

Die Neuregelung der Schutzmaßnahmen im GATT/WTO-Recht und ihr Einfluß auf "Grauzonenmaßnahmen"

*Peter Hilpold**

I. Einführung

Das GATT-Recht erlaubt den Vertragsparteien in Art. XIX, unter bestimmten Bedingungen einzelne Vertragsleistungen auszusetzen. Dieser Vorkehrung liegt der Gedanke zugrunde, daß es im Interesse der dauerhaften Sicherung des Vertragsbandes ratsam ist, im Fall unvorhergesehener, extremer Entwicklungen ein temporäres Abseitsstehen einzelner Vertragsparteien zuzulassen. Diese für Handelsverträge durchaus übliche Bestimmung konnte im GATT seiner Funktion als "Sicherheitsventil" nicht gerecht werden, weshalb bald "Grauzonenmaßnahmen" (etwa in Form von Selbstbeschränkungsabkommen) überhand nahmen, die die GATT-Rechtsordnung selbst in Gefahr brachten. Die Reformvorschläge der letzten Jahre und Jahrzehnte waren vielgestaltig und spiegelten unterschiedliche Interessenslagen wider. Das Abkommen über Schutzmaßnahmen der Uruguay-Runde stellt eine Kompromißlösung dar, deren Erfolg wesentlich jenen der gesamten neuen Welthandelsordnung bedingen wird.

* Mag.rer.soc.oec. Mag.iur. Dr.iur., Assistent am Institut für Völkerrecht und internationale Beziehungen der Universität Innsbruck.

Abkürzungen: AJIL = American Journal of International Law; BISD = Basic Instruments and Selected Documents; Case W. Res. J. Int'l L. = Case Western Reserve Journal of International Law; EGV = Vertrag der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft; EuZW = Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht; GATT = General Agreement on Tariffs and Trade; HWW = Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften; J.W.T. = Journal of World Trade; J.W.T.L. = Journal of World Trade Law; MTN/FA = Multinational Trade Negotiations/Final Act; RIW = Recht der Internationalen Wirtschaft; USITC = United States International Trade Commission; WTO = World Trade Organization.

Der Bereich der Schutzmaßnahmen gehörte sicherlich zu den vielen Angelpunkten, die über Erfolg oder Mißerfolg der Uruguay-Runde entscheiden sollten. Das letztendlich am 15. Dezember 1993 als Teil des Final Act vorgelegte Übereinkommen¹ regelt ein Gebiet, das mehr noch als die "neuen Themen" Dienstleistungen und geistiges Eigentum oder die übrigen Reformbemühungen am bestehenden GATT-Regelwerk zu den besonders heiklen der letzten Verhandlungsrunde gerechnet werden muß. Bereits im Rahmen der Tokio-Runde war nämlich der Versuch, einen Schutzklausel-Kodex zu schaffen, gescheitert². Der Art. XIX bildete zudem schon in den 60er Jahren einen Gegenstand der Kritik und zu Beginn der 70er Jahre lagen bereits umfassende Änderungsvorschläge vor³. Die durchwegs negative Einstellung gegenüber dem Art. XIX läßt sich vereinfachend auf drei scheinbar gegensätzliche Aussagen zusammenfassen⁴:

– Die Anwendungsvoraussetzungen sind zu anspruchsvoll, und zwar einmal in dem Sinne, daß sie in der Vergangenheit nur in Ausnahmefällen nachgewiesen werden konnten, und zum anderen deshalb, weil auch eine erfolgreiche Anrufung der Schutzklausel für den betreffenden Staat – wie unten zu erläutern sein wird – letztendlich zu kostspielig sein kann.

– Für den Fall einer erfolgreichen Anrufung fehlt es dem Art. XIX hingegen an Strenge, da er keine zeitliche Befristung der Schutzmaßnahme vorsieht.

– Eine Berufung auf den Art. XIX ist häufig gerade in Fällen erfolgt, die den Rückgriff auf eine Schutzklausel objektiv nicht rechtfertigten, wobei die eigentliche Zielsetzung im Versuch der Legitimierung einer Grauzonenmaßnahme lag.

An Sinn und Notwendigkeit einer Schutzklausel im GATT-Recht wird nicht gezweifelt. Schutzklauseln sind ein regelmäßig anzutreffender Bestandteil völkerrechtlicher Handels- und Integrationsverträge⁵

¹ Vgl. MTN/FA II-A1A-14.

² Vgl. Draft Integrated Text on Safeguards, GATT, MTN/SG/W/39, 22.6.1978 und Draft Integrated Text on Safeguards, GATT, MTN/SG/W/45, 11.12.1978.

³ Vgl. z.B. J. Tumlrir, A Revised Safeguard Clause for GATT?, in: J.W.T.L. 1973, 404ff.

⁴ Vgl. u.a. Tumlrir, *ibid.*, 406, und G. Sampson, Safeguards, in: J.M. Finger/A. Olechowski (Hrsg.), The Uruguay Round, 1987, 143–152 (146).

⁵ Vgl. A. Weber, Schutznormen und Wirtschaftsintegration: Zur völkerrechtlichen, europarechtlichen und innerstaatlichen Problematik von Schutzklauseln und ordre public-Vorbehalten, 1982.

und häufig auch im Recht internationaler Wirtschaftsorganisationen vorzufinden⁶.

Neben der Schutzklausel des Art. XIX kennt das GATT-Recht noch eine Reihe weiterer Ausnahmebestimmungen, so in den Art. VI, XI, XII, XVIII, XX, XXI, XXV und XXVIII des Allgemeinen Abkommens⁷. Im Mittelpunkt dieser Abhandlung soll jedoch die "allgemeine Schutzklausel" des Art. XIX stehen, die unabhängig von der letztendlich zugrundeliegenden Ursache temporären Schutz bei einer importbedingten Schädigung inländischer Erzeuger gewährt. Gleich wie im Falle von Anti-Dumpingmaßnahmen ist also eine Schädigung erforderlich, doch sind die Voraussetzungen für die Anrufung der Schutzklausel weitaus stärker binnenorientiert: Ausreichend ist eine objektive Schädigung der inländischen Erzeuger, wobei es primär keines Preisvergleichs, etwa zwischen "Normalwert" und Exportpreis, bedarf⁸. Damit ist auch die unterschiedliche Aufgabenstellung verdeutlicht: Anti-Dumpingmaßnahmen sollen kurzfristige Preisunterbietungen verhindern, die lediglich darauf ausgerichtet sind, inländische Erzeuger zu verdrängen, und auf keinen echten Wettbewerbsvorteilen beruhen. Die Schutzklausel des Art. XIX dient hingegen dazu, extremen Entwicklungen aufgrund der Marktöffnung entgegenzuwirken. Wenn auch die Vorteile einer Liberalisierung des Außenhandels generell als überwiegend erscheinen, so wird durch die Schutzklausel doch der Eventualität Rechnung getragen, daß die Marktöffnung einzelnen Wirtschaftsbereichen unverhältnismäßig hohe, keine unmittelbare Anpassung erlaubende Opfer abverlangt. Im Idealfall ist die Schutzklausel in einem Handelsvertrag somit eine Art "Sicherheitsventil", das die Gleichgewichtigkeit des Leistungsstroms sichert. Die Häufigkeit von Schutzklauselvereinbarungen in Handelsverträgen deutet darauf hin, daß diese gleichsam eine Voraussetzung nicht nur für den Abschluß, sondern auch für das Funktionieren dieser Verträge darstellen. Im Falle des Nichtfunktionierens des Sicherheitsventils besteht die Gefahr, daß sich der Ausgleichsbedarf an unerwünschtem Ort und in unkontrollierbarer Gestalt Raum

⁶ Vgl. A. Weber, Safeguards in International Economic Organizations in Times of Crisis – with Special Reference to the European Economic Community, in: German Yearbook of International Law 27, 1984, 212–232 (212).

⁷ Zu den Ausnahmen und Schutzbestimmungen im Allgemeinen Abkommen vgl. W. Benedek, Die Rechtsordnung des GATT aus völkerrechtlicher Sicht (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Bd. 100), 1990; D. Robertson, Fail Safe Systems for Trade Liberalisation, 1977, 12 ff.

⁸ Ein extrem niedriger Preis kann jedoch das Kriterium der "derartigen Bedingungen" ("certain conditions") erfüllen.

schaft. Möglich ist aber auch eine andere Entwicklung, nämlich die Nutzung der Schutzklausel als Protektionsinstrument mit einer damit verbundenen Relativierung der Marktöffnungsverpflichtungen.

Die hier einleitend nur skizzenhaft umrissene Komplexität der Schutzklauselfrage mag erklären, weshalb sich die konsensuale Neuregelung dieses Bereichs so schwierig gestaltete. In der Folge sollen die Schwächen des Art. XIX des Allgemeinen Abkommens im Detail untersucht und anschließend die Frage geprüft werden, inwieweit das Übereinkommen über Schutzmaßnahmen der Uruguay-Runde geeignet ist, hierzu eine definitive Abhilfe zu schaffen.

II. Die Ursprünge des Art. XIX

Wie der Großteil des Allgemeinen Abkommens ist auch der Art. XIX auf das amerikanische Außenhandelsrecht der 30er⁹ bzw. 40er Jahre und auf eine vom "New Deal" inspirierte Außenhandelsphilosophie rückführbar. Der erste amerikanische Handelsvertrag, der eine Schutzklausel enthält, ist jener mit Mexiko vom Jahr 1942¹⁰. Der seit jeher eher protektionistisch orientierte amerikanische Kongreß rang der Exekutive als Preis für die Einwilligung in die GATT-Marktöffnungsverhandlungen die Zusage ab, in alle zukünftigen Handelsverträge eine Schutzklausel aufzunehmen¹¹. Die durch die GATT-Verhandlungen der Folgejahre erzielte Liberalisierung des amerikanischen Außenhandels wäre also ohne dieses Zugeständnis nicht möglich gewesen. Damit wird verständlich, daß das unzureichende Funktionieren dieses Instruments die dem Protektionismus verpflichteten Kräfte veranlaßte, nach neuen "außerrechtlichen" Regulativen zu suchen.

Laut Art. XIX GATT können Schutzmaßnahmen dann getroffen werden, wenn "infolge unvorhergesehener Entwicklungen und der Auswirkungen der von einer Vertragspartei auf Grund dieses Abkommens eingegangenen Verpflichtungen, einschließlich der Zollzugeständnisse, eine

⁹ Vgl. J.H. Jackson, *The World Trading System*, 1989, 153.

¹⁰ Vgl. *Agreement on Reciprocal Trade* vom 23.12.1942, Art. IX. Die Schutzklausel lautete folgendermaßen:

"If, as a result of unforeseen developments and of the concessions granted on any article enumerated and described in the Schedules annexed to this Agreement, such article is being imported in such increased quantities and under such conditions as to cause or threaten serious injury to domestic producers of like or similar articles, the Government of either country shall be free to withdraw the concession, in whole or in part, or to modify it to the extent and for such time as may be necessary to prevent such injury".

¹¹ Vgl. J.H. Jackson, *World Trade and the Law of GATT*, 1969, 553ff.

Ware in das Gebiet dieser Vertragspartei in derart erhöhten Mengen und unter derartigen Bedingungen eingeführt (wird), daß dadurch den inländischen Erzeugern gleichartiger oder unmittelbar konkurrierender Waren in diesem Gebiet ein ernsthafter Schaden zugefügt wird oder zugefügt zu werden droht”.

Anläßlich der Havanna-Konferenz des Jahres 1948 zur Einrichtung der internationalen Handelsorganisation ITO wurden Abänderungen zum Art. XIX beschlossen, die trotz des Umstandes, daß die ITO nie in Kraft getreten ist, zur Auslegung der Schutzklausel im GATT herangezogen worden sind¹².

III. Die Anwendungsvoraussetzungen des Art. XIX

Die komplexe Struktur des Art. XIX¹³ läßt sich in folgende Einzelvoraussetzungen für die Anwendung der Schutzklausel zerlegen:

- eine bedeutsame Importsteigerung;
- die Importsteigerung ist sowohl das Ergebnis unvorhergesehener Entwicklungen als auch von GATT-Verpflichtungen;
- die Importsteigerung stellt die Ursache dar oder beinhaltet die Gefahr einer ernsthaften Schädigung inländischer Erzeuger gleichartiger oder unmittelbar konkurrierender Waren in diesem Gebiet.

Was die bedeutsame Importsteigerung anbelangt, so wurde im Rahmen der GATT-Praxis festgestellt, daß eine solche schon dann vorliegt, wenn die Importsteigerung relativer Natur ist. Als Grundlage dafür wurde die – nie in Kraft getretene – Havanna Charta herangezogen, die eine entsprechende Bestimmung enthielt¹⁴. Die Tatsache, daß ein relativer Importanstieg ausreicht, ist ein weiterer Hinweis dafür, daß die Schutzklausel des Art. XIX GATT nicht auf die Bestrafung handelspolitischen Unrechts abstellt, sondern allein den Schutz heimischer Erzeuger zum Gegenstand hat. Theoretischer Hintergrund dieser Bestimmung ist ein Marktmodell

¹² Im besonderen ging es dabei um die in der Folge näher zu behandelnde Frage, ob ein relativer Importanstieg bereits die Anwendungsvoraussetzungen des Art. XIX erfüllt.

¹³ Jackson schreibt dazu: “The language of Article XIX is extraordinarily oblique, even for GATT language, and interpretations of it are often explainable only by reference to the historical development of the language and the practice under it”. Vgl. dazu Jackson (Anm. 11), 557.

¹⁴ Eine Arbeitsgruppe der GATT Vertragsparteien stellte 1948 fest:

“It was also the understanding of the working party that the phrase ‘being imported ... in such increased quantities’ in Article XIX ... was intended to cover cases where imports may have increased relatively, as made clear in ... the Havanna Charter”.

Vgl. GATT, BISD 2 (1952), 39, 44–45, zitiert nach Jackson, *ibid.*, 558.

mit geordneten Marktbeziehungen und einer weitgehend homogenen Güterstruktur. Kurzfristige Importsteigerungen werden nicht als Ausdruck geänderter Produktivitätsverhältnisse angesehen, die letztlich ökonomischen Wandel verlangen, sondern als "Störungen" im Marktgeschehen, die u.U. hohe Anpassungskosten verursachen können, dem Konsumenten aber keinen dauerhaften Vorteil sichern. Nicht nur dieses Marktmodell, das – wenn es je gültig war – spätestens seit den 70er Jahren nicht mehr auf die Situation der modernen Weltmärkte anwendbar ist, muß hinterfragt werden, sondern auch der Umstand, daß der Trennstrich zwischen gerechtfertigter Protektion und schädlichem Protektionismus oft schwer zu ziehen ist. Häufig hängt die Qualifikation allein vom Vermögen der nach Protektion strebenden Gruppen ab, ihr Partikularinteresse als Gemeininteresse zu verkaufen.

Unbefriedigend ist auch die Interpretation, die in der GATT-Praxis für "unvorhergesehene Entwicklung" gefunden wurde. Im *Hatters'fur*-Fall¹⁵ wurde eine Modeänderung als "unvorhergesehene Entwicklung" qualifiziert, was Kommentatoren veranlaßte, dieses Erfordernis als im Grunde bedeutungslos zu bezeichnen, da damit allein schon im Importanstieg selbst die unvorhergesehene Entwicklung gesehen werden kann¹⁶.

Auch das Erfordernis, daß der Importanstieg auf GATT-Verpflichtungen zurückzuführen sein muß, bereitet Auslegungsschwierigkeiten. Während es in einem Handelsabkommen mit sachlich begrenztem Regelungsbereich durchaus sinnvoll ist, wenn nur solche Schutzmaßnahmen vorgesehen sind, die in einer temporären Aussetzung von Vertragspflichten bestehen, berühren GATT-Verpflichtungen wie jene z.B., die mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen verbieten, praktisch den gesamten (und nicht nur den in Zolllisten gebundenen) Warenhandel. Damit führt eine – sowohl teleologisch als auch historisch wohl gebotene¹⁷ – weite Auslegung des Begriffs "GATT-Verpflichtung" zu einer Redundanz dieses Erfordernisses. Für eine enge, auf "Zollbindung" begrenzte Auslegung bietet sich hingegen keine Grundlage.

Weitere Auslegungsschwierigkeiten ergeben sich aus dem Erfordernis, daß durch die Importsteigerung "den inländischen Erzeugern gleichartiger oder unmittelbar konkurrierender Waren in diesem Gebiet ein ernsthafter Schaden zugefügt wird oder zugefügt zu werden droht". Die

¹⁵ Vgl. GATT/CP/106. Der Bericht wurde am 22.10.1951 angenommen, GATT/CP/6/SR.19.

¹⁶ Vgl. Jackson (Anm. 9), 160ff.

¹⁷ Vgl. Jackson (Anm. 11), 559.

Kausalitätsbedingungen sind im Allgemeinen Abkommen sehr breit definiert, so daß man diesbezüglich von einer Zugrundelegung der Äquivalenztheorie ausgehen könnte. In den nationalen Rechtsordnungen (z.B. in der US-amerikanischen¹⁸) wurden diese Bedingungen z.T. verschärft. Dadurch eröffnet sich allerdings ein breiter Spielraum für protektionistische Kräfte, der vom GATT-Recht gedeckt ist¹⁹. Da im übrigen allein schon die Gefahr eines solchen Schadens für die Anrufung der Schutzklausel ausreicht und *ex ante* die Schwere des zu erwartenden Schadens ohnehin schwer abschätzbar ist, ist dieses Kriterium kaum objektivierbar.

Ebenso unklar ist, was unter "ernsthaftem Schaden" zu verstehen ist. Die Tatsache, daß Schutzklauseln eine Beschränkung an und für sich fairer Handelspraktiken ermöglichen, hat in der GATT-Praxis dazu geführt, daß für den Nachweis ernsthaften Schadens ein strengerer Maßstab angelegt wird als für "material injury" im Rahmen der Dumping-Regelung, die – zumindest vorgeblich – auf die Bekämpfung unfairer Handelspraktiken abstellt. Auch in diesem Zusammenhang relativiert jedoch der Umstand, daß allein schon ein drohender Schaden ausreicht, die Strenge der Bestimmung. Unklar ist schließlich auch, wie weit der Kreis der durch einen Importanstieg potentiell Betroffenen abgesteckt werden soll. Nicht nur inländische Erzeuger gleichartiger Waren, sondern auch solche konkurrierender Waren können sich nämlich auf die Schutzklausel berufen.

Insgesamt betrachtet lassen die im Art. XIX des Allgemeinen Abkommens angeführten Anwendungsvoraussetzungen also unterschiedlichste Auslegungen zu. Die Tatsache, daß Art. XIX in der GATT-Geschichte dennoch relativ selten angerufen worden ist²⁰, hängt einmal mit dem beschwerlichen Anwendungsverfahren und zum anderen mit den möglichen Gegenmaßnahmen der übrigen Vertragsparteien zusammen.

IV. Schutzklauselanwendung – Meistbegünstigung vs. Selektivität

Liegen die genannten Voraussetzungen vor, so steht es laut Allgemeinem Abkommen einer Vertragspartei frei, ihre hinsichtlich der betroffenen Waren übernommene Verpflichtung "ganz oder teilweise aufzuheben oder das betreffende Zugeständnis zurückzunehmen oder abzuändern,

¹⁸ Vgl. J.H. Jackson/W.J. Davey, *Legal Problems of International Economic Relations*, 1986, 572ff.

¹⁹ Vgl. Jackson (Anm. 9), 161ff.

²⁰ Am 21.6.1993 wurde die 150. Schutzmaßnahme auf der Grundlage des Art. XIX GATT eingeführt. Vgl. GATT, *Analytical Index: Guide to GATT Law and Practice*, 6th ed. 1994, 477–516 (516).

soweit und solange dies zur Verhütung oder Behebung des Schadens erforderlich ist". Umstritten ist, welche konkreten Maßnahmen als "Schutzmaßnahmen" in Frage kommen können²¹.

Überwiegend werden folgende Maßnahmen für zulässig erachtet:

- 1) die Abänderung oder Rücknahme eines Zollzugeständnisses;
- 2) die Rücknahme einer anderen GATT-Verpflichtung (z.B. die Einführung einer mengenmäßigen Beschränkung laut Art. XI des Allgemeinen Abkommens)²².

Obwohl Schutzmaßnahmen über das Zollinstrumentarium wohlfahrts-ökonomisch allgemein als überlegen angesehen werden²³, werden mengenmäßige Beschränkungen von den unmittelbar Betroffenen häufig bevorzugt, da dadurch Marktmacht geschaffen wird, die die Abschöpfung von Renten erlaubt. Ausgehend von den in der Präambel des Allgemeinen Abkommens enthaltenen und auf internationale Wohlfahrtssteigerung abstellenden Zielsetzungen des GATT müßte jedoch preisorientierten Regulierungsmechanismen der Vorzug gegeben werden.

Das heikelste Problem in der Anwendung der Schutzmaßnahmen betrifft jedoch die Frage, ob diese der Meistbegünstigungspflicht²⁴ unterliegen oder ob auch eine selektive Vorgangsweise zulässig ist. Während sich aus dem Text des Allgemeinen Abkommens keine Verpflichtung zur Meistbegünstigung ableiten läßt, ist eine solche im Rahmen der Havanna-Konferenz nach Fertigstellung des Allgemeinen Abkommens in den Entwurf der Havanna-Charta aufgenommen worden. Danach ist eine Diskriminierung einzelner Mitgliedstaaten unzulässig, wobei jedoch weitestmöglich die Schädigung anderer Lieferstaaten zu vermeiden ist²⁵. Eine Arbeitsgruppe des GATT hat 1953 festgestellt, daß diese Regel auch für das Allgemeine Abkommen gelte²⁶.

²¹ Vgl. C. Hamilton/J. Whalley, Safeguards, in: Completing the Uruguay-Round – A Results-Oriented Approach to the GATT Trade Negotiations, 1990, 80ff.

²² Vgl. T.P. Stewart (Hrsg.), The GATT Uruguay Round. A Negotiating History (1986–1992), 1993, 1724, und Jackson (Anm. 9), 166ff.

²³ Vgl. C. Kindleberger, International Economics, 1973, 107ff.

²⁴ Sauermilch weist darauf hin, daß man in diesem Zusammenhang eigentlich von einer "Meistbenachteiligungsklausel" sprechen müsse. Vgl. Sauermilch, Market Safeguards Against Import Competition: Article XIX of the General Agreement on Tariffs and Trade, in: Case W. Res. J. Int'l L. 14 (1982), 83, 95 Nr. 77, zitiert nach J.F. Perez-Lopez, GATT Safeguards: A Critical Review of Article XIX and its Implementation in Selected Countries, in: Case W. Res. J. Int'l L. 23 (1991), 517, 532 Nr. 51.

²⁵ Vgl. Analytical Index: Guide to GATT Law and Practice, 6th ed. 1994, 481ff.

²⁶ Vgl. GATT L/76 (1953).

Von Beginn der Reformdiskussion zum Art. XIX an kam der Frage, ob an der Meistbegünstigungsverpflichtung festgehalten werden solle, höchste Priorität zu. Besonders deutlich wurde dies anlässlich der Tokio-Runde, auf welcher die Schutzklauselfrage hauptsächlich wegen dieses Gegensatzes offen bleiben mußte. Ausgehend von unterschiedlichsten wirtschaftspolitischen Überlegungen scharten sich die einzelnen Vertragsparteien zu den Gegnern bzw. Befürwortern einer selektiven Anwendung der Schutzklauselbestimmung²⁷. Eifrigste Verfechterin der Selektivität war die EG, unterstützt von den nordischen Staaten. Dagegen drängte der Großteil der Entwicklungsländer auf die Beibehaltung der Meistbegünstigung. Unterstützung fand diese Position bei den südostasiatischen Staaten Australien, Hong Kong, Südkorea, Neuseeland und Singapur sowie durch Japan. Einen tiefgreifenden Wandel erfuhr die Position der USA, die anlässlich der Tokio-Runde noch auf Nichtdiskriminierung bestanden hatte, später aber, entsprechend der geänderten weltwirtschaftlichen Stellung, sich zusehends mehr mit der Position der EG anfreundete.

Die Diskussion "Selektivität vs. Nichtdiskriminierung" ist komplex. Die Vielzahl an Argumenten, die sich für jede Seite anführen läßt, führt dazu, daß jeder Staat diesen Interessengegensatz in sich trägt. Allein die unterschiedliche Gewichtung der Argumente führt zu einer letztlich gegensätzlichen Positionierung.

1. Argumente für eine selektive Anwendung der Schutzmaßnahmen

a) Selektivität straft die Hauptverursacher

Es kann eine Parallele gezogen werden zur Theorie der externen Effekte und zur Kritik an der Theorie des Zweitbesten²⁸: Maßnahmen sollen direkt beim Verursacher ansetzen und nicht (bzw. nicht auch) in anderen Bereichen. Handelsbeschränkungen gegenüber unmittelbar nicht Verantwortlichen sind nicht nur unnötig, sondern führen zu weiteren Verzerrungen in den internationalen Handelsbeziehungen und zu einer weiteren Entfernung von einem internationalen Allokationsoptimum.

b) Selektivität ist kostengünstiger

Geht man davon aus, daß ein selektives Ansetzen bei den Hauptverursachern unmittelbar zu größeren Erfolgen und zu geringeren außenpoliti-

²⁷ Vgl. Stewart (Anm. 22), 1768 ff.

²⁸ Vgl. U. Schlieper, Wohlfahrtsökonomik II: Theorie des Zweitbesten, in: HWW 9, 1982, 486–493 (492).

schen Kosten führt als eine nichtdiskriminierende Vorgangsweise, so läßt dies aus einer politökonomischen Sichtweise darauf schließen, daß dieser Effizienzgewinn es den politisch Verantwortlichen ermöglicht, eine Maßnahme geringerer Intensität als bei nichtdiskriminierender Anwendung einzusetzen²⁹. Selektivität vergrößert also den Handlungsspielraum der Regierenden und erlaubt diesen, dem Protektionsbegehren länger standzuhalten.

c) Selektivität ermöglicht dynamische Veränderungen

Zur Festlegung nichtdiskriminierender Schutzmaßnahmen in Form von Quotenregelungen wurde in der Vergangenheit regelmäßig die Marktaufteilung in den Vorperioden herangezogen. Dies führte zu einer Versteinierung der Marktsituation und bestrafte neueintretende Marktteilnehmer auch bei größerer Wettbewerbsfähigkeit. Selektivität schafft Raum für eine effizienzbedingte Neustrukturierung der Marktverhältnisse.

d) Pragmatische Erwägungen

Selektive Schutzmaßnahmen sind Teil der weltwirtschaftlichen Realität, auch wenn ihnen bislang die offizielle Anerkennung versagt geblieben ist. Die Stärke des GATT-Systems hat sich in der Vergangenheit gerade in seiner Fähigkeit gezeigt, Regelverletzungen, die den Bestand der Institution zu gefährden drohten, als Ausnahme zu inkorporieren bzw. überhaupt zur Regel zu erheben³⁰. Eine Anerkennung würde nach dieser Auffassung unnötigen Konfliktstoff beseitigen und gleichzeitig die Möglichkeit eröffnen, diesen sensiblen Bereich einer multilateralen Kontrolle zu unterwerfen³¹.

e) Selektive Maßnahmen sind flexibler in der Handhabung

Gerade bei unerwarteten Importentwicklungen bedarf es eines Instru-

²⁹ Vgl. R.E. Hudec, *Tiger, Tiger in the House: A Critical Appraisal of the Case Against Discriminatory Trade Measures*, in: E.-U. Petersmann/M. Hilf (Hrsg.), *The New GATT Round of Multilateral Trade Negotiations*, 1991, 165–212 (184ff.).

³⁰ Dies äußerte sich beispielsweise im Überhandnehmen regionaler Integrationszonen nach Art. XXIV, deren Entsprechung mit den Zulässigkeitsvoraussetzungen häufig in Zweifel zu ziehen war, die aber schließlich trotzdem als Faktum akzeptiert wurden. Vgl. P. Hilpold, *Regionale Integrationszonen und GATT*, in: RIW 8, 1993, 657–668.

³¹ Vgl. M.C.E.J. Bronckers, *Selective Safeguard Measures in Multilateral Trade Relations: Issues of Protectionism*, 1985, 77ff. Vgl. auch M.F. Dominick, *Buchbesprechung zu vorgenanntem Titel* in: AJIL 81 (1987), 313ff.; M.C.E.J. Bronckers, *Reconsidering the Non-Discrimination Principle as Applied to GATT Safeguard Measures: A Rejoinder*, in: *Legal Issues of European Integration*, 1983, N.2, 113; ders., *The Non-Discriminatory Application of Article XIX GATT: Fact or Fiction*, in: *Legal Issues of European Integration*, 1981, N.2, 40–43, 52–53; M. Koulen, *The Non-Discriminatory Interpretation of GATT Article XIX (1): A Reply*, in: *Legal Issues of European Integration*, 1983, N. 2, 87–111.

ments mit hoher Flexibilität. Diese Eigenschaft weist eine selektive Maßnahme in weit höherem Maße auf als ein nichtdiskriminierendes Instrument. Damit erlaubt erst eine selektive Anwendung der Schutzmaßnahmen die volle Verwirklichung ihrer eigentlichen Zielsetzung. Eng mit diesem Argument hängt das nachfolgende zusammen.

f) Selektivität als Instrument zur Verhinderung von Grauzonenmaßnahmen

Die relativ geringe Zahl von Fällen, in welchen Art. XIX in der Geschichte des Allgemeinen Abkommens angerufen worden ist³² – und dies nicht zuletzt wegen der strengen Definition der Anwendungsvoraussetzungen und der Verpflichtung zur nichtdiskriminierenden Anwendung der Schutzmaßnahmen –, läßt den Verdacht aufkommen, daß Nichtdiskriminierung gefordert wird, um Art. XIX weitgehend unwirksam werden zu lassen. Sobald Art. XIX seine "Ventilfunktion" nicht mehr wahrnehmen kann, entsteht genügend interessenpolitischer Druck, so daß schließlich auch Grauzonenmaßnahmen durchsetzbar werden. Aus dieser Perspektive wird die Zulässigkeit von selektiven Maßnahmen geradezu zur Funktionsvoraussetzung des Schutzklauselsystems.

2. Gewichtige Argumente für die Beibehaltung des Prinzips der Nichtdiskriminierung

a) Nichtdiskriminierung schützt vor machtpolitischem Einsatz der Schutzklausel

Dieses Argument war für die Entwicklungsländer, die durchweg fürchteten, einem bilateralen handelspolitischen Kräfteressen nicht standhalten zu können, von zentraler Bedeutung für die Ablehnung selektiver Schutzmaßnahmen. Auch eine größere Handelsmacht, die gegenüber einzelnen Handelspartnern problemlos Maßnahmen ergreifen könnte, ohne Sanktionen fürchten zu müssen, schreckt häufig davor zurück, solche Maßnahmen nichtdiskriminierend gegenüber allen Handelspartnern zu ergreifen, da sie sich in einem solchen Fall einem zu großen Sanktionspotential gegenübersehe. Die Verpflichtung zur Nichtdiskriminierung schränkt also die Attraktivität der Schutzklauselanrufung ein. Geht man davon aus, daß Schutzmaßnahmen nur einen außergewöhnlichen Notbehelf darstellen, so bietet das Prinzip der Nichtdiskriminierung eine hervorragende Grundlage für eine Begrenzung ihrer Anwendung.

³² Vgl. Anm. 20.

b) Eine selektive Schutzklauselanwendung bestraft den Effizientesten³³

Selektive Maßnahmen treffen den Hauptverursacher des "Schadens" und damit in der Regel gerade denjenigen, der die günstigste Kostenstruktur aufweist³⁴. Selektivität ist also dem Ziel internationaler Wohlfahrtsoptimierung bzw. -steigerung, welchem das GATT verpflichtet ist, abträglich. Komparative Kostenvorteile kommen nicht zum Tragen. Dagegen erlaubt die nichtdiskriminierende Anwendung von Schutzmaßnahmen ein Fortwirken des Wettbewerbs zwischen den Lieferanten, vor allem wenn eine Schutzmaßnahme in Form eines Zolls eingeführt wird. Quotenregelungen können hingegen – je nach Art der Festlegung – ebenfalls den Wettbewerb zwischen den Lieferanten beseitigen.

c) Selektive Schutzmaßnahmen weisen häufig eine starke Dynamik auf

Beginnend mit der Bestrafung des Effizientesten werden immer weitere Bereiche des Handels mit dem betreffenden Produkt von der Schutzmaßnahme erfaßt, bis schließlich im Extremfall der gesamte Handel reguliert ist. Jede Beschränkung eines Anbieters eröffnet dem nächst Wettbewerbsfähigen neue Handlungsspielräume und verursacht neuen Protektionsbedarf³⁵. Ausnahmen weisen also – und dafür ist das GATT-Recht auch in anderen Bereichen Zeuge³⁶ – eine inhärente Tendenz auf, sich zur Regel zu erheben. Als Beispiel kann das Multifaserabkommen angeführt werden, dessen Wurzeln im Baumwolltextilabkommen des Jahres 1962 zu suchen sind und das sich schließlich zu einem "Allfaserabkommen" fortentwickelte³⁷.

d) Die Ausführungen im Leutwiler-Report

Maßgeblichen Einfluß auf die Reformdiskussion zum GATT und speziell auch auf jene zu Art. XIX übte der von einer unabhängigen Expertengruppe im Auftrag des GATT-Generaldirektors erstellte und 1985 veröffentlichte sog. Leutwiler-Bericht³⁸ aus. Zu den potentiellen Entwicklungen und Auswirkungen selektiver Schutzmaßnahmen bezieht der Leutwiler-Bericht folgende Position:

³³ Vgl. GATT Doc. Nr. MTN/GNG/NG9/8 vom 8.11.1988, 5ff.

³⁴ Andernfalls läge möglicherweise ein Dumping-Fall vor.

³⁵ Vgl. Sampson (Anm. 4), 148.

³⁶ Man denke etwa an den den USA 1955 gewährten Landwirtschafts-waiver.

³⁷ Vgl. Benedek (Anm. 7), 107ff.; Ph. v. Schöppenthau, Multifaserabkommen – Quo vadis? – Der Welttextilhandel nach der Uruguay-Runde, in: Aussenwirtschaft 3, 1993, 309–336.

³⁸ Vgl. GATT Secretariat Trade Policies for a Better Future: Proposals for Action, 1985.

“We are in no doubt that the safeguard rules of GATT must outlaw discrimination. Time and again the negotiation of voluntary export restraints with one supplier (the most ‘disruptive’ und therefore by definition the most competitive) has been followed by a proliferation of bilateral deals with all efficient suppliers who are not in a position to refuse, leading to virtual cartelization of world markets. ... It is therefore untrue that ‘selective’ action helps to limit the extent of disruption of trade. Moreover, the process of discrimination against the most efficient suppliers contravenes the principle of comparative advantage and maximizes the cost to the world economy of the protection granted to the inefficient”³⁹.

Die durch die Verpflichtung zur Nichtdiskriminierung bewirkte Erschwerung des Zugangs zu dieser Ausnahmebestimmung mache durchaus seinen Sinn, denn Art. XIX diene nicht der Bestrafung des schädigenden Exporteurs, sondern allein dem Schutz eines nicht wettbewerbsfähigen Wirtschaftszweiges. “Since a nondiscriminatory safeguard action affects all suppliers, actual and potential, they have a strong common interest in the early removal of the restriction. This concentrates the pressure for adjustment where it ought to be – on the protecting country and the protected industry”⁴⁰.

Die Argumente für und gegen Selektivität bzw. Nichtdiskriminierung sind hier nur exemplarisch angeführt, sollen aber bereits in dieser Auflistung die Komplexität der letztendlich zu treffenden Entscheidung verdeutlichen. Die Entscheidung im Einzelfall wird also von einer Vielzahl von Faktoren abhängen. Ändert sich die wirtschaftliche Rahmensituation, so kann sich auch das Entscheidungsergebnis ändern, wie der Fall der USA zeigt.

Vereinfachend lassen sich folgende Hypothesen aufstellen:

- (1) Ist, wie etwa bei vielen Entwicklungsländern, die Verhandlungsmacht gering, so wird sich der betreffende Staat gegen selektive Schutzmaßnahmen aussprechen.
- (2) Staaten, die die Ausnahmebestimmungen eng interpretiert sehen möchten und der Herrschaft des Rechts – auch aus Furcht vor Präzedenzfällen – zum vollen Durchbruch verhelfen wollen, werden sich ebenfalls für Nichtdiskriminierung aussprechen.
- (3) Zeigt sich in der Praxis jedoch ein Überhandnehmen von Grauzonenmaßnahmen, so kann dies als Überforderung der Rechtsregel, vor allem bei strikter Anwendung, gesehen werden. Durch eine flexiblere

³⁹ Vgl. GATT Sekretariat, *ibid.*, 43.

⁴⁰ Vgl. GATT Sekretariat, *ibid.*, 43.

Handhabung der Ausnahmetatbestände, etwa durch Zulassung selektiver Maßnahmen, wird der Fortbestand der Regel garantiert. Welches Ausmaß an Selektivität zuerkannt werden muß, um die Einhaltung der Regel sicherzustellen, läßt sich *ex ante* nicht bestimmen, sondern muß empirisch erprobt werden. Der Final Act der Uruguay-Runde versucht, sich bei weitgehendem Festhalten am Prinzip der Nichtdiskriminierung an dieses Optimum heranzutasten.

V. Der Kompensationsanspruch der übrigen Vertragsparteien

Aus dem für das GATT-Recht zentralen Grundsatz des Gleichgewichts der Rechte und Verpflichtungen der Vertragsparteien⁴¹ folgt der Anspruch der von einer Schutzmaßnahme betroffenen Vertragspartei auf Kompensationsleistungen. Dieser Anspruch erscheint im Zusammenhang mit der Anwendung des Art. XIX umso mehr billig als hierbei – wie bereits ausgeführt – nicht handelspolitisches Unrecht einer anderen Vertragspartei geahndet wird, sondern einem primär intern determinierten Wettbewerbsproblem Rechnung getragen werden soll. Durch die Kompensation soll jene Balance wiederhergestellt werden, die durch die einseitige Inanspruchnahme einer Ausnahmeregelung im System der internationalen Handelsbeziehungen verlorengegangen ist. Wenn die Schutzklausel einen souveränitätsschonenden Fluchtweg für die von Umstrukturierungsschwierigkeiten betroffene Vertragspartei darstellt, so dient der Kompensationsanspruch den übrigen Vertragsparteien zum Schutz ihrer eigenen Souveränität im Außenwirtschaftsbereich. Das Funktionieren eines Systems mit einer derart ausgeprägten institutionellen Schwäche wie jener des GATT wäre ohne eine solche Möglichkeit angesichts der gerade im Außenhandelsbereich traditionell starken Betonung der Souveränität durch die Staaten wohl kaum möglich gewesen.

Laut Abs. 2 des Art. XIX muß eine Vertragspartei, die eine Schutzmaßnahme trifft, dies den Vertragsparteien grundsätzlich so früh wie möglich im voraus schriftlich mitteilen. Dabei ist den Vertragsparteien, die als Ausfuhrländer der betreffenden Ware ein wesentliches Interesse haben, Gelegenheit zu Konsultationen über die beabsichtigte Maßnahme zu geben. In Fällen besonderer Dringlichkeit, in denen ein Aufschub eine schwer gutzumachende Schädigung verursachen würde, kann eine solche Maßnahme vorläufig auch ohne vorhergehende Konsultationen getroffen werden. Diese müssen dann aber unmittelbar nach Einleitung der Maßnahmen stattfinden.

⁴¹ Vgl. dazu Benedek (Anm. 7), 54 ff. bzw. 80 ff.

Gelangen die interessierten Vertragsparteien zu keinem Einvernehmen, so kann die Schutzmaßnahme trotzdem getroffen werden. Die betroffenen Vertragsparteien können jedoch spätestens neunzig Tage danach und frühestens dreißig Tage nach Ankündigung im wesentlichen gleichwertige Zugeständnisse oder sonstige Verpflichtungen aussetzen, sofern die Vertragsparteien dies nicht mißbilligen. Wird von der für Dringlichkeitssituationen vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch gemacht, ohne vorherige Konsultationen eine Schutzmaßnahme einzuleiten, so können Zugeständnisse und sonstige Verpflichtungen gleichzeitig mit der Einleitung der Maßnahmen und während der Dauer der Konsultationen ausgesetzt werden, falls ein Aufschub eine schwer gutzumachende Schädigung zur Folge hätte.

Sowohl die mit dem Grundsatz des Gleichgewichts der Rechte und Verpflichtungen eng zusammenhängende Funktion des geordneten Interessenausgleichs als auch die Sensibilität des Rahmens, in welchem sich handelspolitische Sanktionen abwickeln, ließen es geboten erscheinen, weniger von der Möglichkeit der Aussetzung gleichartiger Zugeständnisse und sonstiger Verpflichtungen Gebrauch zu machen und schon im Vorfeld der Konsultationen einen Ausgleich zu suchen⁴². Die durch die verschiedenen GATT-Verhandlungsrunden bewirkte allgemeine Zollsenkung hat jedoch dazu geführt, daß den GATT-Vertragsparteien kaum mehr Spielraum für Konzessionen im Ausgleichswege verblieben ist, was den Druck auf die Regierungen zur Einleitung von Grauzonenmaßnahmen verstärkt hat⁴³.

Dieser Versuch einer praktischen Umsetzung des geordneten Interessenausgleichs im besonderen Rahmen des Art. XIX wurde also für die Rechtsregeln des GATT selbst zur Gefahr. Schon seit langem kommt deshalb dem Vorschlag einer zumindest temporären Beschränkung des Kompensationsanspruchs gegenüber einer von einer anderen Vertragspartei auf der Grundlage des Art. XIX getroffenen Schutzmaßnahme eine besondere Priorität innerhalb der Reformdiskussion zu. In diesem Bereich wurde auf der Uruguay-Runde, wie unten ausgeführt, die bedeutendste Neuregelung des Art. XIX erreicht. Auch die Straffung der Verfahrensregeln für die Einleitung von Schutzmaßnahmen bzw. die Geltendmachung des Kompensationsanspruchs und die Vergrößerung der Transparenz bei der Anwendung dieser Regeln haben dazu beigetragen, dem Versuch zu

⁴² Dies obwohl der Text des Allgemeinen Abkommens die Rücknahme gleichwertiger Zugeständnisse als Regel hinzustellen scheint.

⁴³ Vgl. Jackson (Anm. 9), 168.

begegnen, durch Grauzonenmaßnahmen die Schwächen des Art. XIX auszugleichen.

Besondere Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang auch der Festlegung der maximal zulässigen Dauer einer Schutzmaßnahme zu. Die Unbestimmtheit dieser Dauer im Allgemeinen Abkommen und die Tatsache, daß die Ausgleichsmaßnahmen an die Dauer der Schutzmaßnahmen gebunden waren, haben dazu geführt, daß Art. XIX schon in zeitlicher Dimension zu einer Bedrohung für die Rechtssicherheit im GATT wurde und sich die Grenze zwischen extensiver Auslegung dieses Artikels und Grauzonenmaßnahme zusehends aufhob.

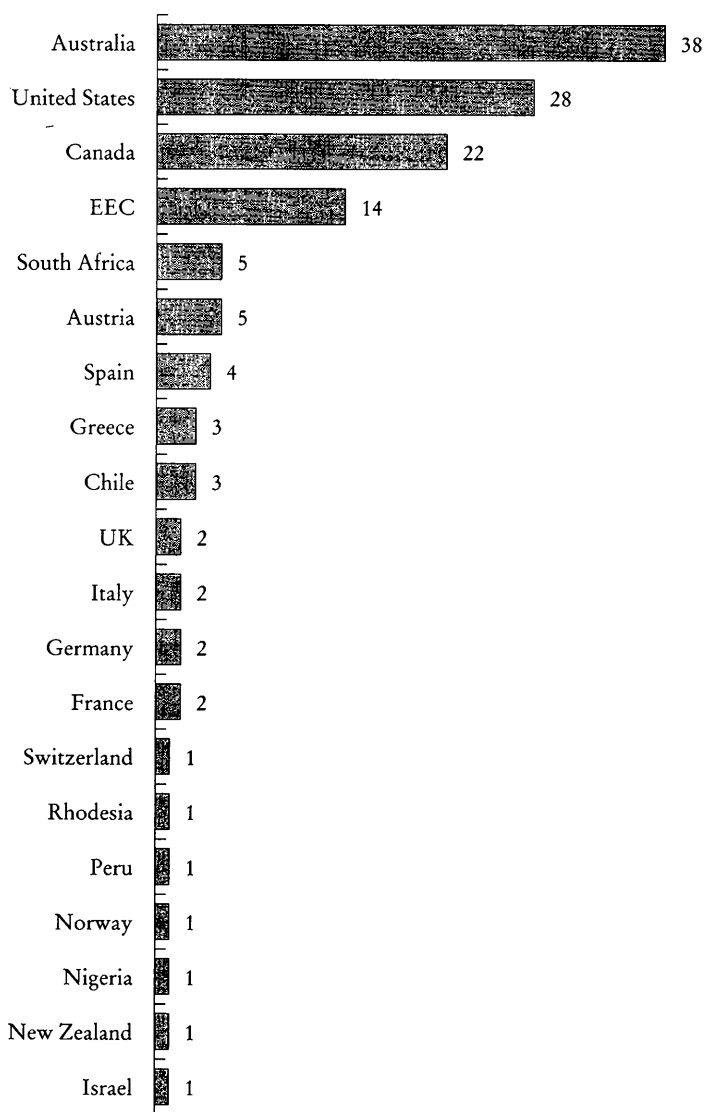
VI. Die nationale Umsetzung des Art. XIX

Die allgemein gehaltene und auf einen dilatorischen Formelkompromiß hindeutende Formulierung des Art. XIX führte zu national unterschiedlichen Umsetzungsregelungen. Anhand zweier Beispiele, der EU und den USA, kann gezeigt werden, wie sehr die Schutzklauselbestimmung zu einem Spielball zwischen protektionistisch bzw. freihändlerisch orientierten Kräften werden kann. Je nach Weltkonjunkturlage bzw. internationaler Wettbewerbsfähigkeit eines Staates wird die nationale Ausrichtung von der einen oder der anderen Gruppe bestimmt.

Wie aus der nachfolgenden Tabelle hervorgeht, gehören die EU und die USA auch zu den vier häufigsten Anwendern der Schutzklauselbestimmung des Art. XIX GATT⁴⁴.

⁴⁴ Die Tabelle wurde dem von Stewart herausgegebenen Kommentar (Anm. 22), 1777, entnommen.

Schutzmaßnahmen nach Ländern in den Jahren 1950–1988



Source: GATT, Analytical Index, Notes on the Drafting Interpretation and Application of the Articles of the General Agreement (Geneva: GATT), 26–27; Safeguards, GATT Activities 1988, Geneva: June 1989.

1. Schutzmaßnahmen im Recht der EU

Die Tätigkeit der EG umfaßt nach Art. 3b) EGV die Errichtung einer gemeinsamen Handelspolitik. Die Kompetenz für die gemeinsame Handelspolitik ging nach Ablauf der Übergangsperiode am 1. Januar 1970 auf die EWG über. Ein gemeinsamer Außenzoll war schon am 1. Juli 1968 eingeführt worden.

Neben der Bestimmung des Art. 3b) finden sich die einschlägigen Normen in den Art. 110–116 des EGV. Die gemeinsame Handelspolitik läßt sich in die Bereiche der autonomen und der vertraglichen Handelspolitik unterteilen⁴⁵. Während die in den Art. 113 Abs. 3 und 114 geregelte vertragliche Handelspolitik den Abschluß von (multilateralen und bilateralen) Handelsabkommen mit dritten Staaten regelt⁴⁶, betrifft die autonome Handelspolitik die Schaffung von Regelungen zur Ein- und Ausfuhrpolitik⁴⁷. Teil der gemeinsamen Einfuhrregelung, die bis vor kurzem durch die Verordnung Nr. 288/82 vom 5. Februar 1982 bestimmt war⁴⁸, sind auch die Bestimmungen über Schutzmaßnahmen. Die gemeinsame Einfuhrregelung wurde mit der Verordnung Nr. 518/94 vom 7. März 1994 neugefaßt⁴⁹, um bald darauf durch die Verordnung Nr. 3285/94 wiederum abgeändert zu werden⁵⁰. In den Erwägungsgründen zur Verordnung Nr. 518/94 wird die zuvor bestehende Regelung als bedeutend, aber unvollständig bezeichnet, da sie noch Ausnahmen und Abweichungen zulasse, nach denen die Mitgliedstaaten auf bestimmte Waren weiterhin einzelstaatliche Einfuhrmaßnahmen anwenden können. Diese seien jedoch mit dem Binnenmarktprinzip, das von einem Raum ohne Binnengrenzen ausgehe, nicht vereinbar. Während die Verordnung 518/94 noch vom Versuch getragen war, das Binnenmarktkonzept zu verwirklichen, wollte

⁴⁵ Vgl. H. Saake, Die gemeinsamen Einfuhrregelungen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, 1992, 1ff.

⁴⁶ Vgl. Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil, Die Europäische Union – Rechtsordnung und Politik, 1993, 556.

⁴⁷ Nach Art. 113 Abs. 2 EGV unterbreitet die Kommission dem Rat Vorschläge für die Durchführung der gemeinsamen Handelspolitik. Laut Abs. 4 dieses Artikels beschließt der Rat im Rahmen dieser Befugnisse mit qualifizierter Mehrheit.

⁴⁸ Vgl. Verordnung (EWG) Nr. 288/82 des Rates vom 5.2.1982 betreffend die gemeinsame Einfuhrregelung, ABl. Nr. L 35 vom 9.2.1982, 1–10.

⁴⁹ Vgl. Verordnung (EG) Nr. 518/94 des Rates vom 7.3.1994 über die gemeinsame Einfuhrregelung und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 288/82, ABl. Nr. L 67 vom 10.3.1994, 77ff. Diese Verordnung gilt seit 15.3.1994.

⁵⁰ Vgl. Verordnung (EG) Nr. 3285/94 des Rates vom 22.12.1994 über die gemeinsame Einfuhrregelung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 518/94; ABl. Nr. L 439/53 vom 31.12.1994.

man mit der Verordnung Nr. 3285/94 in erster Linie die Ergebnisse der Uruguay-Runde umsetzen. In den Erwägungsgründen zu dieser Verordnung wird auf die neuen, strengeren WTO-Verpflichtungen und auf den Umstand verwiesen, daß davon auch EGKS-Waren betroffen sind.

Die Verordnung 3285/94 gilt für die Einfuhr der unter den EGV fallenden Waren mit Ursprung in Drittländern mit Ausnahme der unter die Verordnung (EG) Nr. 517/94 fallenden Textilwaren⁵¹ und der Waren mit Ursprung in Staatshandelsländern und der Volksrepublik China, die von der Verordnung (EG) Nr. 519/94 erfaßt werden⁵².

Die Verordnung 3285/94 regelt zwei Arten von Verfahren, nach welchen Schutzmaßnahmen getroffen werden:

(1) Laut Art. 16 kann die Kommission zur Wahrung der Interessen der Gemeinschaft auf Antrag eines Mitgliedstaats oder von sich aus die erforderlichen Schutzmaßnahmen ergreifen, wenn eine Ware in derart erhöhten Mengen und/oder unter derartigen Bedingungen in die Gemeinschaft eingeführt wird, daß dadurch den Gemeinschaftserzeugern gleichartiger oder unmittelbar konkurrierender Waren ernsthafter Schaden entsteht oder zu entstehen droht⁵³. Der Rat kann den Beschluß der Kommission mit qualifizierter Mehrheit bestätigen, ändern oder aufheben. Hat der Rat innerhalb von drei Monaten, nachdem er mit der Angelegenheit befaßt wurde, keinen Beschluß gefaßt, so gilt die Maßnahme der Kommission als aufgehoben⁵⁴.

(2) Das ordentliche Verfahren ist in Art. 17 geregelt. Danach werden die erforderlichen Schutzmaßnahmen vom Rat mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission getroffen.

Gleich den Verordnungen 288/82 und 518/94 hält die Verordnung 3285/94 an der alternativen Formulierung und damit an der Abflachung der Anwendungsvoraussetzungen gegenüber Art. XIX GATT fest: "Wird eine Ware in derart erhöhten Mengen und/oder unter derartigen Bedingungen in die Gemeinschaft eingeführt ...". Nach Art. XIX GATT müssen hingegen beide Voraussetzungen gegeben sein.

⁵¹ Vgl. Verordnung (EG) Nr. 517/94 des Rates vom 7.3.1994 über die gemeinsame Regelung der Einfuhren von Textilwaren aus bestimmten Drittländern, die nicht unter bilaterale Abkommen, Protokolle, andere Vereinbarungen oder eine spezifische gemeinschaftliche Einfuhrregelung fallen; ABl. Nr. L 67 vom 10.3.1994.

⁵² Vgl. Verordnung (EG) Nr. 519/94 des Rates vom 7.3.1994 über die gemeinsame Regelung der Einfuhren aus bestimmten Drittländern und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nrn. 1765/82, 1766/82 und 3420/83.

⁵³ Vgl. Art. 16 Abs. 1 der VO 3285/94.

⁵⁴ Vgl. Art. 16 Abs. 8 der VO 3285/94.

Auch was die Art der Schutzmaßnahme anbelangt, sind wiederum nur mengenmäßige Beschränkungen vorgesehen⁵⁵.

Während nun das vorsorgliche Ergreifen von Schutzmaßnahmen durch einen Mitgliedstaat⁵⁶ nicht mehr möglich ist, kann die Kommission nun ausnahmsweise die Durchführung von Schutzmaßnahmen beschließen, die auf eine oder mehrere Regionen beschränkt sind, sofern sie der Auffassung ist, daß die Durchführung derartiger Maßnahmen auf dieser Ebene eher angemessen ist als auf Gemeinschaftsebene⁵⁷. Diese Maßnahmen müssen befristet sein und dürfen das Funktionieren des Binnenmarktes möglichst wenig beeinträchtigen.

Während des Anwendungszeitraums von Schutzmaßnahmen werden in einem eigenen "Beratenden Ausschuß"⁵⁸ auf Antrag eines Mitgliedstaates oder auf Veranlassung der Kommission Konsultationen durchgeführt, um die Auswirkungen der betreffenden Maßnahme zu untersuchen und zu prüfen, ob ihre Anwendung weiterhin erforderlich ist. Die Aufhebung oder Änderung erfolgt durch die Kommission bzw., wenn es sich um eine Maßnahme des Rates handelt, durch diesen⁵⁹.

Neben der Beseitigung der Möglichkeit, Schutzmaßnahmen durch einzelne Mitgliedstaaten einzuführen, liegt die bedeutsamste Neuerung der Verordnung 518/94 in der Festlegung klarer Fristen und Bedingungen für die gemeinschaftlichen Untersuchungs- und Überprüfungsverfahren. Damit soll die Rechtssicherheit – dank der Möglichkeit der betroffenen Parteien, in die der Kommission zur Verfügung gestellten Informationen Einsicht zu nehmen⁶⁰ – erhöht werden. Die erhaltenen Informationen dürfen nur zu dem Zweck verwendet werden, zu dem sie eingeholt wurden, und die vertrauliche Behandlung der Informationen ist, falls erforderlich, gewährleistet.

Sollten die Schutzmaßnahmen nach Art. XIX eine größere praktische Relevanz erlangen, so wären mit den genannten Bestimmungen bereits erste Vorkehrungen getroffen, um das in den internationalen Handelsbeziehungen gebotene Mindestmaß an Rechtssicherheit zu gewährleisten.

⁵⁵ Dennoch wird angenommen, daß bereits die VO 288/82 tarifäre Schutzmaßnahmen nicht ausschloß. Vgl. Perez-Lopez (Anm. 24), 558, und die dort zitierte Literatur. Dieselben Überlegungen sind auch auf die VO 3285/94 anwendbar.

⁵⁶ Vgl. Art. 17 der VO 288/82.

⁵⁷ Vgl. Art. 18 der VO 3285/94.

⁵⁸ Vgl. dazu Art. 4 der VO 3285/94.

⁵⁹ Vgl. Art. 21 der VO 3285/94.

⁶⁰ Vgl. Art. 6, Abs. 2 der VO 3285/94.

2. Schutzklauseln im Wirtschaftsrecht der USA⁶¹

Die USA weisen über ein halbes Jahrhundert an Erfahrung im Umgang mit Schutzklauseln in internationalen Handelsverträgen auf. Dabei ist die Formulierung der Anwendungsvoraussetzungen über viele Perioden hinweg ein treffsicherer Indikator für den Grad an Bereitschaft zur außenhandelspolitischen Öffnung.

Wie bereits ausgeführt, wurde eine Schutzklausel zum erstenmal in den Handelsvertrag zwischen den USA und Mexiko von 1942 aufgenommen, doch die Grundlage dazu wurde schon mit dem Trade Agreements Act von 1934 geschaffen⁶². Die von der amerikanischen Exekutive in den 40er Jahren übernommene Verpflichtung, Schutzklauseln in alle Handelsverträge aufzunehmen, zeigte anfänglich nur geringe Auswirkungen. Von den zwischen 1943 und Anfang 1951 eingebrachten Anträgen zur Einleitung einer Schutzmaßnahme wurde letztendlich nur einer angenommen⁶³. In den 50er Jahren wurden die innerstaatlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen und Überprüfungsbedingungen für Ersuchen um Schutzmaßnahmen nach Art. XIX stark vereinfacht, was auch zu einem Anstieg solcher Ersuchen führte⁶⁴. Unmittelbarer Anlaß für die Erleichterung des Zugangs zu Maßnahmen nach Art. XIX war die Furcht vor einer schweren Schädigung heimischer Wirtschaftszweige aufgrund der im Rahmen der ersten GATT-Runden vereinbarten Zollsenkungen. Die US-amerikanischen Schutzklauselbestimmungen beeinflussten den internationalen Handel in dieser Periode jedoch weit mehr durch die von ihnen implizit ausgehende Drohung, angewandt werden zu können als durch den tatsächlichen Umfang des erfaßten Handels.

Durch den im Zeichen einer allgemeinen Liberalisierung des Außenhandels stehenden Trade Expansion Act des Jahres 1962 wurde wiederum eine Kehrtwende vollzogen. Nunmehr wurde für die Anrufung der Schutzklauselbestimmungen der Nachweis gefordert, daß ein tatsächlicher Importanstieg erfolgt und dieser vorwiegend Zugeständnissen aus Handelsverträgen zuzuschreiben ist. Weiters mußte im Importanstieg die vorwiegende Ursache für die Schädigung bzw. die drohende Schädigung heimischer Wirtschaftszweige liegen.

⁶¹ Zur Entwicklung der Schutzklauselbestimmungen im US-amerikanischen Recht vgl. z.B. Ch.W. Derrick, *The Evolution of the Escape Clause: The United States' Quest for Effective Relief from Fairly Traded Imports*, in: *North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulation* 13, 1988, N. 2, 347–371.

⁶² Vgl. Trade Agreements Act 1934, Kap. 474, Sect. 1, 48 Stat. 943.

⁶³ Vgl. Stewart (Anm. 22), 1731.

⁶⁴ Zwischen 1951 und 1958 wurden 87 Ersuchen eingereicht. Vgl. Stewart, *ibid.*, 1732.

Der Trade Act des Jahres 1974 war hingegen stark von den sich im Gefolge des Ölpreisschocks verstärkenden protektionistischen Tendenzen gekennzeichnet. Nunmehr genügte für die Geltendmachung des Schutzbedarfs der Umstand, daß die Zugeständnisse eine "erhebliche" ("substantial") und nicht mehr "vorwiegende" Ursache für den Importanstieg darstellten⁶⁵. Auch für den Fall, daß die zuständige Behörde eine ernsthafte Schädigung eines heimischen Wirtschaftszweiges feststellte, verblieb dem US-Präsidenten die Möglichkeit, die Schutzmaßnahme zu verweigern, wenn eine solche "nicht im Interesse der Vereinigten Staaten" lag.

In der zweiten Hälfte der achtziger Jahre setzte sich in den USA zusehends mehr die Überzeugung durch, daß der Abbau des Außenhandelsdefizits eine Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der amerikanischen Produkte voraussetzt. Es wurde erkannt, daß temporäre Abschottungsmaßnahmen diesem Ziel nicht dienten, wenn damit keine auf Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit ausgerichteten Umstrukturierungsmaßnahmen verbunden waren. Im Jahr 1988 wurde Section 201 des Trade Act 1974 mit seinen Bestimmungen zur nationalen Anwendung der Schutzklauselregelung entsprechend abgeändert⁶⁶.

Nunmehr muß dem Antrag auf eine Schutzmaßnahme auch ein Umstrukturierungsplan beigegeben werden, wobei der Antragsteller auch auszuführen hat, ob er vorhat, die Ressourcen einer alternativen Verwendung zuzuführen, oder ob er an einer Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit im betreffenden Bereich arbeiten will.

Der Tariff Act sieht nach den durch den Omnibus Trade and Competitiveness Act vorgenommenen Änderungen u.a. folgende Arten von Schutzmaßnahmen vor⁶⁷:

- 1) die Auferlegung bzw. die Erhöhung von Zöllen;
- 2) die Einführung bzw. Abänderung mengenmäßiger Einfuhrbeschränkungen;
- 3) das Aushandeln von Absatzmarktabreden ("orderly marketing agreements" – OMAs)
- 4) eine Kombination dieser Maßnahmen;
- 5) die Einleitung von Anpassungsmaßnahmen;
- 6) die Verteilung von Importlizenzen im Auktionsverfahren;

⁶⁵ Dabei wurden jene Ursachen als erheblich bezeichnet, die "wichtig und nicht geringer als irgendeine andere sind".

⁶⁶ Enthalten war diese Regelung im sog. Omnibus Trade and Competitiveness Act.

⁶⁷ Vgl. Section 203 (a) des Tariff Act.

7) die Einleitung von Verhandlungen, um die eigentliche Ursache des Importanstiegs zu beseitigen oder den Schaden zu lindern;

8) die Vorlage von Vorschlägen im Kongreß, Umstrukturierungsmaßnahmen des betroffenen heimischen Wirtschaftszweigs zu erleichtern;

9) das Ergreifen einer anderen vom Gesetz vorgesehenen Maßnahme, die der Präsident für angebracht und durchführbar hält⁶⁸.

Ausdrücklich ist nunmehr auch die Verpflichtung zur Degressivität, d.h. zur schrittweisen Aufhebung der Schutzmaßnahme, rechtlich verankert⁶⁹, wobei spätestens im vierten Jahr der Anwendung der Schutzmaßnahme damit zu beginnen ist.

Die Verpflichtung zur Degressivität und auch die zeitliche Beschränkung der Maßnahmen auf maximal acht Jahre⁷⁰ können gemeinsam als Ausdruck einer nunmehr verstärkten Betonung der Bedeutung einer strukturellen Anpassung gesehen werden⁷¹. Die schwere Beeinträchtigung der internationalen Handelsbeziehungen mit ihren möglichen Rückwirkungen auf andere Bereiche ließ es ratsam erscheinen, Schutzmaßnahmen nur mehr dann zu gewähren, wenn durch die gleichzeitigen Bemühungen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit sichergestellt war, daß es sich hierbei um eine vorübergehende und letztendlich gesamtwirtschaftlich effizienzsteigernde Maßnahme handelt.

Insgesamt hat die Bedeutung von Schutzmaßnahmen in der US-Außenwirtschaftspraxis der beiden letzten Jahrzehnte kontinuierlich abgenommen.

Gegenwärtig ist in den USA keine Schutzmaßnahme in Kraft. Die letzten beiden 1990 bzw. 1992 eingebrachten Anträge wurden von der zuständigen nationalen Behörde, der United States International Trade Commission (USITC), als unbegründet abgelehnt.

Weshalb Anträge zur Gewährung von Schutzmaßnahmen in den USA weit weniger populär sind als Forderungen nach Antidumping- bzw. Ausgleichszöllen, wird im letzten "Trade Policy Review" der USA angerissen⁷²:

– Der für die Gewährung einer Schutzmaßnahme geforderte Nachweis einer "substantial cause of serious injury" ist schwerer zu erbringen als jener einer "material injury" wie von den Antidumping- bzw. Ausgleichszollregelungen gefordert.

⁶⁸ Die Maßnahmen e) bis i) waren erst durch den Omnibus Trade and Competitiveness Act des Jahres 1988 eingeführt worden.

⁶⁹ Vgl. Section 203(e)(5).

⁷⁰ Vgl. Section 203(e)(1).

⁷¹ Vgl. Perez - Lopez, (Anm. 24), 517–579 (550).

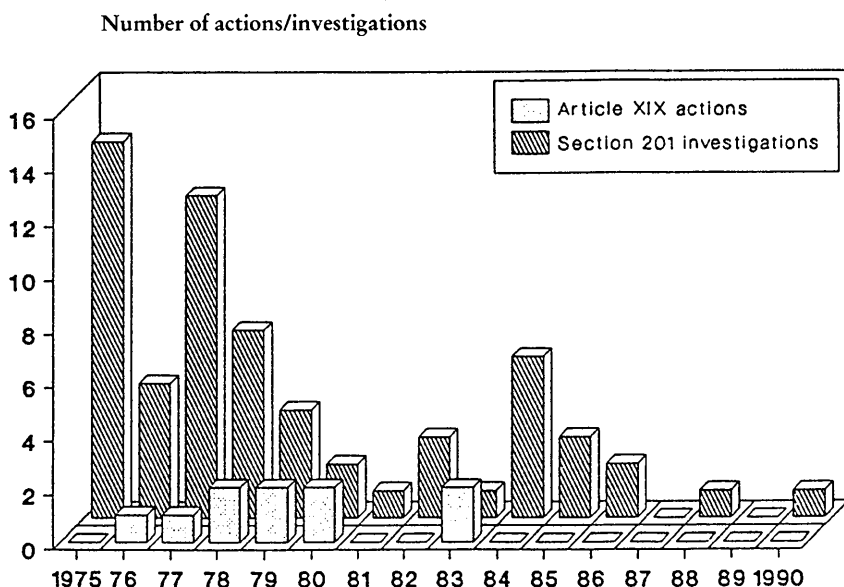
⁷² Vgl. Trade Policy Review Mechanism C/RM/S/48, 64.

– Antidumping- bzw. Ausgleichszölle werden auf ministerieller Ebene verhängt; die Gewährung von Schutzmaßnahmen fällt in die Zuständigkeit des Präsidenten.

– Section 201-Verfahren sind langwieriger und kostspieliger.

– Unternehmen, die eine Schutzmaßnahme begehren, müssen einen Umstrukturierungsplan (“positive adjustment plan”) vorlegen, der hinsichtlich seiner Kompatibilität mit allgemeinen wirtschaftspolitischen Zielen, einschließlich der Konsumenteninteressen, überprüft wird.

Das folgende, dem Trade Policy Review 1992 für die USA entnommene Schaubild zeigt besonders plastisch den Rückgang sowohl von 201-Untersuchungsverfahren als auch von Schutzmaßnahmen nach Art. XIX⁷³:



Note: GATT Article XIX actions indicate the number of actions invoked in the year. Section 201 investigations indicate the number of petitions filed in the year.

Source: U.S. International Trade Commission, and GATT estimates.

⁷³ Vgl. GATT, Trade Policy Review, United States, 1992, April 1992, Vol. 1, 111. Die Balken “Article XIX actions” zeigen die von den USA tatsächlich ergriffenen Schutzmaßnahmen, die Balken “Section 201 investigations” zeigen die Häufigkeit an, mit welcher Schutzmaßnahmen beantragt wurden.

VII. Die Reformbemühungen im Rahmen der Tokio-Runde und der Weg zur Uruguay-Runde

Bereits zu Beginn der Tokio-Runde wurde von vielen Verhandlungsdelegationen Kritik an der bestehenden Schutzklauselregelung vorgebracht, doch waren die Positionen angesichts der Komplexität der Thematik nicht klar abgesteckt. Die USA strebten gleich wie für andere Sektoren eine Sonderregelung in Form eines Kodex an⁷⁴.

Wenn sich auch in den einzelnen Aspekten der Schutzklauselthematik nicht jeweils Industriestaaten und Entwicklungsländer geschlossen gegenüberstanden, so war die Tokio-Runde doch auch in diesem Bereich vom Nord-Süd-Konflikt und vom Versuch der Entwicklungsländer, neue Spielregeln im Rahmen der Neuen Internationalen Wirtschaftsordnung zu schaffen, überschattet.

Dies zeigte sich weniger in der Frage der selektiven Anwendung von Schutzmaßnahmen, wo die EG mit ihrer Forderung nach strenger Selektivität auch im Kreis der Industriestaaten eine Sonderrolle einnahm, als hinsichtlich des Begehrens der Entwicklungsländer nach umfassenden Sonderregeln auch auf diesem Gebiet. Insbesondere verlangten die Entwicklungsländer nicht nur ein – in der Praxis kaum realisierbares – Recht auf Rücknahme gleichwertiger Zugeständnisse, wie es im Art. XIX GATT vorgesehen ist, sondern auch die Festlegung eines positiv definierten Rechts auf Kompensation durch die Industriestaaten. Des weiteren sollte eine Verpflichtung zur Durchführung struktureller Anpassungsmaßnahmen für Industriestaaten festgeschrieben werden, um Schutzmaßnahmen entbehrlich zu machen⁷⁵. Auch hinsichtlich der Festlegung der Anwendungsvoraussetzungen und im Bereich der prozeduralen Regeln verlangten die Entwicklungsländer detailliertere Bestimmungen⁷⁶.

Ein Konsens zeichnete sich allein hinsichtlich der Überlegung an, daß die Erreichung größerer Rechtssicherheit und die Eingrenzung der Grauzonenmaßnahmen die Schaffung neuer Vorkehrungen, seien dies nun neue vertragliche Verpflichtungen oder eigene Überwachungsinstitutionen, erforderten.

⁷⁴ Vgl. United States Proposal for an Improved Multilateral Safeguard System, GATT Doc. Nr. MTN/SG/W/11 vom 16.7.1976.

⁷⁵ Vgl. Stewart (Anm. 22), 1749.

⁷⁶ Vgl. z.B. Safeguards (Circulated at the request of certain developing countries), GATT Doc. Nr. MTN/INF/17 vom 6.2.1978.

Das Scheitern der Verhandlungen im Schutzklauselbereich lastete schwer auf der Negativseite der Gesamtbilanz der Tokio-Runde⁷⁷. Noch im Jahr 1979 wurde ein ständiger Ausschuß zur Fortsetzung der Verhandlungen in der Schutzklauselfrage eingerichtet⁷⁸.

Im November 1982 nahmen die Vertragsparteien in Genf eine Deklaration an, in welcher u.a. folgendes festgehalten wurde:

“The contracting parties undertake, individually and jointly ... to bring into effect expeditiously a comprehensive understanding on safeguards to be based on the principles of the General Agreement”⁷⁹.

In der am selben Tag angenommenen Ministerentscheidung wurde die Notwendigkeit eines verbesserten, effizienteren und transparenteren Schutzklauselsystems zum Ausdruck gebracht. Eine umfassende Regelung des Schutzklauselbereichs sollte Bestimmungen zu folgenden Bereichen enthalten:

- “(i) Transparenz;
- (ii) Gegenstand und Reichweite;
- (iii) objektive Anwendungsvoraussetzungen auch hinsichtlich des Begriffs der ernsthaften Schädigung bzw. der Gefahr ernsthafter Schädigung;
- (iv) zeitlich befristete Anwendung, Degressivität und strukturelle Anpassung;
- (v) Kompensation und Gegenmaßnahmen;
- (vi) Notifikation, Konsultation, multilaterale Überwachung und Streitbeilegung besonders hinsichtlich der Rolle und der Aufgaben des Schutzklauselausschusses”.

Im Rahmen des Leutwiler-Berichts⁸⁰, der Vorschläge zur Reform des Welthandelssystems beinhaltet, wurde auch das Schutzklauselproblem behandelt. Dabei wurden u.a. folgende Forderungen aufgestellt:

- Freiwillige Exportbeschränkungen, Absatzmarktabspraken und andere Grauzonenmaßnahmen sollen im Einklang mit dem GATT-Recht gebracht werden⁸¹;
- Schutzmaßnahmen sollen nur in Einklang mit dem geltenden GATT-Recht gewährt werden, d.h. nichtdiskriminierend, zeitlich befristet, ge-

⁷⁷ Vgl. The Tokyo Round of Multilateral Trade Negotiations: Report by the Director-General of GATT, April 1979, 90–95, und Supplementary Report vom Januar 1980, 14–17.

⁷⁸ Vgl. GATT L/4898 vom 28.11.1979, BISD 26S/202.

⁷⁹ Vgl. GATT L/5423, Ministererklärung angenommen am 29.11.1982, BISD 29S/9, 12, Abs. 7(vi).

⁸⁰ Vgl. GATT Secretariat, Trade Policies for a Better Future: Proposals for Action, 1985.

⁸¹ *Ibid.*, 38.

gen die Verpflichtung zu strukturellen Anpassungsmaßnahmen und unter kontinuierlicher Überwachung⁸².

In der Ministererklärung vom 20. September 1986, mit welcher die Uruguay-Runde eingeleitet worden war, wurde ausdrücklich festgehalten, daß einem umfassenden Abkommen über Schutzmaßnahmen besondere Bedeutung für die Festigung des GATT-Systems und für den Fortschritt der Multilateralen Handelsverhandlungen zukomme.

Dabei müsse ein Abkommen über Schutzmaßnahmen

- auf den Grundprinzipien des Allgemeinen Abkommens beruhen;
- u.a. folgende Elemente enthalten: Transparenz, Geltungsbereich, objektive Anwendungskriterien einschließlich des Konzepts der ernsthaften Schädigung bzw. der Gefahr einer solchen Schädigung, die zeitliche Geltung der Schutzmaßnahme, Degressivität und strukturelle Anpassungsmaßnahmen, Kompensation und Gegenmaßnahmen, Notifikation, Konsultation, multilaterale Überwachung und Streitbeilegung;
- die Regeln des Allgemeinen Abkommens klären und stärken
- und auf alle Vertragsparteien anwendbar sein.

VIII. Die Ergebnisse der Uruguay-Runde

Obwohl der Bereich der Schutzmaßnahmen zu den technisch komplizierteren Sektoren zählte und Einzelheiten bis zuletzt zur Diskussion standen, war dieser nicht für die Verzögerung des Abschlusses der Uruguay-Runde verantwortlich. Schon anlässlich der Ministerkonferenz vom 7. Dezember 1990 lag ein weitgehend entscheidungsreifes Verhandlungsergebnis zur Frage der Schutzmaßnahmen vor⁸³. Es waren vor allem politische Grundsatzfragen im Bereich des Agrarhandels oder hinsichtlich der "neuen Themen", die einen fristgerechten Abschluß zum damaligen Zeitpunkt vereitelten⁸⁴. Das schlußendlich erzielte Verhandlungsergebnis ist im "Abkommen über Schutzmaßnahmen"⁸⁵, das einen Teil des am 15. Dezember 1993 als Ergebnis der Uruguay-Runde vorgelegten Final Act bildet, enthalten.

In der Präambel dieses Abkommens findet sich der Hinweis auf die Notwendigkeit, die Rechtsregeln des GATT und hierbei insbesondere

⁸² *Ibid.*, 42.

⁸³ Vgl. Ch. Bail, Die gescheiterte Ministerkonferenz der Uruguay-Runde: Heilsame Krise oder verpaßte Chance für die Reform des Welthandelssystems, in: EuZW 2, 1991, 33.

⁸⁴ *Ibid.*, 33.

⁸⁵ Vgl. GATT MTN/FA/Corr.5, 268–269.

jene des Art. XIX zu stärken, die multilaterale Kontrolle über Schutzmaßnahmen wiederherzustellen und Grauzonenmaßnahmen zu unterbinden. Durch die gleichzeitige Betonung der Bedeutung struktureller Anpassungsmaßnahmen und der Notwendigkeit, Wettbewerb auf den internationalen Märkten zu fördern, kommt indirekt zum Ausdruck, daß Schutzmaßnahmen immer nur eine zeitlich befristete Ausnahme darstellen dürften.

Folgende Teilaspekte dieses umfassenden Abkommens sollen hervorgehoben werden:

1. Die Präzisierung der Anwendungsvoraussetzungen

Grundsätzlich darf eine Schutzmaßnahme gegenüber einer bestimmten Importware nur dann angewendet werden, wenn diese in absolut oder (im Vergleich zur inländischen Erzeugung) relativ erhöhten Mengen und unter solchen Bedingungen eingeführt wird, daß für den inländischen Wirtschaftszweig, der gleichartige oder unmittelbar konkurrierende Waren herstellt, eine ernsthafte Schädigung verursacht wird oder verursacht zu werden droht⁸⁶.

Erstmals wurden auch die Begriffe der "ernsthaften Schädigung", der "drohenden ernsthaften Schädigung" und des "heimischen Wirtschaftszweiges" definiert⁸⁷. Zum Zwecke der Überprüfung, ob eine ernsthafte Schädigung verursacht wurde oder verursacht zu werden droht, muß eine große Anzahl an Kriterien herangezogen werden, insbesondere die absolute und relative Zunahme der Einfuhren der betreffenden Ware, der Anteil der erhöhten Einfuhren am inländischen Markt, Veränderungen der Verkaufsmenge, Erzeugung, Produktivität, Kapazitätsauslastung, Gewinne und Verluste sowie der Beschäftigung. Außerdem wird ein klares Kausalverhältnis zwischen der erhöhten Einfuhr einer bestimmten Ware und der ernsthaften Schädigung bzw. der drohenden ernsthaften Schädigung verlangt⁸⁸.

Das Übereinkommen verlangt ein Maximum an Transparenz. Schutzmaßnahmen dürfen grundsätzlich nur aufgrund einer Untersuchung durch die zuständigen Behörden gemäß den zuvor festgelegten und veröffentlichten Verfahren angewendet werden⁸⁹. Im Rahmen dieser Untersu-

⁸⁶ Vgl. GATT MTN/FA/Corr.5, 1, Art. 2.

⁸⁷ Vgl. GATT MTN/FA/Corr.5, 269, Art. 4 Abs. 1 *lit.* a), b) und c).

⁸⁸ Vgl. GATT MTN/FA/Corr.5, 270, Art. 4 Abs. 2 *lit.* b).

⁸⁹ Vgl. GATT MTN/FA/Corr.5, 269, Art. 3 Abs. 1.

chung werden geeignete öffentliche Mitteilungen an alle interessierten Parteien vorgenommen; den Parteien wird ferner die Möglichkeit gegeben, Darlegungen zu erwidern und Stellung zu der Frage zu beziehen, ob die Schutzmaßnahme im öffentlichen Interesse liegt.

Die zuständigen Behörden veröffentlichen einen Bericht, der die Schlußfolgerungen zu allen einschlägigen Tatsachen- und Rechtsfragen enthalten muß. Mitteilungen, die vertraulicher Natur sind, werden als solche von den zuständigen Behörden behandelt⁹⁰.

2. Die Anwendung der Schutzmaßnahmen

Schutzmaßnahmen dürfen nur in dem für die Verhinderung oder Abhilfe einer ernsthaften Schädigung und die Erleichterung der Anpassung notwendigen Ausmaß angewendet werden⁹¹. Durch diese Bestimmung wird der Ausnahmecharakter der Schutzmaßnahmen betont und gleichzeitig Vorkehrung zur Verhinderung eines Mißbrauchs dieser Maßnahmen getroffen.

Im Falle von Schutzmaßnahmen in Gestalt mengenmäßiger Beschränkungen dürfen die Einfuhrmengen nicht unter den durchschnittlichen Umfang der letzten drei repräsentativen Jahre gesenkt werden, sofern nicht eine klare Rechtfertigung für einen anderen Umfang vorliegt.

Unter bestimmten Voraussetzungen kann ein Mitgliedstaat auch vorläufige Schutzmaßnahmen treffen:

(1) eine Verzögerung würde schwer wiedergutzumachenden Schaden verursachen;

(2) es muß zuvor festgestellt werden, daß ein klarer Beweis bezüglich der durch erhöhte Einfuhren bewirkten Schädigung oder der Gefahr einer solchen Schädigung vorliegt;

(3) die Dauer einer vorläufigen Schutzmaßnahme darf 200 Tage nicht überschreiten;

(4) vorläufige Schutzmaßnahmen sollen in Form von Zollerhöhungen vorgenommen werden, wobei diese unverzüglich rückzuerstatten sind, wenn die folgende Untersuchung nicht feststellt, daß erhöhte Einfuhren für einen inländischen Wirtschaftszweig eine ernsthafte Schädigung verursacht haben oder zu verursachen drohen⁹².

⁹⁰ Vgl. GATT MTN/FA/Corr.5, 269, Art. 3 Abs. 2.

⁹¹ Vgl. GATT MTN/FA/Corr.5, 270, Art. 5 Abs. 1.

⁹² Vgl. GATT MTN/FA/Corr.5, 271, Art. 6.

3. Zur Frage der selektiven Anwendung der Schutzmaßnahmen

Wohl keine Frage war derart umstritten wie jene, ob selektive Schutzmaßnahmen zulässig sein sollten. Die in erster Linie von der EG vertretene Forderung, wonach die selektive, diskriminierende Vornahme von Schutzmaßnahmen allgemein akzeptiert werden sollte, erwies sich sehr bald als Extremposition, die nicht mehrheitsfähig war.

Der vorläufige Entwurf des Vorsitzenden der Verhandlungsgruppe für ein umfassendes Abkommen in der Frage der Schutzmaßnahmen vom Juli 1990⁹³ enthielt, was das Problem der Selektivität anbelangte, zwei Alternativvorschläge: der eine verlangte unbedingte Meistbegünstigung, der andere gestattete dann selektive Maßnahmen, wenn (1) ein plötzlicher und erheblicher schadensverursachender Importanstieg aus einer bestimmten Zahl von Ländern zu verzeichnen war und (2) die Importe aus diesen Ländern einen erheblichen Teil der Gesamtimporte darstellten⁹⁴.

Damit wurde deutlich, daß eine selektive Anwendung der Schutzmaßnahmen – wenn überhaupt – nur in Ausnahmefällen zulässig sein sollte.

Selbst der Abkommensentwurf für das Ministertreffen in Brüssel im Dezember 1990 enthielt in dieser Frage noch keine definitive Festlegung⁹⁵. Die EG war schließlich sogar bereit, auf eine selektive Anwendung der Schutzmaßnahmen zu verzichten, wenn dafür größere Flexibilität bei der Zuweisung von Importanteilen, die grundsätzlich der Meistbegünstigungsverpflichtung unterliegen sollten, zugestanden würde⁹⁶.

Dies war letztlich auch der Ansatz, der über den Dunkel-Entwurf schließlich in den Final Act übernommen wurde.

Grundsätzlich gilt nun nach wie vor die Verpflichtung zur Meistbegünstigung⁹⁷: Werden Kontingente auf Lieferländer aufgeteilt, so kann eine Vereinbarung in bezug auf die Zuteilung der Anteile mit allen anderen Mitgliedern der WTO getroffen werden, die ein wesentliches Lieferinteresse an der betreffenden Ware haben. Ist eine solche Vereinbarung nicht erreichbar, so kann das die Schutzmaßnahme anwendende Mitglied der WTO den anderen Mitgliedern, die ein wesentliches Lieferinteresse an

⁹³ Vgl. GATT Doc. MTN/GNG/NG9/W/25/Rev. 2 vom 13.7.1990.

⁹⁴ Vgl. Ch. Bail, Das Profil einer neuen Welthandelsordnung: Was bringt die Uruguay-Runde? – Teil 1, in: EuZW 1, 1990, 433–444 (441).

⁹⁵ Vgl. GATT, Safeguards, GATT Doc. MTN.TNC/W/35/Rev.1 vom 3.12.1990, 182–192.

⁹⁶ Vgl. Stewart (Anm. 22), 1789.

⁹⁷ Vgl. GATT MTN/FA/Corr.5, 270, Art. 5 Abs. 2 *lit. a*).

der betreffenden Ware haben, Kontingentanteile zuteilen, die aufgrund der Lieferanteile während eines früheren repräsentativen Zeitraums berechnet werden. Besondere Umstände werden gebührend berücksichtigt. In Ausnahmefällen kann nun jedoch bei der Zuteilung der Kontingente vom Prinzip der Nichtdiskriminierung abgewichen werden (sog. "quota modulation")⁹⁸. Zuvor müssen Konsultationen unter der Schirmherrschaft des Ausschusses für Schutzmaßnahmen geführt werden. Des weiteren muß diesem Ausschuß gegenüber der Nachweis erbracht werden, daß:

- die Einfuhren aus bestimmten Mitgliedstaaten der WTO in unverhältnismäßigem Maße gegenüber der Gesamtzunahme der Einfuhren der betreffenden Ware in einem repräsentativen Zeitraum angestiegen sind;
- die Abweichung von der Meistbegünstigung gerechtfertigt ist;
- die Bedingungen einer solchen Abweichung für alle Lieferanten der betreffenden Ware gleich sind.

Schutzmaßnahmen dieser Art dürfen die Dauer von vier Jahren nicht überschreiten. Eine Abweichung vom Prinzip der Meistbegünstigung ist im Falle einer drohenden Schädigung nicht möglich.

Insgesamt wurde am Prinzip der Meistbegünstigung grundsätzlich festgehalten. "Quota modulation" stellt nur eine bescheidene Konzession an die Forderung nach Zulassung selektiver Maßnahmen dar. Ob diese eine ausreichende Alternative gegenüber der Forderung nach allgemein anwendbaren, selektiven Maßnahmen gegen die Hauptverursacher einer handelsbedingten Schädigung darstellt, muß sich erst in Zukunft zeigen.

4. Dauer und Überprüfung der Schutzmaßnahmen⁹⁹

Grundsätzlich darf die Dauer einer Schutzmaßnahme vier Jahre nicht überschreiten. Unter bestimmten Bedingungen ist jedoch eine Verlängerung auf insgesamt maximal acht Jahre möglich:

- Die zuständigen Behörden des Einfuhrstaates müssen feststellen, daß die Fortsetzung der Schutzmaßnahme notwendig ist, um eine ernsthafte Schädigung zu vermeiden oder Abhilfe zu schaffen.
- Es muß der Nachweis vorliegen, daß der betreffende Wirtschaftszweig Anpassungen vornimmt.

Maßnahmen, die länger als ein Jahr dauern, müssen schrittweise zurückgenommen werden. Länger als drei Jahre dauernde Maßnahmen wer-

⁹⁸ Vgl. GATT MTN/FA/Corr.5, 270, Art. 5 Abs. 2 *lit.* b).

⁹⁹ Vgl. GATT MTN/FA/Corr.5, 271, Art. 7.

den spätestens zur Halbzeit überprüft und gegebenenfalls zurückgenommen.

Die zeitlichen Bestimmungen entsprechen weitgehend den US-amerikanischen Vorschlägen¹⁰⁰, denen die nationale Rechtssituation zugrunde lag. Mit der größeren Objektivierung der Anwendungsvoraussetzungen und der verbesserten Transparenz des Verfahrens erschien gerade eine zeitliche Befristung von besonderer Bedeutung, da nunmehr mit einer größeren Attraktivität der Schutzmaßnahmen zu rechnen ist. Vor allem auf Drängen der EG wurde die Bestimmung in das Übereinkommen aufgenommen, wonach eine Verlängerung der Vierjahresfrist nur dann möglich ist, wenn der Nachweis erbracht wird, daß der betreffende Wirtschaftszweig konkrete Umstrukturierungen vornimmt. Damit sollte sichergestellt werden, daß Schutzmaßnahmen nicht zum bequemen Behelf bei nachlassender Wettbewerbsfähigkeit werden, sondern dazu dienen, in Ausnahmesituationen einzelne Wirtschaftszweige solange von der Konkurrenz abzuschirmen, bis die nötigen Anpassungsmaßnahmen durchgeführt sind¹⁰¹. Nach dem Ablauf einer Schutzmaßnahme darf auf die betreffende Ware für denselben Zeitraum keine neue Schutzmaßnahme angewendet werden, wobei der Zeitraum der Nichtanwendung zumindest zwei Jahre beträgt.

Eine Schutzmaßnahme mit einer Dauer von nicht mehr als 180 Tagen kann jedoch wieder angewendet werden, wenn zumindest ein Jahr seit der Einführung der Schutzmaßnahme vergangen ist und eine solche Schutzmaßnahme auf dieselbe Ware nicht öfter als zweimal innerhalb einer Fünfjahresperiode unmittelbar vor dem Zeitpunkt der Einführung der Maßnahme angewendet worden ist.

5. Gegenmaßnahmen

Die wahrscheinlich wichtigste Neuerung des Übereinkommens über Schutzmaßnahmen findet sich im Art. 8, der mit "Umfang der Zugeständnisse und anderer Verpflichtungen" betitelt ist.

Zwar wiederholt Abs. 1 dieses Artikels den bekannten Grundsatz, daß auch im Falle des Ergreifens von Schutzmaßnahmen ein im wesentlichen gleichwertiger Umfang von Zugeständnissen und anderen Verpflichtun-

¹⁰⁰ Vgl. Submission by the United States, GATT Doc. MTN.GNG/NG9/W/23 vom 13.6.1989, 6.

¹⁰¹ Vgl. Submission by the European Communities, GATT Doc. MTN.GNG/NG9/W/24/Rev.1 vom 26.6.1989, 6.

gen aufrechtzuerhalten ist. Dazu sind Ausgleichsmaßnahmen zu vereinbaren. Wird im Rahmen der Konsultationen innerhalb von 30 Tagen keine Einigung erreicht, so steht es den betroffenen Mitgliedern der WTO frei, im wesentlichen gleichwertige Zugeständnisse oder andere Verpflichtungen auszusetzen.

Dieses Recht auf Ausgleich bzw. Gegenmaßnahmen wird nunmehr jedoch durch Art. 8 Abs. 3 des Übereinkommens stark eingeschränkt. Danach dürfen die erwähnten Zugeständnisse und Verpflichtungen in den ersten drei Jahren der Anwendung einer Schutzmaßnahme nicht ausgesetzt werden, wenn diese Maßnahme als Reaktion auf eine absolute Einfuhrsteigerung getroffen wurde und die Bestimmungen des Übereinkommens eingehalten wurden¹⁰².

Die Aussetzung der Gegenmaßnahmen während der ersten drei Jahre soll den Zugang zu Schutzmaßnahmen attraktiver gestalten und die Flucht in Grauzonenmaßnahmen abwehren. Dieselbe Funktion hätte die Zulassung selektiver Maßnahmen erfüllt, doch überwogen dagegen von Anfang an die Bedenken. Angesichts der Tatsache, daß die Liberalisierung des Welthandels zusehends fortschreitet, sind Zugeständnisse in anderen Bereichen zum Ausgleich der durch die Schutzmaßnahme verursachten Handelsbeschränkung immer schwerer zu gewähren. Da der Anspruch, Umstrukturierungsmaßnahmen unter temporärem Schutz vor Konkurrenz durchzuführen, gerechtfertigt erscheint und die Offenheit des Welthandelssystems durch die Zulassung der Aussetzung gleichwertiger Zugeständnisse insgesamt wahrscheinlich mehr leidet als durch die vorübergehende Verletzung des Prinzips des Gleichgewichts der Rechte und Pflichten, war die Zulassung einer dreijährigen Schonfrist möglicherweise ein salomonischer Ausgleich zwischen konkurrierenden Forderungen. Eine Dreijahresfrist erscheint für die meisten Wirtschaftszweige lang genug, um eine konkret erforderliche Umstrukturierung durchzuführen, hingegen zu kurz, um daraus einen reellen Protektionsgewinn zu schlagen. Steht nämlich eine protektionistische Zielsetzung im Vordergrund, so wird der geschützte Wirtschaftszweig nach Ablauf der Frist weniger denn je der Konkurrenz standhalten können, während die Gegenmaßnahmen dann in voller Härte einsetzen.

¹⁰² Diese Regelung geht zurück auf einen Vorschlag Neuseelands. Vgl. GATT, New Zealand Submission on Safeguards vom 26.9.1990.

6. Schutzmaßnahmen und Entwicklungsländer

Ebenso wie im Rahmen der Tokio-Runde versuchte man durch die Uruguay-Runde, einen Sonderstatus für die Entwicklungsländer zu definieren¹⁰³. Ein solcher Status wurde von den Entwicklungsländern mit großem Nachdruck im Bereich der Schutzmaßnahmen verlangt, da sich die Dritte Welt hierbei in einer besonders benachteiligten Position sah. Im einzelnen wurden u.a. folgende Zugeständnisse verlangt: die Zulassung einer längeren Schutzdauer, die Zuerkennung einfacherer Anwendungsvoraussetzungen und die Freistellung von Gegenmaßnahmen¹⁰⁴.

Um die gerade durch eine besonders ausgeprägte Wettbewerbsfähigkeit gekennzeichneten Schwellenländer nicht in den Genuß einer generellen Vergünstigung für Entwicklungsländer kommen zu lassen, wurden für den vollständigen Ausschluß vom Anwendungsbereich einer Schutzmaßnahme strenge Selektionskriterien formuliert. Machen die Importe einer Ware aus einem Entwicklungsland nicht mehr als drei Prozent der Gesamtimporte dieser Ware aus und belaufen sich die Importe dieser Waren aus solchen Ländern auf insgesamt nicht mehr als neun Prozent der Gesamtimporte, so finden eventuelle Schutzmaßnahmen auf diese Staaten keine Anwendung¹⁰⁵.

Dagegen kommen folgende Vergünstigungen allen Entwicklungsländern zugute:

- Diese sind berechtigt, Schutzmaßnahmen zwei Jahre länger als die ordentliche Höchstdauer anzuwenden. Sie können darüber hinaus Schutzmaßnahmen auf die Einfuhr einer Ware, die bereits Gegenstand einer solchen Maßnahme nach dem Inkrafttreten des WTO-Abkommens gewesen ist, neuerlich anwenden. Dazu muß nur eine Frist verstrichen sein, die der Hälfte des Zeitraums entspricht, in dem eine solche Maß-

¹⁰³ So heißt es in Punkt B (iv) der Ministererklärung zur Uruguay-Runde: "The CONTRACTING PARTIES agree that the principle of differential and more favourable treatment embodied in Part IV and other relevant provisions of the General Agreement and in the Decision of the CONTRACTING PARTIES of 28 November 1979 on Differential and More Favourable Treatment, Reciprocity and Fuller Participation of Developing Countries applies to the negotiations. In the implementation of standstill and rollback, particular care should be given to avoiding disruptive effects on the trade of less-developed contracting parties".

¹⁰⁴ Vgl. Stewart (Anm. 22), 1775.

¹⁰⁵ Voraussetzung für diese und die nachfolgenden Bestimmungen ist immer, daß es sich bei den Entwicklungsländern um Mitglieder der WTO handelt.

nahme angewendet worden ist, wobei die Frist der Nichtanwendung zumindest zwei Jahre betragen muß¹⁰⁶.

7. Beendigung bereits bestehender Schutzmaßnahmen

Die zum Inkrafttreten des WTO-Abkommens bereits bestehenden Schutzmaßnahmen nach Art. XIX müssen spätestens acht Jahre nach dem Zeitpunkt, zu dem sie erstmalig angewendet wurden, oder fünf Jahre nach dem Inkrafttreten des WTO-Abkommens, je nachdem, welcher Zeitpunkt der spätere ist, beendet werden¹⁰⁷.

8. Die Beendigung der Grauzonenmaßnahmen

Grauzonenmaßnahmen zählen seit geraumer Zeit mit zu den größten Gefahren für die "Herrschaft des Rechts" im GATT¹⁰⁸. Es ist bezeichnend für die Bedeutung des Übereinkommens über Schutzmaßnahmen, daß das Problem der Grauzonenmaßnahmen darin angegangen wird. Das oben beschriebene System der Schutzmaßnahmen wird als Substitut für alle Grauzonenmaßnahmen angesehen, und durch die Reform wird die Aufhebung dieser Maßnahmen nicht nur rechtlich geboten, sondern auch materiell zumutbar. Die Tatsache, daß das positive GATT-Recht Grauzonenmaßnahmen explizit zur Kenntnis nimmt, ist zudem Zeichen eines neuen Selbstbewußtseins der GATT-Rechtsordnung, das die Überzeugung ausdrückt, den Tendenzen zur Rechtserosion begegnen zu können.

Grauzonenmaßnahmen wie freiwillige Exportbeschränkungen, Absatzmarktabsprachen oder sonstige ausfuhr- oder einfuhrseitige Maßnahmen sind entweder aufzuheben oder mit dem Übereinkommen in Einklang zu bringen.

Die Aufhebung bzw. Anpassung dieser Maßnahmen hat innerhalb einer Frist von vier Jahren nach Inkrafttreten des WTO-Abkommens zu erfolgen, wobei allerdings jedes Mitglied der WTO je eine Maßnahme bis zum 31. Dezember 1999 fortführen kann¹⁰⁹.

Hinsichtlich der Aufhebung der Grauzonenmaßnahmen bleiben Zweifel an der Wirksamkeit dieser Bestimmungen bestehen:

¹⁰⁶ Vgl. GATT MTN/FA/Corr.5, 272, Art. 9 Abs. 2.

¹⁰⁷ Vgl. GATT MTN/FA/Corr.5, 273, Art. 10.

¹⁰⁸ Vgl. zu den Grauzonenmaßnahmen E.-U. Petersmann, Grey Area Trade Policy and the Rule of Law, in: J.W.T. 1, 1988, 23–44.

¹⁰⁹ Diesbezüglich wird die EU ein Selbstbeschränkungsabkommen mit Japan hinsichtlich Personenkraftwagen, Geländefahrzeuge, leichte Nutzfahrzeuge, leichte Lastkraftwagen (bis zu 5 Tonnen), auch im in Einzelteile zerlegten Zustand, aufrechterhalten.

(1) Zum einen muß man sich die Frage stellen, inwieweit Maßnahmen, die sich bislang weitgehend am Randbereich des GATT-Rechts entwickelt haben, durch Rechtsnormen erfaßt und geregelt werden können.

(2) Ein wesentlicher Beitrag zur Aufhebung der Grauzonenmaßnahmen könnte durch ein funktionierendes System der Schutzmaßnahmen nach Art. XIX geleistet werden, wobei noch nicht absehbar ist, ob dieses System den Anforderungen der Praxis tatsächlich vollumfänglich genügen wird. Grauzonenmaßnahmen müßten gegenüber einer regulären Anrufung des Art. XIX gleichsam unattraktiv werden.

(3) Schließlich wird es auch vom Überwachungs- und Durchsetzungssystem des "neuen" GATT abhängen, ob genügend Rechtsdisziplin geschaffen bzw. erzwungen werden kann.

(4) Im übrigen wurde auch die Besorgnis laut, daß selbst ein funktionierendes System der Schutzmaßnahmen, das Selbstbeschränkungsabkommen auf staatlicher Ebene wirksam unterbindet, Grauzonenmaßnahmen möglicherweise nicht vollständig verhindern wird. Die Absprachen könnten nunmehr nämlich auf der Ebene der einzelnen Wirtschaftszweige erfolgen¹¹⁰.

9. Notifikationen und Konsultationen, Überwachung und Streitbeilegung

Die für die Zukunft zu erwartende häufigere Anrufung des Art. XIX GATT erforderte eine Verbesserung der prozeduralen Bestimmungen, vor allem zum Zwecke einer Steigerung der Transparenz in der Anwendung der Schutzmaßnahmen. In diesem Zusammenhang wurden die Notifikations- und Konsultationsverpflichtungen der Mitglieder der WTO erweitert¹¹¹. Des weiteren wurde ein Ausschuß für Schutzmaßnahmen unter der Leitung des Rates für den Warenhandel eingerichtet. Die Teilnahme steht allen Mitgliedern der WTO offen. Dieser Ausschuß ist Sammelstelle aller mit Schutzmaßnahmen nach Art. XIX zusammenhängenden Informationen, empfängt die diesbezüglichen Notifikationen durch die Mitglieder, überprüft die getroffenen Maßnahmen, überwacht die Durchführung des Abkommens und erstattet jährlich darüber Bericht an den Rat für den Warenhandel¹¹².

¹¹⁰ Vgl. GATT Doc. MTN.GNG/NG9/13 vom 12.12.1989.

¹¹¹ Vgl. GATT MTN/FA/Corr.5, 274, Art. 12.

¹¹² Vgl. GATT MTN/FA/Corr.5, 275, Art. 13.

Auf Streitfälle aus der Anwendung des Abkommens sind die allgemeinen Bestimmungen über Konsultationen und Streitbeilegung nach den Art. XXII und XXIII anwendbar¹¹³.

IX. Schlußfolgerungen

Das am 15. Dezember 1993 vorgelegte Abkommen über Schutzmaßnahmen stellt einen Versuch dar, an der Grundstruktur der bisherigen Regelung festzuhalten und gleichzeitig notwendigen Neuerungen Rechnung zu tragen. Diese eher konservative Haltung hat sich besonders bezüglich der Frage "Meistbegünstigung oder Selektivität?" in der Anwendung der Schutzmaßnahmen gezeigt. Nach Abwägung aller Vor- und Nachteile und nach Diskussion auch der – durchaus stichhaltigen – Argumente, die für eine selektive Anwendung sprechen, hat man sich schließlich für ein grundsätzliches Festhalten am Meistbegünstigungsgrundsatz entschieden. Eine generelle Zulassung selektiv anwendbarer Maßnahmen hätte höchstwahrscheinlich die Wirksamkeit des Art. XIX stark gesteigert, doch gleichzeitig auch zu vermehrten Konflikten in den internationalen Handelsbeziehungen beigetragen. Zu befürchten ist allerdings, daß diese "sanfte Lösung" den Bedarf an Grauzonenmaßnahmen nicht beseitigen kann. Ob die "Herrschaft des Rechts" auch in diesem für das GATT zentralen Bereich zum Durchbruch gelangt, wird also in beträchtlichem Maße von der Wirksamkeit der neuen prozeduralen Vorschriften und insbesondere der Transparenz-Verpflichtungen abhängen. Gelingt es nämlich, die Grauzonenmaßnahmen an das Licht der Öffentlichkeit zu bringen und damit Verletzungen des GATT-Rechts für alle Mitglieder der WTO offenzulegen, so wird jeder Staat, der sich dieser Instrumente des Protektionismus bedienen möchte, eine Kosten-Nutzen-Analyse anstellen müssen, in der wirtschaftliche und politische Kriterien zu berücksichtigen sind¹¹⁴.

Die bedeutendste Neuerung dieses Abkommens liegt sicherlich in der Bestimmung, wonach gleichwertige Zugeständnisse in den ersten drei Jahren der Anwendung einer Schutzmaßnahme nicht ausgesetzt werden dürfen. Damit werden jene strukturellen Anpassungen ermöglicht, ohne die der Fortbestand des betreffenden Wirtschaftszweiges nicht gesichert werden kann. Ziel dieser Bestimmung ist es, gegen die Ursachen des Pro-

¹¹³ Vgl. GATT MTN/FA/Corr.5, 276, Art. 14.

¹¹⁴ Vgl. P. Hilpold, *Freihandel und Managed Trade*, in: *Economy* 11, 1993, 273–282; K. Jones, *The Decline of Liberal Trade*, in: *World Competition* 4, 1993.

tektionsbedarfs vorgehen zu können. Trotz der nach wie vor strengen Anwendungsvoraussetzungen soll es in Zukunft nicht mehr möglich sein, Art. XIX als generell ungeeignet zur Abschirmung legitimer Umstrukturierungsmaßnahmen zu bezeichnen und damit die als Alternative gewählten Grauzonenmaßnahmen in die Nähe der Legalität zu rücken.

Summary¹¹⁵

The New Regulation of Safeguard Measures in the Law of GATT/WTO and its Influence on Grey Area Measures

The issue of safeguard measures ranked among the most sensitive aspects of the negotiations during the Uruguay Round. Safeguard measures are a recurrent feature of international trade agreements. They assume the function of a safety valve which assures the equilibrium of transnational exchanges and prevents extreme developments resulting from the opening of the markets.

The safeguard clause in Art. XIX of the General Agreement finds its roots in the fact that the United States Congress obliged the Administration to insert such a provision in all future trade agreements.

However, the safeguard clause provided for in the General Agreement did not live up to its expectations. On the one hand, the requisites for its application were so demanding that they could be fulfilled only in a few exceptional cases. On the other hand, this provision allowed for a temporally unlimited use of safeguard measures. In addition to this, the safeguard clause was frequently invoked in cases which did not justify any recourse to it as the real purpose was the legitimization of a grey area measure.

In the discussion about the reform of the safeguard clause particular attention was given to the question whether the most-favoured-nation obligation in the application of this clause should be eliminated. A selective use of safeguard measures should allow them to target those countries which bear the greatest responsibility for the injury caused to domestic producers as a consequence of increased imports. This strategy might be less expensive and more efficient in preventing grey area measures than a non-discriminating use of safeguard measures.

However, a selective use of safeguard measures also has its disadvantages. In particular, there is the danger of a power-oriented application and of an increase of conflicts in international trade relations.

¹¹⁵ Summary by the author.

Another point of criticism regarded the compensation obligation in favour of the contracting parties affected by the safeguard measures or the right to retaliate for these countries. In practice this obligation led to the legalization of grey area measures.

The way the safeguard clause was transformed into national law varied. Until recently within the European Union Regulation no. 288/82 was applied. This regulation had to be modified twice – by means of Regulation no. 518/94 and Regulation no. 3285/94, first in consideration of the Single European Market Programme and shortly after as a result of the successful conclusion of the Uruguay Round. In the U.S. safeguards reflect more than any other legal instrument the cyclical interplay of market protectionism and liberalism. The EU and the U.S. are among the first four most frequent users of the Article XIX safeguard clause.

While an attempt to elaborate a safeguard clause agreement failed during the Tokyo Round (1973–79), the following effort in this area during the Uruguay Round (1986–93) was more successful.

Several concepts used in the application of safeguard measures, which in the past resulted in conflicting interpretations, were defined for the first time. Although the demand for selective safeguard measures, supported especially by the EU, was rejected in the end, a certain amount of selectivity can be obtained by the possibility of allocating special quotas to single countries whose imports “have increased in disproportionate percentage in relation to the total increase of imports of the product concerned in the representative period” (the “quota-modulation”).

In principle, safeguard measures may be applied for a period of up to four years. Under certain conditions, an extension of this period up to a maximum of eight years is possible.

Probably the most important reform concerns the elimination of the possibility for the countries affected by a safeguard measure to retaliate during the first three years of an action.

WTO members are obliged to terminate all existing grey area measures within four years. However, each member is entitled to maintain one existing safeguard measure until the end of 1999.

The transparency obligations were reinforced and special provisions for developing countries were introduced.

All in all, this agreement is an attempt to find a “soft” and pragmatic solution for the safeguard clause issue. By waiving the right of retaliation during the first three years, countries resorting to these measures should be enabled to eliminate the substantial reasons for their need for protection. In this way grey area measures could become redundant. If the safeguard agreement can really fulfill this function will depend largely on how seriously the transparency obligation will be taken.