



Sachstand

Auslegung des Artikel XXI GATT (Ausnahmen zur Wahrung wesentlicher nationaler Sicherheitsinteressen) durch den *Dispute Settlement Body* der Welthandelsorganisation

Auslegung des Artikel XXI GATT (Ausnahmen zur Wahrung wesentlicher nationaler Sicherheitsinteressen) durch den Dispute Settlement Body der Welthandelsorganisation

Aktenzeichen: WD 2 - 3000 - 073/18
Abschluss der Arbeit: 15. Juni 2018 (zugleich letzter Aufruf der Internetquellen)
Fachbereich: WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und humanitäre Hilfe

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einführung	4
2.	Art. XXI GATT	4
3.	Erfolgsaussichten eines möglichen Panel-Verfahrens betreffend die amerikanischen Zusatzzölle auf Stahl- und Aluminiumimporte	7
4.	Extraterritoriale US-Sanktionen gegen ausländische Unternehmen	8

1. Einführung

Am 8. März 2018 hat die Trump-Administration auf Grundlage des *1962 Trade Expansion Act* (Section 232, § 1862) verkündet, künftig zusätzliche Zölle auf den Import von Stahl und Aluminium zu erheben. Seit dem 23. März 2018 erheben die USA nunmehr Zusatzzölle von 25 Prozent auf Stahlprodukte und 10 Prozent auf Aluminiumerzeugnisse (jeweils auf den Einfuhrwert).¹

Hintergrund dieser Maßnahme sind zwei Berichte des US-Handelsministeriums vom Januar 2018, wonach Einfuhren der besagten Produkte die nationale Sicherheit der USA bedrohten.² Insbesondere die großen Mengen wie auch die Produktionsumstände in bestimmten Ländern würden, so die Argumentation, die heimische Produktion gefährden.³

Laut Wirtschaftsexperten bestehen derzeit in der Sache Konsens darüber, dass es weltweit erhebliche Überkapazitäten in der Stahlindustrie und damit einen intensiven Verdrängungswettbewerb gibt.⁴ Insbesondere China ist in der Kritik. Generell seien Stahlerzeugnisse häufig Gegenstand sog. handelspolitischer Schutzinstrumente, z.B. weil sie zu unnatürlich niedrigen Preisen (gedumpt) oder staatlich subventioniert exportiert würden.⁵

2. Art. XXI GATT

Will ein Staat **unfairen Handelspraktiken** entgegentreten, so besteht im geltenden Recht der Welthandelsorganisation (*World Trade Organization*, WTO) die Möglichkeit, zeitlich befristete „besondere Schutzmaßnahmen“ nach **Art. XIX** des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT)⁶ (*safeguard measures*) anzuordnen. Die nunmehr von den USA verhängten Zusatzzölle

1 Herrmann, „Der aktuelle ‚Handelskrieg‘ um Stahl und Aluminium“ (13. März 2018), verfügbar unter: <https://www.tax-legal-excellence.com/tle-013-2018-der-aktuelle-handelskrieg-um-stahl-und-aluminium/>.

2 Secretary of Commerce, “Secretary Ross Releases Steel and Aluminum 232 Reports in Coordination with White House” (16. Februar 2018), verfügbar unter: <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2018/02/secretary-ross-releases-steel-and-aluminum-232-reports-coordination>.

3 White House, Presidential Proclamation on Adjusting Imports of Steel into the United States (8. März 2018), verfügbar unter: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-proclamation-adjusting-imports-steel-united-states/>, Rn. 4 f.; White House, Presidential Proclamation Adjusting Imports of Aluminum into the United States (30. April 2018), verfügbar unter: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-proclamation-adjusting-imports-aluminum-united-states-3/>, Rn. 6.

4 Herrmann, „Der aktuelle ‚Handelskrieg‘ um Stahl und Aluminium“ (Fn. 1).

5 *Ibid.*

6 WTO, General Agreement on Tariffs and Trade (unterzeichnet am 30. Oktober 1947, in Kraft getreten am 1. Januar 1948, in der Fassung von 1994), verfügbar unter: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/le-gal_e.htm#gatt47.

entziehen sich gleichwohl bewusst einer Kategorisierung als **handelspolitische** Schutzinstrumente.⁷ Sie beziehen sich vielmehr auf **nationale Sicherheitsinteressen** und damit auf **Art. XXI GATT**. Dieser lautet:

Die Bestimmungen dieses Abkommens hindern eine Vertragspartei nicht daran,

- a) Auskünfte zu verweigern, deren Preisgabe nach ihrer Auffassung ihren wesentlichen Sicherheitsinteressen zuwiderläuft;
- b) **Maßnahmen zu treffen, die nach ihrer Auffassung zum Schutz ihrer wesentlichen Sicherheitsinteressen notwendig** sind
 - i) in Bezug auf spaltbare Stoffe oder die Rohstoffe, aus denen sie erzeugt werden;
 - ii) beim Handel mit Waffen, Munition und Kriegsmaterial sowie bei dem mittelbar oder unmittelbar zur Versorgung von Streitkräften dienenden Handel mit anderen Waren und Materialien;
 - iii) in Kriegszeiten oder **bei sonstigen ernsten Krisen in den internationalen Beziehungen**;
- c) Maßnahmen auf Grund ihrer Verpflichtungen aus der Satzung der Vereinten Nationen zur Erhaltung des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit zu treffen.

Nach seinem klaren Wortlaut belässt Art. XXI lit. b) iii) GATT jedem WTO-Mitgliedstaat die Beurteilung darüber, ob wesentliche (nationale) Sicherheitsinteressen bedroht sind. Nach den Vorstellungen der Urheber der Norm sollte jeder Staat im Zweifel selbst Herr über die Entscheidung sein, ob die eigene Sicherheit gefährdet sei.⁸ Der Begriff der „Sicherheitsinteressen“ meint letztlich in der Sache das Interesse eines jeden Staates an der eigenen Verteidigung und dem Bestand des Staates.⁹

Daher wird in der Regel argumentiert, auf Grund ihrer politischen – und gerade nicht handelsrechtlichen Natur – seien derartige Sicherheitsinteressen kein für das WTO-Streitbeilegungssystem tauglicher Beschwerdegegenstand.¹⁰ Die WTO sei für Fragen der nationalen Sicherheit weder zuständig noch besitze sie die nötige Expertise.¹¹

7 *Ibid.*

8 WTO, „GATT Analytical Index: Article XXI: Security Exceptions“ (2012), verfügbar unter: https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/ai17_e/gatt1994_art21_gatt47.pdf, S. 600 f.

9 Alford, „The Self-Judging WTO Security Exception“ (2011), Scholarly Works, Paper 330, verfügbar unter: https://scholarship.law.nd.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.de/&httpsredir=1&article=1336&context=law_faculty_scholarship, S. 757 f.

10 Desierto, „Protean ‘National Security’ in Global Trade Wars, Investment Walls, and Regulatory Controls: Can ‘National Security’ Ever Be Unreviewable in International Economic Law?“ (2. April 2018), verfügbar unter: <https://www.ejiltalk.org/national-security-defenses-in-trade-wars-and-investment-walls-us-v-china-and-eu-v-us/>.

11 Fahner, „Qatar under Siege: Chances for an Article XXI Case?“ (9. Januar 2018), verfügbar unter: <https://www.ejiltalk.org/qatar-under-siege-chances-for-an-article-xxi-case/>.

Die Urheber des GATT sahen in Art. XXI GATT allerdings auch eine gewisse Missbrauchsanfälligkeit, da Staaten mit dieser Auslegung die eigene Industrie vor allen denkbaren (oder als solche empfundenen) Gefahren „schützen“ und somit gleichzeitig das GATT-System unterwandern könnten.¹² Die Rechtsanwender sollten daher im Wege einer *bona fide*-Interpretation ein Gleichgewicht zwischen der Handelsliberalisierung und der erforderlichen Protektion nationaler Sicherheitsinteressen herstellen.¹³ In diesem Sinne argumentieren die Befürworter einer (gewissen) Überprüfbarkeit des Art. XXI GATT, dass die Vorschrift nicht irgendwelche, sondern nur „wesentliche“ Sicherheitsinteressen voraussetze.¹⁴

Bisher hat noch kein WTO-Panel darüber entschieden, ob die Auffassung eines Staates i.S.d Art. XXI GATT im Rahmen des WTO-Streitbeilegungssystems justiziabel ist.¹⁵ Katar hat 2017 Konsultationen über die Auslegung des Artikels im Rahmen der WTO gegen die Vereinigten Arabischen Emirate,¹⁶ Bahrain¹⁷ und Saudi Arabien¹⁸ initiiert.¹⁹ Konsultationen sind im WTO-Streitbeilegungssystem die Vorstufe zur Initiierung eines schiedsgerichtlichen Panel-Verfahrens. Erzielen die Parteien im Konsultationswege binnen 60 Tagen keine Einigung über die Streitfrage, kann der Beschwerdeführer nach Art. 4 Abs. 7 des *Dispute Settlement Understanding*²⁰ die Einsetzung eines Panels beantragen. Dies hat Katar als bisher einziger Staat im Fall gegen die Vereinigten Arabischen Emirate am 6. Oktober 2017 getan, woraufhin am 22. November 2017 ein Panel eingesetzt wurde.²¹ Alle sonstigen Streitigkeiten im Zusammenhang mit Art. XXI GATT konnten bereits in der Konsultationsphase beigelegt werden.²²

12 WTO, „GATT Analytical Index: Article XXI: Security Exceptions“ (Fn. 8), S. 600.

13 *Ibid.*

14 Fahner, „Qatar under Siege“ (Fn. 11).

15 Desierto, „The EU/US v. Russia Trade Wars: Revisiting GATT Article XXI and the International Law on Unilateral Economic Sanctions“ (22. September 2014), verfügbar unter: <https://www.ejiltalk.org/the-euus-v-russia-trade-wars-revisiting-gatt-article-xxi-and-the-international-law-on-unilateral-economic-sanctions-2/>.

16 WTO, United Arab Emirates — Goods, Services and IP Rights (Request for Consultations vom 31. Juli 2017), Fall-Nr. DS526, verfügbar unter: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds526_e.htm.

17 WTO, Bahrain — Measures Relating to Trade in Goods and Services, and Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (Request for Consultations vom 31. Juli 2017), Fall-Nr. DS527, verfügbar unter: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds527_e.htm.

18 WTO, Saudi Arabia — Measures Relating to Trade in Goods and Services, and Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (Request for Consultations vom 31. Juli 2017), Fall-Nr. DS528, verfügbar unter: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds528_e.htm.

19 Fahner, „Qatar under Siege“ (Fn. 11).

20 WTO, Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes (15. April 1994), verfügbar unter: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/28-dsu_e.htm#4.

21 WTO, United Arab Emirates — Goods, Services and IP Rights (Fn. 16).

22 Einen Überblick über die Konsultationsverfahren gibt Mavroidis, *The Regulation of International Trade*, Bd. 1:

3. Erfolgsaussichten eines möglichen Panel-Verfahrens betreffend die amerikanischen Zusatzzölle auf Stahl- und Aluminiumimporte

Die von dem Panel in *Katar gegen die Vereinigten Arabischen Emirate* zu beantwortende Frage wird sein, wo die Grenzen des von Art. XXI GATT eingeräumten Beurteilungsspielraumes eines jeden Staates zu ziehen sind. Denn wenn **Handel** immer öfter zum nationalen **Sicherheits-**interesse erklärt wird, verschwimmen die Grenzen zu den im GATT niedergelegten Ausnahmenvorschriften über die handelspolitischen Schutzinstrumente. Art. XXI GATT würde damit zur "nicht überprüfbaren Trumpf-Karte; zur Ausnahme von allen WTO-Regeln, deren Ausübung allein im Ermessen der Mitgliedstaaten steht"²³ – ein Szenario, das erkennbar nicht vom Willen der Urheber der Norm gedeckt sein würde.²⁴

Gegen die amerikanischen Zusatzzölle auf den Import von Stahl und Aluminium haben jüngst neben China²⁵, auch Indien²⁶, die EU²⁷, Kanada²⁸ und Mexiko²⁹ Konsultationsverfahren eingeleitet. Aussagen über mögliche Erfolgsaussichten dieser und potentiell weiterer Panel-Verfahren wären rein spekulativ, da bisher keines der jemals eingesetzten Panels mit einer Entscheidung über Inhalt und Umfang des Art. XXI GATT betraut wurde.

GATT (MIT Press, 2016), Kapitel 9, "Exceptions and Deviations from Obligations Assumed under GATT", S. 412 (481).

- 23 Alford, „The Self-Judging WTO Security Exception“ (Fn. 9), S. 698: "(...) it is surprising to find in the WTO an unreviewable trump card, an exception to all WTO rules that can be exercised at the sole discretion of a Member State – the WTO security exception."
- 24 WTO, "GATT Analytical Index: Article XXI: Security Exceptions" (Fn. 8), S. 600.
- 25 WTO, United States — Certain Measures on Steel and Aluminium Products (Request for Consultations vom 5. April 2018), Fall-Nr. WT/DS544, verfügbar unter: https://www.wto.org/english/tra-top_e/dispu_e/cases_e/ds544_e.htm.
- 26 WTO, United States — Certain Measures on Steel and Aluminium Products (Request for Consultations vom 18. Mai 2018), Fall-Nr. WT/DS547, verfügbar unter: https://www.wto.org/english/tra-top_e/dispu_e/cases_e/ds547_e.htm.
- 27 WTO, United States — Certain Measures on Steel and Aluminium Products (Request for Consultations vom 1. Juni 2018), Fall-Nr. WT/DS548, verfügbar unter: https://www.wto.org/english/tra-top_e/dispu_e/cases_e/ds548_e.htm.
- 28 WTO, United States — Certain Measures on Steel and Aluminium Products (Request for Consultations vom 1. Juni 2018), Fall-Nr. WT/DS550, verfügbar unter: https://www.wto.org/english/tra-top_e/dispu_e/cases_e/ds550_e.htm.
- 29 WTO, United States — Certain Measures on Steel and Aluminium Products (Request for Consultations vom 5. Juni 2018), Fall-Nr. WT/DS551, verfügbar unter: https://www.wto.org/english/tra-top_e/dispu_e/cases_e/ds551_e.htm.

4. Extraterritoriale US-Sanktionen gegen ausländische Unternehmen

Abschließend soll – da Gegenstand der parlamentarischen Anfrage an die Wissenschaftlichen Dienste – das Problem der angedrohten US-Sanktionen gegen ausländische Unternehmen (sog. *secondary sanctions*),³⁰ angeschnitten werden. Solche Sanktionen richten sich vor allem gegen Unternehmen, die im Iran investiert haben und verfolgen den Zweck, ein sanktioniertes Land weltweit zu isolieren.³¹

Die US-Sanktionen, die extraterritoriale Geltung beanspruchen, schreiben ausländischen Staaten nicht nur vor, mit welchen Staaten ihre Unternehmen Handel betreiben dürfen; die USA wollen bei Zuwiderhandeln gegen entsprechende Unternehmen auch Strafmaßnahmen verhängen. Dies wäre ein Eingriff in die Außenhandelsfreiheit und die Autonomie ausländischer Wirtschaftssysteme.

In einem aktuellen Beitrag im JuWiss-Blog wird die extraterritoriale Sanktionspolitik der USA völkerrechtlich in Frage gestellt.³² So verbiete Art. 2 Ziff. 7 der VN-Charta Staaten, in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten einzugreifen. Zu den inneren Angelegenheiten gehören auch die Wahl eines Wirtschaftssystems und die Ausgestaltung der eigenen Außenpolitik.³³ Völkerrechtswidrig ist die Intervention, wenn ein Nötigungselement hinzutritt.³⁴

30 Vgl. dazu Buchen und Hermann, „Vom Westen im Stich gelassen“ (30. Mai 2018), FAZ, S. 6.

31 Jürgens, „Das Ende des ‚Worst Deal Ever‘: Hat der Iran-Deal noch eine Zukunft?“ (25. Mai 2018), JuWiss-Blog, <https://www.juwiss.de/49-2018/>.

32 *Ibid.*

33 Vgl. Erklärung über Grundsätze des Völkerrechts betreffend freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit zwischen den Staaten im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen der VN-Generalversammlung (24. Oktober 1970), VN-Dok. A/RES/2625 (XXV), verfügbar unter: <http://www.un.org/depts/german/gv-early/ar2625.pdf>.

34 Sachstand, „Völkerrechtliche Bewertung der Aufkündigung des Iran-Nuklearabkommens durch die US-Administration“ (5. Juni 2018), WD 2 - 3000 - 074/18.