

Obwohl das GATT auf der Erkenntnis basiert, dass ein von staatlichen Restriktionen befreiter internationaler Handel zu Wohlfahrtsgewinnen bei allen Beteiligten führt,<sup>8</sup> sieht das GATT eine Reihe von Ausnahmebestimmungen vor, die ein Abweichen von den eingegangenen Verpflichtungen gestatten. Zu diesen Ausnahmebestimmungen zählen auch Art. XIX GATT und das Agreement on Safeguards. Was Schutzmaßnahmen von anderen Handelsrestriktionen unterscheidet und sie zu einer Besonderheit im Welthandelsrecht macht, ist die Tatsache, dass sich Schutzmaßnahmen gegen regelkonforme Wareneinfuhren anderer WTO-Mitglieder richten.<sup>9</sup> Während Antidumping- oder Antisubventionsmaßnahmen der Abschöpfung eines regelwidrig erlangten Vorteils im Welthandel dienen, werden Schutzmaßnahmen gegen Warenimporte eingesetzt, die unter Einhaltung sämtlicher Bestimmungen der Welthandelsordnung in das Gebiet einer Vertragspartei eingeführt werden. Hinter einer Schutzmaßnahme steht also nicht das Anliegen, einen einer ausländischen Konkurrenzware gewährten regelwidrigen Vorteil abzuschöpfen und damit gleiche Wettbewerbsbedingungen für die heimische Wirtschaft zu sichern. Vielmehr zielt eine Schutzmaßnahme darauf ab, inländische Produzenten durch Zölle oder mengenmäßige Beschränkungen vor ausländischem Wettbewerb zu schützen, dem sie anderenfalls nicht standhalten könnten. Damit sind Schutzmaßnahmen nicht nur unter einer rechtlichen Betrachtung suspekt, weil sie sich gegen ein regelkonformes Verhalten anderer WTO-Mitglieder wenden, sondern darüber hinaus ökonomisch fragwürdig, da sie eine effiziente Ressourcenallokation zu Lasten derjenigen verhindern, die bei der Produktion des betreffenden Gutes einen komparativen Kostenvorteil haben. Schutzmaßnahmen gegen Warenimporte und der mit ihnen einhergehende Protektionismus stehen daher in einem grundlegenden Spannungsverhältnis zur Idee eines freien internationalen Handels, wie sie dem GATT inhärent ist.

---

<sup>7</sup> Wie noch zu thematisieren sein wird, ist die Anwendbarkeit des Art. XIX:1(a) GATT neben dem Agreement on Safeguards in der Literatur umstritten. Allerdings leitet der Appellate Body die materiell-rechtlichen Anwendungsvoraussetzungen einer Schutzmaßnahme in ständiger Rechtsprechung kumulativ aus Art. XIX:1(a) GATT und Art. 2.1 SGA her.

<sup>8</sup> *Irwin*, *Against the Tide: An Intellectual History of Free Trade*, S. 5ff.; *Rose/Sauernheimer*, *Theorie der Außenwirtschaft*, S. 523; *Sautter*, *Weltwirtschaftsordnung*, S. 11; *Tietje*, *Grundlagen und Perspektiven der WTO-Rechtsordnung*, RN 8ff.; *Hoekman/Kostecki*, *Political Economy of the World Trading System*, S. 9ff.; *Weiß/Herrmann*, *Welthandelsrecht*, RN 17ff.; *Lowenfeld*, *International Economic Law*, S. 3ff.

<sup>9</sup> *Weiß/Herrmann*, *Welthandelsrecht*, RN 632.

Ein WTO-Mitglied darf eine Schutzmaßnahme nur dann anwenden, wenn es im Rahmen eines nationalen Untersuchungsverfahrens festgestellt hat, dass die materiell-rechtlichen Anwendungsvoraussetzungen aus Art. XIX:1(a) GATT und Art. 2.1 SGA vorliegen.<sup>10</sup> Die Durchführung des Untersuchungsverfahrens bestimmt sich nach dem jeweiligen nationalen Recht der WTO-Mitglieder,<sup>11</sup> das jedoch vor Einleitung einer Untersuchung zu veröffentlichen und bei der WTO zu notifizieren ist.<sup>12</sup> Unabhängig von der genauen Ausgestaltung des jeweiligen nationalen Verfahrens ist für die Rechtmäßigkeit einer Schutzmaßnahme entscheidend, dass die zuständige nationale Behörde im Rahmen ihrer Untersuchung das Vorliegen der materiell-rechtlichen Anwendungsvoraussetzungen feststellt. Folglich muss sich die nach Vorgabe des nationalen Rechts getroffene Feststellung eines WTO-Mitglieds daran messen lassen, ob sie den Anforderungen des Art. XIX:1(a) GATT und des Art. 2.1 SGA genügt.

Gemäß Art. XIX:1(a) GATT und Art. 2.1 SGA ist die Anwendung einer Schutzmaßnahme gestattet, wenn infolge unvorhergesehener Entwicklungen und der Auswirkungen von unter dem GATT eingegangenen Verpflichtungen eine Ware in derart erhöhten Mengen und unter derartigen Bedingungen eingeführt wird, dass dadurch den inländischen Herstellern gleichartiger oder unmittelbar konkurrierender Waren ein ernsthafter Schaden zugefügt wird oder zugefügt zu werden droht. Dieser Formulierung lassen sich insgesamt vier materiell-rechtliche Voraussetzungen entnehmen, die die Grundlage für die Anwendung einer Schutzmaßnahme bilden. Zunächst muss eine Ware in erhöhten Mengen in das Gebiet jenes WTO-Mitglieds eingeführt werden, das die Schutzmaßnahme anzuwenden gedenkt. Die zweite Voraussetzung lautet, dass der Importanstieg infolge

---

<sup>10</sup> Vgl. Art. 2.1, 3.1 SGA. Zu den Verfahrensbedingungen: *Berrisch*, Das Übereinkommen über Schutzmaßnahmen, RN 13ff.; *Bender*, Schutzmaßnahmen, RN 23.

<sup>11</sup> So richtet sich das Untersuchungsverfahren in den USA nach Section 201 – 204 US Trade Act 1974. In der EU bestimmen die Verordnung 3285/94 (ABl. EG 1994 L 347/53), Verordnung 427/2003 (ABl. EG 2003 L 065/1) sowie Verordnung 452/2003 (ABl. EG 2003 L 069/8) das Verfahren. Vgl. auch *Perez-Lopez*, GATT Safeguards: A Critical Review of Article XIX and its Implementation in Selected Countries, CWR J. Int'l L 1991, S. 517 (517ff.); *Iwamura*, Issues of Translating WTO Safeguard Provisions into Japanese, Asian-Pacific L. & Pol'y J. 2004, S. 188 (189ff.).

<sup>12</sup> Art. 12.6 SGA verpflichtet die WTO-Mitglieder, dem Ausschuss für Schutzmaßnahmen (*Committee on Safeguards*) umgehend ihre Gesetze, sonstigen Vorschriften und Verwaltungsverfahren betreffend Schutzmaßnahmen zu notifizieren. Art. 3.1 SGA besagt, dass ein WTO-Mitglied eine Schutzmaßnahme nur aufgrund einer Untersuchung anwenden darf, die seine zuständigen Behörden nach zuvor festgelegten und gemäß Art. X GATT veröffentlichten Verfahren durchgeführt haben.

Bis November 2005 hatten lediglich 93 der 149 WTO-Mitglieder dem Ausschuss für Schutzmaßnahmen ihre einschlägigen Gesetze notifiziert, vgl. Report (2005) of the Committee on Safeguards to the Council for Trade in Goods, G/L/761, Annex 1.

unvorhergesehener Entwicklungen und der Auswirkungen der von einer Vertragspartei auf Grund des GATT eingegangenen Verpflichtungen erfolgt. Gemäß der dritten Voraussetzung muss dem inländischen Wirtschaftszweig, der gleichartige oder unmittelbar konkurrierende Waren herstellt, ein ernsthafter Schaden zugefügt werden oder zugefügt zu werden drohen. Schließlich wird verlangt, dass der Anstieg der Einfuhren kausal für die Schädigung des inländischen Wirtschaftszweiges ist.

Liegen diese Voraussetzungen vor, so können die hinsichtlich der importierten Ware übernommenen Verpflichtungen oder Zugeständnisse ganz oder teilweise aufgehoben, zurückgenommen oder abgeändert werden. Dies bedeutet, dass ein WTO-Mitglied den Import einer Ware mit einem Schutzzoll oder einer mengenmäßigen Beschränkung belegen darf, obwohl verbindliche Zollkonzessionen für diese Ware abgegeben wurden.

Spätestens seit dem im Jahre 2002 zwischen der EU und den USA geführten „Stahlstreit“<sup>13</sup> und dem derzeit schwelenden „Textilstreit“<sup>14</sup> zwischen der EU und China sind Schutzmaßnahmen in das Blickfeld der Öffentlichkeit geraten und zum Gegenstand wissenschaftlicher Betrachtung geworden. Doch während im englischsprachigen Schrifttum eine intensive und mitunter hitzige Auseinandersetzung über Art. XIX GATT und das Agreement on Safeguards geführt wird, haben die zahlreichen Probleme, die im Zusammenhang mit der Anwendung staatlicher Schutzmaßnahmen entstehen, in der deutschen Literatur bislang wenig Beachtung gefunden. Insgesamt ist zu konstatieren, dass es an einer umfassenden Untersuchung der materiell-rechtlichen Anwendungsvoraussetzungen fehlt. So ist beispielsweise ungeklärt, wie deutlich ein Importanstieg ausfallen muss, um als erhöht im Sinne von Art. XIX:1(a) GATT und Art. 2.1 SGA gelten zu

---

<sup>13</sup> *Schmidt*, Zwischen Protektionismus und Globalisierung – der Stahlstreit zwischen USA und EU, S. 223ff.; *Müller*, Zur Unvereinbarkeit amerikanischer Schutzzölle im sog. Stahlstreit mit WTO-Recht, *ZfZ* 2003, S. 392 (392f.); *Read*, The Political Economy of Trade Protection: The Determinants and Welfare Impact of the 2002 US Emergency Steel Safeguard Measures, *World Economy* 2005, S. 1119 (1119ff.); *Barringer/Pierce*, Paying the Price for Big Steel, S. 3ff.; *Pöhl*, Free Trade vs. Protectionism: What Impact did Section 201 Steel Safeguard Measures have on the US & Global Steel Markets, *LIEI* 2005, S. 235 (236ff.); *Graham*, Special Protection is not the Solution to save Domestic Steel, *Minn. J. Global Trade* 2003, S. 199; *Davies*, United States steel safeguard measures: a legal dilemma for the WTO, *J. Int'l C.L.* 2003, S. 301ff.; *Mahncke*, US steel tariffs and the WTO Dispute Resolution Mechanism, *Leiden J. Int'l. L.* 2004, S. 615 (615ff.).

<sup>14</sup> *Bronchers/Goyette*, EU's Special Safeguard Clause in Respect of China, *LIEI* 2003, S. 123 (123f.); *Hilf/Bender*, Der Schild gegen den Drachen, *RIW* 2004, S. 62 (62ff.); *Bender*, Der Schild gegen den Drachen – zweiter Teil, *RIW* 2005, S. 411 (411ff.). *Falke*, Unbeschränkte Einfuhr chinesischer Waren in die EU?, *AW-Prax* 2005, S. 149 (149ff.); *Vermulst/Pernaute/Lucenti*, Recent European Community Safeguards Policy, *J.W.T.* 2004, S. 955 (966ff.).

können. Auch herrscht Streit über die Frage, was unter dem Begriff der unvorhergesehenen Entwicklungen zu verstehen ist und welche Bedeutung der so genannten „*Unforeseen Developments Clause*“ zukommt. Ferner bereitet die Bestimmung des relevanten inländischen Wirtschaftszweiges erhebliche Schwierigkeiten. Schließlich ist unklar, welches Kausalitätsmodell bei der Beurteilung eines ursächlichen Zusammenhangs zwischen dem Importanstieg und der Schädigung eines inländischen Wirtschaftszweiges zur Anwendung gebracht werden soll.

Eine Untersuchung dieser Fragen wird dadurch erschwert, dass die in Art. XIX:1(a) GATT und Art. 2.1 SGA enthaltenen Vorgaben insgesamt vage formuliert sind, wodurch Inhalt und Reichweite der einzelnen Voraussetzungen zunächst konturenlos erscheinen. Die fehlende Präzision der materiell-rechtlichen Anwendungsvoraussetzungen erklärt auch, weshalb Art. XIX GATT als „ein Alptraum für jeden Juristen“<sup>15</sup>, als einer der „besonders heiklen“<sup>16</sup> und „neutraligischsten Punkte der Welthandelsordnung“<sup>17</sup> beschrieben wird, dessen Anwendung nach verbreiteter Auffassung ein „persistent puzzle“<sup>18</sup> darstellt.

Der Klärung und Beseitigung der bestehenden Defizite, die im Zusammenhang mit den materiell-rechtlichen Anwendungsvoraussetzungen einer Schutzmaßnahme stehen, nimmt sich die vorliegende Untersuchung an. Der gewählte Untersuchungsgegenstand betrifft dabei nicht sämtliche rechtlichen Aspekte, die im Kontext einer Schutzmaßnahme auftreten können. So kann verfahrensrechtlichen Problemen und den mannigfaltigen Fragestellungen, die im nationalen Recht der WTO-Mitglieder wurzeln, nicht nachgegangen werden. Die Untersuchung konzentriert sich vielmehr darauf, die materiell-rechtlichen Anwendungsvoraussetzungen aus Art. XIX:1(a) GATT und Art. 2.1 SGA zu präzisieren und eine konsistente Auslegung zu entwickeln, die die Grundlage für eine einheitliche Anwendung durch die WTO-Mitglieder bilden kann.

---

<sup>15</sup> Rieger/Leibfried, Grundlagen der Globalisierung, S. 138.

<sup>16</sup> Hilpold, Die Neuregelung der Schutzmaßnahmen im GATT/WTO-Recht und ihr Einfluß auf „Grauzonenmaßnahmen“, ZaöRV 1995, S. 89 (90).

<sup>17</sup> Senti, WTO, RN 912.

<sup>18</sup> Sykes, The Persistent Puzzle of Safeguards: Lessons From the Steel Dispute, JIEL 2004, S. 523; ähnlich auch Pauwelyn, The Puzzle of WTO Safeguards and Regional Trade Agreements, JIEL 2004, S. 109; Lee, Commentary on 'the Persistent Puzzles of Safeguards', J.W.T. 2006, S. 385 (385ff.).

## B. Bestandsaufnahme

Schutzmaßnahmen zählen zu der Gruppe der handelspolitischen Schutzinstrumente (*trade remedies*), die neben Schutzmaßnahmen auch Antidumping- sowie Antisubventionsmaßnahmen umfasst. Die Zahl bisher eingeleiteter Untersuchungsverfahren zur Einführung einer Schutzmaßnahme ist gegenüber anderen handelspolitischen Schutzinstrumenten vergleichsweise gering.<sup>19</sup> Insbesondere wenden die WTO-Mitglieder deutlich mehr Antidumpingmaßnahmen als Schutzmaßnahmen an.<sup>20</sup> Das WTO Sekretariat gibt die Zahl der insgesamt eingeleiteten Untersuchungsverfahren für den Zeitraum 1.1.1995 bis 20.06.2005 wie folgt an: Im Bereich des Antidumpings wurden 2743 Untersuchungsverfahren durchgeführt, während im gleichen Zeitraum lediglich 176 Antisubventionsuntersuchungen und 139 Untersuchungsverfahren zur Einführung von Schutzmaßnahmen eingeleitet wurden.<sup>21</sup> Zwar erhöht sich die Zahl der Schutzmaßnahmenverfahren, wenn neben Art. XIX GATT und dem Agreement on Safeguards auch die speziellen Schutzmaßnahmenbestimmungen aus Art. 5 des Übereinkommens über die Landwirtschaft, Art. 6 des Übereinkommens über Textilwaren und Bekleidung sowie aus Art. 16 des Beitrittsprotokolls der Volksrepublik China mit einbezogen werden.<sup>22</sup> Dessen ungeachtet ist festzustellen,

---

<sup>19</sup> Vgl. die Zahlen bei *Hoekman/Kostecki*, Political Economy of the World Trading System, S. 307; *Stevenson/Filippi*, Global Trade Protection Report 2004, S. 5ff.; *Bender*, Schutzmaßnahmen, RN 4. Zwar variieren die Angaben je nach Zählweise. Dessen ungeachtet lässt sich den Daten entnehmen, dass Antidumpingmaßnahmen deutlich häufiger angewendet werden als Antisubventionsmaßnahmen und Schutzmaßnahmen.

<sup>20</sup> Vgl. etwa die Zahlenangaben bei: *Stevenson/Filippi*, Global Trade Protection Report 2004, S. 1, 5, 7; *Hoekman/Kostecki*, Political Economy of the World Trading System, S. 307; *Zlate*, Role of Safeguards in Global Trade Protectionism, S. 9; *WTO Secretariat*, Safeguard Measures, 2005 News Items, 16.11.2005.

<sup>21</sup> *WTO Secretariat*, Safeguard Measures, 2005 News Items, 16.11.2005.

<sup>22</sup> Das WTO Sekretariat hat lediglich Schutzmaßnahmenuntersuchungen berücksichtigt, die aufgrund des Art. XIX GATT und des Agreement on Safeguards durchgeführt wurden. Vgl. dazu *Stevenson/Filippi*, Global Trade Protection Report 2004 sowie *WTO*, Report of the Committee on Safeguards to the Council for Trade in Goods (2005), G/L/761; *WTO*, Report of the Committee on Safeguards to the Council for Trade in Goods (2004), G/L/703; *WTO*, Report of the Committee on Safeguards to the Council for Trade in Goods (2003), G/L/651; *WTO*, Report of the Committee on Safeguards to the Council for Trade in Goods (2002), G/L/583; *WTO*, Report of the Committee on Safeguards to the Council for Trade in Goods (2001), G/L/494; *WTO*, Report of the Committee on Safeguards to the Council for Trade in Goods (2000), G/L/409; *WTO*, Report of the Committee on Safeguards to the Council for Trade in Goods (1999), G/L/338; *WTO*, Report of the Committee on Safeguards to the Council for Trade in Goods (1998), G/L/272; *WTO*, Report of the Committee on Safeguards to the Council for Trade in Goods (1997), G/L/200; *WTO*, Report of the Committee on Safeguards to the Council for



dass die Zahl der Antidumpingmaßnahmen die Zahl der Schutzmaßnahmen um ein Vielfaches übersteigt.

Obwohl Schutzmaßnahmen vergleichsweise selten angewendet werden, kommt ihnen unter der Rechtsordnung der WTO ein höherer Stellenwert zu, als ein Vergleich der Zahlen vermuten lässt. Dies ist darauf zurückzuführen, dass Antidumping- bzw. Antisubventionsmaßnahmen jeweils nur gegen dasjenige WTO-Mitglied angewendet werden dürfen, für dessen Handel ein wto-rechtswidriges Dumping bzw. eine wto-rechtswidrige Subventionierung festgestellt wurde.<sup>23</sup> Antidumping- und Antisubventionsmaßnahmen sind folglich selektiv gegen einzelne WTO-Mitglieder anzuwenden. Demgegenüber erfasst eine Schutzmaßnahme eine bestimmte Ware ungeachtet ihrer Herkunft, so dass von einer Schutzmaßnahme grundsätzlich sämtliche WTO-Mitglieder betroffen sind, die die mit einer Schutzmaßnahme belegte Ware in das die Schutzmaßnahme anwendende WTO-Mitglied exportieren.<sup>24</sup> Schutzmaßnahmen sind folglich nicht selektiv gegen einzelne WTO-Mitglieder, sondern unter Anwendung des Meistbegünstigungsgrundsatzes gegen sämtliche WTO-Mitglieder anzuwenden.<sup>25</sup> Führt beispielsweise Kanada eine Antisubventionsmaßnahme gegen Fernsehgeräte aus Japan ein, weil festgestellt wurde, dass Japan seinen inländischen Herstellern verbotene Subventionen gewährt, so richtet sich die Maßnahme ausschließlich gegen den Import von Fernsehgeräten aus Japan. Wird hingegen eine Schutzmaßnahme gegen Fernsehgeräte angewendet, sind hiervon sämtliche Einfuhren betroffen, ungeachtet ihrer Herkunft. Dies bedeutet, dass eine Schutzmaßnahme den Handel sämtlicher WTO-Mitglieder betrifft, die Fernsehgeräte nach Kanada exportieren. Infolgedessen ist die Anwendung einer Schutzmaßnahme deutlich weit reichender und die Beeinträchtigung der internationalen Warenströme erheblich umfassender als dies bei der Anwendung von Antidumping- oder Antisubventionsmaßnahmen der Fall ist. So hat der „Stahlstreit“ aus dem Jahre

---

Trade in Goods (1996); G/L/129; WTO, Report of the Committee on Safeguards to the Council for Trade in Goods (1995), G/L/32.

<sup>23</sup> *Czako/Human/Miranda*, A Handbook on Anti-Dumping Investigations, S. 97ff.; *Matsushita/Schoenbaum/Mavroidis*, WTO, S. 307ff.; *Lowenfeld*, International Economic Law, S. 250ff.; *Bender*, Dumping, RN 1ff.; *Weiß/Herrmann*, Welthandelsrecht, RN 654ff.; *Stoll/Schorkopf*, WTO, RN 354ff.; *Trebilcock/Howse*, Regulation of International Trade, S. 192ff.; *Weiß/Herrmann*, Welthandelsrecht, RN 684; *Bender*, Subventionen, S. 239; *Rydelski*, EG und WTO Antisubventionsrecht, S. 282ff.; *Bacchetta/Jansen*, Adjusting to Trade Liberalization, S. 59ff.; *Pitschas*, Das Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen, RN 59ff.

<sup>24</sup> *Lee*, Safeguard Measures: Why Are They Not Applied Consistently With the Rules?, J.W.T. 2002, S. 641 (648); *Hilpold*, Die Neuregelung der Schutzmaßnahmen im GATT/WTO-Recht und ihr Einfluß auf „Grauzonenmaßnahmen“, ZaöRV 1995, S. 89 (99ff.).

<sup>25</sup> Zum Problem der selektiven Anwendung vgl. viertes Kapitel, A. II.

2002 verdeutlicht, dass eine Schutzmaßnahme, die von einer großen Volkswirtschaft wie den USA auf ein international bedeutendes Erzeugnis wie Stahl angewendet wird, zu tief greifenden Verwerfungen des internationalen Handels führt und nachhaltige Auswirkungen auf die exportierenden WTO-Mitglieder hat.<sup>26</sup> Eine einzige Schutzmaßnahme tangiert eine Vielzahl von WTO-Mitgliedern, während eine Antidumping- oder eine Antisubventionsmaßnahme jeweils nur einzelne WTO-Mitglieder betrifft. Daher kann aus dem Vergleich der Zahlen nicht geschlossen werden, dass Schutzmaßnahmen aufgrund ihres vergleichsweise seltenen Gebrauchs eine geringere Bedeutung als Antidumpingmaßnahmen zukäme.

Auch im Bereich der Streitbeilegung (*Dispute Settlement Understanding* – *DSU*) zeichnet sich der Bedeutungsgehalt von Schutzmaßnahmen ab.<sup>27</sup> Von den bis dato 343 vor die WTO gebrachten Streitigkeiten befassten sich 36 mit der Frage der Rechtmäßigkeit von staatlichen Schutzmaßnahmen,<sup>28</sup> was einem Anteil von über 10% entspricht. Wird berücksichtigt,

---

<sup>26</sup> Schmidt, Zwischen Protektionismus und Globalisierung – der Stahlstreit zwischen USA und EU, S. 223ff.; Müller, Zur Unvereinbarkeit amerikanischer Schutzzölle im sog. Stahlstreit mit WTO-Recht, ZfZ 2003, S. 392 (392f.); Read, The Political Economy of Trade Protection: The Determinants and Welfare Impact of the 2002 US Emergency Steel Safeguard Measures, World Economy 2005, S. 1119 (1119ff.); Barringer/Pierce, Paying the Price for Big Steel, S. 3ff.; Pöhl, Free Trade vs. Protectionism: What Impact did Section 201 Steel Safeguard Measures have on the US & Global Steel Markets, JIEL 2005, S. 235 (236ff.); Graham, Special Protection is not the Solution to save Domestic Steel, Minn. J. Global Trade 2003, S. 199; Davies, United States steel safeguard measures: a legal dilemma for the WTO, J. Int'l C.L. 2003, S. 301ff.; Mahncke, US steel tariffs and the WTO Dispute Resolution Mechanism, Leiden J. Int'l. L. 2004, S. 615 (615ff.).

<sup>27</sup> Leitner/Lester, WTO Dispute Settlement 1995-2004: A Statistical Analysis, JIEL 2005, S. 231ff.; Leitner/Lester, WTO Dispute Settlement 1995-2005: A Statistical Analysis, JIEL 2006, S. 219ff.; WTO, Annual Report 2003, S. 23; Zlate, Role of Safeguards in Global Trade Protectionism, S. 2.

<sup>28</sup> Bis zum 1. Mai 2006 wurden insgesamt 343 Streitigkeiten vor die WTO gebracht. 36 dieser Streitigkeiten befassen sich mit staatlichen Schutzmaßnahmen: *Argentina – Certain Measures on the Protection of Patents and Test Data* (DS196); *Argentina – Safeguard Measures on Imports of Footwear* (DS121, DS123); *Argentina – Definitive Safeguard Measures on Imports of Preserved Peaches* (DS238); *Chile – Provisional Safeguard Measure on Mixed Edible Oils* (DS226); *Chile – Definitive Safeguard Measure on Imports of Fructose* (DS278); *Chile – Price Band System and Safeguard Measures Relating to Certain Agricultural Products* (DS207); *Chile – Safeguard Measure on Sugar* (DS228, DS230); *Columbia – Safeguard Measure on Imports of Plain Polyester Filaments from Thailand* (DS181); *Ecuador – Definitive safeguard measure on imports of medium density fibreboard* (DS303); *European Communities – Definitive Safeguard Measures on Salmon* (DS326, DS328); *European Communities – Provisional Safeguard Measures on Imports of Certain Steel Products* (DS260); *Hungary – Safeguard Measure on Imports of Steel Products* (DS159); *Korea – Definitive Safeguard Measures on Imports of Certain Dairy Products* (DS98); *Slovakia – Safeguard Measure on Imports of*

dass ca. 2/3 der Streitigkeiten im Konsultationsstadium beigelegt werden können und es nur in jeder dritten Streitigkeit zu einer Befassung eines Panels kommt, steigt der Anteil der Schutzmaßnahmen auf etwa 15% aller Panelberichte an, was die Signifikanz von Safeguard Measures im Rahmen der Streitbeilegung unterstreicht. Angesichts der Tatsache, dass im Rahmen der Streitbeilegung neben Streitigkeiten im Bereich des Warenhandels insbesondere auch Streitigkeiten über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) sowie im Bereich der handelsbezogenen Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums (TRIPS) verhandelt werden, kommt Schutzmaßnahmen unter der Rechtsordnung der WTO ein zunehmend hoher Stellenwert zu. Dieser Umstand, der im wesentlichen auf die Stärkung und Verrechtlichung der Streitbeilegung<sup>29</sup> sowie auf die Einführung des Agreement on Safeguards zurückzuführen ist,<sup>30</sup> wird umso deutlicher, wenn die Zahl der aktuell lediglich notifizierten Untersuchungsverfahren und bereits eingelei-

---

*Sugar (DS235); United States – Safeguard Measure against Imports of Broom and Corn Brooms (DS78); United States – Safeguard Measure on Imports of Fresh, Chilled or Frozen Lamb Meat (DS177, DS178); United States – Definitive Safeguard Measures on Imports of Certain Steel Products (DS248, DS249, DS251, DS252, DS253, DS254, DS258, DS259, DS274); United States – Definitive Safeguard Measures on Imports of Steel Wire Rod and Circular Welded Carbon Quality Line Pipe (DS214); United States – Definitive Safeguard Measures on Imports of Circular Welded Carbon Quality Line Pipe (DS202); United States – Definitive Safeguard Measures on Imports of Wheat Gluten (DS166); United States – Measures Affecting Imports of Wool Coats (DS32); United States – Measures Affecting Imports of Woven Wool Shirts and Blouses (DS33); Argentina – Transitional Safeguard Measures on Certain Imports of Woven Fabrics of Cotton and Cotton Mixtures Originating in Brazil (DS190); United States – Transitional Safeguard Measure on Combed Cotton Yarn from Pakistan (DS192).*

<sup>29</sup> Jackson, *Jurisprudence of GATT and the WTO*, S. 113ff.; Howse, *Adjudicative Legitimacy and Treaty Interpretation in International Trade Law, Early Years of the WTO Jurisprudence*, S. 35ff.; Jackson, *Dispute Settlement and the WTO*, S. 67ff.; Jackson, *WTO Dispute Settlement Understanding – Misunderstandings on the Nature of Legal Obligations*, 91 A.J.I.L. 1997, S. 60ff.; Croley/Jackson, *WTO Dispute Procedures, Standard of Review, And Deference to National Governments*, 90 A.J.I.L. 1996, S. 193ff.; Jackson, *WTO*, S. 59ff.; Carmody, *Remedies And Conformity Under The WTO Agreement*, JIEL 2002, S. 307 (308ff.); Petersmann, *How to Reform the United Nations: lessons from the International Economic Law Revolution*, 2 UCLA J. Intl. L. & F. A. 1997, S. 185; Petersmann, *How to Reform the United Nations: Constitutionalism, International Law and International Organizations*, Leiden J. Intl. L. 1997, S. 421.

<sup>30</sup> Wie die WTO-Ordnung insgesamt, so dient auch das Agreement on Safeguards der Re-Etablierung einer regelorientierten und an der *rule of law* ausgerichteten Rechtsordnung. Hauser/Roiting, *A Renegotiation Perspective on Transatlantic Trade Disputes*, S. 4f.; Sykes, *Persistent Puzzle of Safeguards: Lessons From the Steel Dispute*, JIEL 2004, S. 523 (523).

teten Schutzmaßnahmen betrachtet wird, die das *Committee on Safeguards*<sup>31</sup> für das Jahr 2004 mit 53 und für das Jahr 2005 mit 48 beziffert.<sup>32</sup>

### C. Problemstellung und Relevanz der Untersuchung

Zwar darf ein WTO-Mitglied eine Schutzmaßnahme nur dann gegen eine Ware anwenden, wenn diese Ware infolge unvorhergesehener Entwicklungen in derart erhöhten Mengen und unter derartigen Bedingungen eingeführt wird, dass dadurch einem inländischen Wirtschaftszweig, der gleichartige oder unmittelbar konkurrierende Waren herstellt, ein ernsthafter Schaden zugefügt wird oder zugefügt zu werden droht.<sup>33</sup> Gleichwohl neigen die WTO-Mitglieder dazu, Schutzmaßnahmen auch dann anzuwenden, wenn das Vorliegen der materiell-rechtlichen Anwendungsvoraussetzungen zweifelhaft ist. Dabei bieten Schutzmaßnahmen den WTO-Mitgliedern eine Handhabe gegen regelkonforme Wareneinfuhren, wodurch die positiven ökonomischen Effekte, die ein auf Spezialisierung und komparativen Kostenvorteilen aufbauender internationaler Handel bewirkt, beseitigt werden. Die Nivellierung erwünschter ökonomischer Effekte steht in einem Spannungsverhältnis zu der dem GATT inhärenten Idee eines auf der Grundlage ausgehandelter Zollzugeständnisse freien Handelssystems. Darüber hinaus besteht ein Interessenkonflikt zwischen den von einer Schutzmaßnahme begünstigten und den von einer Schutzmaßnahme benachteiligten Gruppen.

Die von einer Schutzmaßnahme positiv wie negativ betroffenen Gruppen haben jedoch gemein, dass sie aus gleich näher darzulegenden Gründen detaillierter Kenntnisse über die materiell-rechtlichen Anwendungsvoraussetzungen bedürfen. Die benachteiligten Gruppen benötigen diese Kenntnisse, um die Anwendung von Schutzmaßnahmen zu begrenzen und die Ergreifung rechtswidriger Maßnahmen zu verhindern, während die begünstigten Gruppen Kenntnisse bedürfen, um die Einführung von Schutzmaßnahmen zu erreichen.

---

<sup>31</sup> Das Committee on Safeguards untersteht dem Rat für Warenverkehr. Seine Aufgaben sind in Art. 13 SGA festgelegt.

<sup>32</sup> *WTO*, Report (2005) of the Committee on Safeguards to the Council for Trade in Goods, G/L/761, Annex 3, S. 10ff.; *WTO*, Report (2004) of the Committee on Safeguards to the Council for Trade in Goods, G/L/651, Annex 2, S. 8ff., Annex 3, S. 11ff.; *WTO*, Report (2003) of the Committee on Safeguards to the Council for Trade in Goods, G/L/651, Annex 3, S. 11ff.

<sup>33</sup> Zudem ist die Geltungsdauer einer Schutzmaßnahme gem. Art. 7 SGA auf maximal 8 Jahre begrenzt.

### I. Protektionssuchende Wirtschaftszweige

Schutzmaßnahmen werden von solchen Wirtschaftszweigen nachgefragt, die sich an ihrem Heimatmarkt einem wachsenden internationalen Wettbewerbsdruck ausgesetzt sehen, dem sie nicht standhalten können. Es handelt sich also um nicht wettbewerbsfähige Hersteller, die durch eine steigende Importkonkurrenz unter wirtschaftlichen Druck geraten. Durch die Einführung einer Schutzmaßnahme kann ein nicht wettbewerbsfähiger Wirtschaftszweig ganz oder teilweise von der Importkonkurrenz befreit werden, indem ausländischen Konkurrenzprodukten der Zugang zum heimischen Markt erschwert oder unmöglich gemacht wird. Daher ist es im Interesse eines jeden importkonkurrierenden Wirtschaftszweiges, die Anwendungsvoraussetzungen einer Schutzmaßnahme zu kennen. Dieses Wissen kann sodann eingesetzt werden, um die nationale Regierung zur Einführung einer Schutzmaßnahme zu bewegen. Im Unterschied zum Antidumping-Übereinkommen und zum Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen sieht das Agreement on Safeguards nämlich nicht vor, dass eine Untersuchung über die Anwendung einer Schutzmaßnahme auf Antrag eines inländischen Wirtschaftszweiges durchzuführen wäre.<sup>34</sup> Die Einleitung eines Untersuchungsverfahrens steht vielmehr im Ermessen des jeweiligen WTO-Mitglieds bzw. dessen zuständiger Behörden.<sup>35</sup> Um die Einführung einer sie begünstigenden Schutzmaßnahme zu erreichen, müssen importkonkurrierende Wirtschaftszweige also Einfluss auf ihre nationale Regierung bzw. auf die zuständige Behörde nehmen. Eine Interessenverfolgung wird umso erfolgreicher ausfallen, je überzeugender dargelegt werden kann, dass die Voraussetzungen für die Anwendung einer Schutzmaßnahme gegeben sind und eine solche rechtmäßig ergriffen werden kann. Folglich müssen importkonkurrierende Wirtschaftszweige und deren Interessenvertreter über präzise Kenntnisse der materiell-rechtlichen Anwendungsvoraussetzungen einer Schutzmaßnahme verfügen, um die Einführung einer Schutzmaßnahme gezielt und erfolgversprechend beim zuständigen nationalen Entscheidungsträger nachfragen zu können.

---

<sup>34</sup> Vgl. Art. 5.1, 4.1 Antidumping-Übereinkommen sowie Art. 11.1 des Übereinkommens über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen. *Bender*, Dumping, RN 31f.; *Czako/Human/Miranda*, Handbook on Anti-Dumping Investigations, S. 21f.; *Croome*, Guide to the Uruguay Round Agreements, S. 105.

<sup>35</sup> Vgl. etwa Art. 3 und Art. 16 der Verordnung (EG) Nr. 3285/1994, ABl. EG 1994 L 349/53, wonach die Europäische Kommission nur auf Antrag eines Mitglieds oder von sich aus tätig wird.

## II. Schutzmaßnahmen anwendende WTO-Mitglieder

Auch die eine Schutzmaßnahme anwendenden WTO-Mitglieder müssen präzise Kenntnisse darüber haben, unter welchen Voraussetzungen eine Schutzmaßnahme zur Anwendung gebracht werden kann. Die rechtswidrige Einführung einer Schutzmaßnahme begründet die Gefahr, Retorsionsmaßnahmen durch die negativ betroffenen WTO-Mitglieder hinnehmen zu müssen.<sup>36</sup> Ferner enttäuscht die rechtswidrige Einführung einer Schutzmaßnahme die anderen WTO-Mitglieder in ihrem Vertrauen auf die Befolgung der abgegebenen Handelszugeständnisse. Dies kann zur Folge haben, dass sich die von einer Schutzmaßnahme negativ betroffenen WTO-Mitglieder ebenfalls nicht mehr an ihre Zollkonzessionen gebunden fühlen und ihrerseits Schutzmaßnahmen anwenden.<sup>37</sup> Die derzeit bestehenden Unsicherheiten über Inhalt und Reichweite der materiell-rechtlichen Anwendungsvoraussetzungen kommen darin zum Ausdruck, dass bisher jede Schutzmaßnahme, über die im Wege der Streitbeilegung vor einem Panel verhandelt wurde, als unvereinbar mit Art. XIX GATT und dem Agreement on Safeguards zu klassifizieren war. Dieser Umstand legt das auf Seiten der WTO-Mitglieder bestehende Defizit offen, Schutzmaßnahmen WTO-rechtskonform anzuwenden und verdeutlicht den bestehenden Klärungsbedarf.

## III. Exportierende Wirtschaftszweige

Die negativen Folgen der Anwendung einer Schutzmaßnahme haben die ausländischen Hersteller der betroffenen Ware zu tragen. Obwohl sich die exportierenden Hersteller regelkonform verhalten und die Warenausfuhren unter Einhaltung sämtlicher Bestimmungen des Welthandelsrechts erfolgen, kann der Marktzugang durch die Einführung einer Schutzmaßnahme unterbunden werden. Für die ausländischen Produzenten geht die Anwendung einer Schutzmaßnahme mit dem teilweisen oder vollständigen Verlust eines Absatzmarktes einher, was langfristig getätigte Investitionen vernichten und einschneidende finanzielle Einbußen bewirken kann. Der Verlust eines ausländischen Absatzmarktes und der damit verbundene Absatzrückgang kann den Marktaustritt eines an sich wettbewerbsfähigen

---

<sup>36</sup> Vgl. zu diesem Problem das vierte Kapitel, B.

<sup>37</sup> *Hölscher*, Die vorläufigen Schutzmaßnahmen der Europäischen Gemeinschaft gegen umgeleitete Stahleinfuhren gemäß VO (EG) Nr. 560/2002, *ZfZ* 2002, S. 261; *Hölscher*, Comment on Commission Regulation (EC) No. 560/2002, Imposing Provisional Safeguard Measures Against Certain Steel Products, *J.W.T.* 2002, S. 1081 (1081ff.); zur Gefahr eines Gefangenendilemmas bei einem extensiven Gebrauch von Schutzmaßnahmen vgl. erstes Kapitel, C. III.