

Schriften zum Völkerrecht

---

Band 267

# Zwischen Ausnahmezustand und Souveränitätsbehauptung

Der Schutz nationaler Sicherheitsinteressen  
durch Sicherheitsklauseln  
im Internationalen Wirtschaftsrecht

Von

Felix Klindworth



Duncker & Humblot · Berlin

FELIX KLINDWORTH

Zwischen Ausnahmezustand und Souveränitätsbehauptung

Schriften zum Völkerrecht

Band 267

# Zwischen Ausnahmezustand und Souveränitätsbehauptung

Der Schutz nationaler Sicherheitsinteressen  
durch Sicherheitsklauseln  
im Internationalen Wirtschaftsrecht

Von

Felix Klindworth



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg  
hat diese Arbeit im Jahre 2024 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

Alle Rechte vorbehalten  
© 2026 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Satz: L101 Mediengestaltung, Fürstenwalde  
Druck: Prime Rate Kft., Budapest, Ungarn

ISSN 0582-0251  
ISBN 978-3-428-19391-2 (Print)  
ISBN 978-3-428-59391-0 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☺

Verlagsanschrift: Duncker & Humblot GmbH, Carl-Heinrich-Becker-Weg 9,  
12165 Berlin, Germany | E-Mail: [info@duncker-humblot.de](mailto:info@duncker-humblot.de)  
Internet: <https://www.duncker-humblot.de>

## Vorwort

Diese Arbeit wurde im Oktober 2023 vom Promotionsausschuss der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg als Dissertation angenommen. Das Rigorosum fand am 3. Juli 2024 statt.

Zwischen Beginn des Promotionsvorhabens und seiner Veröffentlichung hat sich die Frage, wie Staaten ihre Sicherheitsinteressen behaupten und adressieren, in verschiedenen Ereignissen ergossen und bleibt aktuell. Ich hoffe, mit meinen Erkenntnissen wenigstens eine kleine Hilfestellung für aktuelle Fragen geben zu können.

Mein besonderer Dank gilt meinem Doktorvater, Prof. Dr. Christian Tietje, dessen Begeisterung für das Internationale Wirtschaftsrecht auf mich abfärbte und mich seit der von seinem Lehrstuhl betreuten und geförderten intensiven Teilnahme am WTO Moot Court 2017 in Kyiv und Genf nicht mehr losließ. Die kurzfristige Überlassung des Themas und seine engagierte Betreuung haben diese Arbeit erst ermöglicht. Mein weiterer Dank gilt Prof. Dr. Dirk Hanschel für die Übernahme und rasche Erstellung des Zweitgutachtens im Promotionsverfahren.

Bedanken möchte ich mich zudem bei meiner Familie sowie Freundinnen und Freunden, die mir bei der Anfertigung der Arbeit zur Seite standen und mir aus so mancher „Durststrecke“ durch aufmunternde Worte oder mit feiner Ablenkung geholfen haben. Besonderer Dank gilt Jonathan Hartmann, dessen Freundschaft mir seit Studientagen Rückhalt und Auftrieb gibt.

Größter Dank gilt aber Magdalena Swensson, welche die Erstellung dieser Arbeit und diesen gesamten Lebensabschnitt nicht nur hautnah miterlebt, sondern mich wie niemand sonst ermutigt, bestärkt und unterstützt hat. Der ganzen Familie Swensson gilt mein Dank, für deren gesamte Unterstützung ich unendlich dankbar bin.

Von ganzem Herzen danke ich schließlich meinen Eltern, Ulrike und Joachim Klindworth, und meinem Bruder, Max Klindworth, auf deren Rückhalt ich mich stets verlassen konnte und die mich von Kindesbeinen an unterstützt haben. Besonders der bedingungslose Rückhalt meiner Mutter hat diesen eingeschlagenen Weg erst möglich gemacht. Ihr ist diese Arbeit daher gewidmet.

Kiel, im April 2025

*Felix Klindworth*



# Inhaltsverzeichnis

<b>Einführung</b>	19
A. Einleitung	19
B. Grundlagen	22
I. Ausnahmezustand und Sicherheitsschutz	22
II. Die Dimension des Sicherheitsbegriffs	25
1. Sicherheit in den Theorien der Internationalen Beziehungen	25
2. Erweiterter Sicherheitsbegriff und Securitisation	28
3. Prozess der Securitisation	32
C. Rechtliche Begriffsbestimmung	34
I. Staatenverantwortlichkeit und völkerrechtlicher Notstand	34
II. Verortung innerhalb vertraglicher Schutznormen	36
1. Vital-interests-Klauseln	36
2. Schutznormen und Regelungsvorbehalte	37
a) Funktionelle Unterscheidung	38
b) Unterscheidung nach Rechtsfolgen	39
3. Definition und Terminologie	40
III. Sicherheitsklauseln und Grundlagen des Internationalen Wirtschaftsrechts	41
1. Rechtsquellen	41
2. Rolle der Sicherheitsklauseln	44
D. Methodik und Kapitelübersicht	45

## *Teil 1*

### **Grundzüge und Entwicklung der Sicherheitsklauseln** 47

#### Kapitel 1

#### **Typologie und Anatomie von Sicherheitsklauseln im Internationalen Wirtschaftsrecht** 47

A. Bestandsaufnahme und Typologie	48
I. Generalklausel v. spezifische Sicherheitsklausel	48
1. Generalklausel	48
2. Spezifische Sicherheitsklausel	49
3. Mischformen	52

II. Subjektive v. objektive Sicherheitsklausel . . . . .	53
III. Generalvorbehalt v. Bereichsausnahmen . . . . .	56
IV. Verweisung und Inkorporation . . . . .	59
B. Anatomie . . . . .	62
I. Geschütztes Rechtsgut . . . . .	62
II. Schutzmaßnahme . . . . .	64
III. Qualität der Maßnahme/Zweck-Mittel-Relation . . . . .	67
1. Grundsätzliche Erforderlichkeit der Maßnahme . . . . .	67
2. Weitergehende Anforderungen . . . . .	68
C. Auswertung der Verbreitung und mögliche Bedeutung von Sicherheitsklauseln . . . . .	70
I. Häufigkeit der verschiedenen Gestaltungstypen und -formen . . . . .	70
II. Markante Typen und Gestaltungsformen . . . . .	72
III. Einfluss sozio-ökonomischer Faktoren . . . . .	74
IV. Deutung der Bestandsaufnahme . . . . .	74

## Kapitel 2

### **Geschichte und Entwicklung von Sicherheitsklauseln** 75

A. Allgemeine Entwicklungen des Internationalen Wirtschaftsrechts und der Internationalen Beziehungen . . . . .	76
B. Entwicklung der Sicherheitsklausel im Welthandelsrecht . . . . .	78
I. Vom 19. Jahrhundert bis zum Zweiten Weltkrieg . . . . .	79
1. Öffentliches Interesse mit Sicherheitsbezügen . . . . .	81
2. Entstehung der Sicherheitsklausel . . . . .	83
3. Protektionismus und Reduktion bis zum Krieg . . . . .	89
II. Entstehung des GATT . . . . .	92
1. Rechtsnatur: Allgemeine Ausnahme . . . . .	93
2. Neugestaltung des geschützten Interesses . . . . .	94
3. Schutzmaßnahmen/Spezifikationen . . . . .	95
a) Entscheidungen gegen einen <i>Chapeau</i> . . . . .	96
b) Konkrete Überlegungen bei der Gestaltung der Unterabsätze . . . . .	97
4. Kontrollmöglichkeiten . . . . .	99
5. Politische Dimension . . . . .	101
III. Weitere Entwicklungen in der WTO . . . . .	101
C. Entwicklung der Sicherheitsklausel im Investitionsschutzrecht . . . . .	103
I. Investitionsschutz in der Vor- und Nachkriegszeit . . . . .	103
1. Rahmenbedingungen . . . . .	103
2. Vertragsgestaltung . . . . .	107
II. Ende des Kalten Kriegs und Neoliberalismus . . . . .	110
III. Krisen des neuen Jahrtausends und Fragmentierung im Handel . . . . .	113

D. Status Quo und aktuelle Entwicklungen . . . . .	116
I. Fortschreitende Securitisation und Globalisierungsskepsis . . . . .	116
II. Subjektivierung der Sicherheitsklausel . . . . .	118
III. Ausweitung des Handlungsspielraums: Generalisierung v. Spezifizierung . . . . .	119

Kapitel 3

**Funktion und Risiken von Sicherheitsklauseln** 121

A. Ausgangslage und Bedürfnisanalyse . . . . .	121
I. Ausnahmemöglichkeiten im Allgemeinen . . . . .	121
1. Im Welthandelsrecht . . . . .	122
2. Im Investitionsschutzrecht . . . . .	122
II. Ausgangslage bei Sicherheitsklauseln . . . . .	125
B. Gründe für die Verwendung von Sicherheitsklauseln . . . . .	128
I. Stabilität durch Flexibilität . . . . .	128
II. Legitimation durch Vorhersehbarkeit . . . . .	130
C. Bedenken und Risiken der Verwendung von Sicherheitsklauseln . . . . .	131

*Teil 2*

**Sicherheitsverständnis und Rechtswirkung  
von Sicherheitsklauseln** 133

Kapitel 4

**Grundsätzliches Sicherheitsverständnis und  
Einfluss der Sicherheitsklausel auf Vertragsgestaltung:  
Sicherheit, Strategie und Gefahr** 133

A. Herkömmliches Sicherheitsverständnis im Internationalen Wirtschaftsrecht . . . . .	133
B. Sicherheit als Tatbestandsmerkmal in Sicherheitsklauseln . . . . .	134
I. Nationale Sicherheit v. Essential Security Interest . . . . .	134
1. Überlegungen zur Ausgangssituation . . . . .	135
a) Bedeutung der Wortlautgestaltung . . . . .	135
b) Kontextuelle Aspekte . . . . .	137
aa) Innerhalb der Sicherheitsklausel . . . . .	137
bb) Vertragskontext . . . . .	138
c) Teleologische Ambivalenz . . . . .	139
d) Historische Aspekte . . . . .	141
e) Staatenpraxis . . . . .	141
2. Umgang der Streitbeilegung . . . . .	142
a) Streitigkeiten vor dem Internationalen Gerichtshof . . . . .	143
b) Argentinien-Entscheidungen . . . . .	143

c)	Streit zwischen Devas Multimedia und Indien . . . . .	145
d)	WTO-Panel: Russia – Traffic in Transit . . . . .	146
e)	Zusammenfassung . . . . .	147
3.	Abgrenzung zu öffentlicher Ordnung . . . . .	147
a)	US-BITS . . . . .	148
b)	WTO (GATS) . . . . .	149
c)	Zusammenfassung . . . . .	149
II.	Sicherheit und Geheimschutz . . . . .	150
1.	Geheimschutz durch Vereinbarung . . . . .	150
2.	Geheimschutz via Vertragsklausel im engeren Sinne . . . . .	151
III.	Internationale Sicherheit . . . . .	152
1.	Schutzgut . . . . .	153
2.	Verpflichtung . . . . .	154
3.	Bedeutung und Praxis . . . . .	155
IV.	Zusammenfassende Begriffsbestimmung . . . . .	156
C.	Sicherheit im Zusammenhang: Strategie und Gefahrenabwehr . . . . .	156
I.	(Militärische) Strategische Sicherheitsinteressen . . . . .	157
1.	Rüstung und militärstrategische Güter . . . . .	157
a)	Auslegung . . . . .	159
b)	Staatenpraxis und Bedeutung . . . . .	160
2.	ABC-Waffen und Nukleare Materialien . . . . .	162
a)	Auslegung . . . . .	163
b)	Bedeutung . . . . .	165
II.	Äußere Bedrohungssituationen (Gefahrenabwehr) . . . . .	165
1.	Kriegsbegriff v. Internationaler Bewaffneter Konflikt . . . . .	166
a)	Begriffsunterscheidung und Begriffsentwicklung . . . . .	166
aa)	International . . . . .	166
bb)	Nicht-International . . . . .	169
b)	Auslegung von „in times of war“ und Bedeutung der Terminologie . . . . .	170
aa)	Times of war im GATT . . . . .	170
bb)	Bilaterale Vertragsgestaltung . . . . .	172
cc)	Zeitliche Voraussetzungen . . . . .	174
c)	Beteiligungsgrad . . . . .	175
aa)	Aggressorenrolle und Versagungsgrund . . . . .	175
bb)	Drittstaaten und mittelbare Betroffenheit . . . . .	176
2.	Emergency und weitere Bedrohungslagen . . . . .	177
a)	International emergency in Art. XXI(b)(iii) GATT . . . . .	177
aa)	Wortlautbedeutung . . . . .	177
bb)	Kontext . . . . .	180
cc)	Weitere Auslegungsaspekte . . . . .	183
b)	Bedeutung für andere Verträge . . . . .	183

3. Spannungsbegriff und Kriegsgefahr . . . . .	184
4. Vergleich und Begriffsausfüllung . . . . .	186
III. Innerstaatliche Bedrohungssituationen . . . . .	187
1. Auslegung und Begriffsbestimmung . . . . .	188
2. Bedeutung . . . . .	189
D. Zusammenfassung: Spezifisches v. Allgemeines Sicherheitsverständnis . . . . .	190

Kapitel 5

**Erweiterung des Sicherheitsbegriffs: Erforderlichkeit und Grenzen** 191

A. Veränderung des Sicherheitsbegriffs . . . . .	191
I. Traditioneller Begriff . . . . .	191
II. Begriffswandel . . . . .	193
B. Verortung von Sicherheitsklauseln . . . . .	194
I. Ausgangslage . . . . .	194
II. Bereits feststellbare Erweiterungen . . . . .	194
1. Durch Auslegungsansätze . . . . .	195
a) Wesentliches Sicherheitsinteresse . . . . .	195
b) Institutionelles Sicherheitsverständnis . . . . .	197
2. Durch Anpassung der Vertragspraxis . . . . .	198
a) Nationaler Notstand . . . . .	199
b) Militärgüter und -dienstleistungen . . . . .	200
c) Kritische Infrastruktur . . . . .	202
d) Sonstige Erweiterungen . . . . .	205
3. Zwischenergebnis . . . . .	207
III. Weiteres Erweiterungspotenzial im Lichte der New Security . . . . .	207
1. Klimawandel als Sicherheitsproblem . . . . .	207
a) Diskursanalyse und Sicherheitsverständnis gegenüber dem Klima- wandel . . . . .	208
aa) Nationale Sicherheit . . . . .	208
bb) Humanitäre Sicherheit ( <i>human security</i> ) . . . . .	210
cc) Kollektive Sicherheit . . . . .	212
dd) Zwischenergebnis . . . . .	213
b) Klimawandel und Regelungsumfeld der Sicherheitsklauseln . . . . .	214
c) Auslegungsansatz . . . . .	215
aa) Sicherheitsinteresse . . . . .	215
bb) Anforderungen der spezifischen Sicherheitsklauseln . . . . .	216
d) Ergebnis . . . . .	217
2. Menschenrechtsverletzungen . . . . .	218
3. Terrorismus und Cyberangriffe . . . . .	219
4. Gesundheitsschutz . . . . .	221
C. Zusammenfassung . . . . .	222

## Kapitel 6

**Sicherheitsklausel als Hindernis für Streitbeilegung**

224

A.	Grundlagen des Streits . . . . .	224
I.	Ablehnung der Zuständigkeit . . . . .	225
II.	Ablehnung der Justiziabilität und Sinnhaftigkeit der Streitbeilegung . . . . .	227
B.	Fragen der Zuständigkeit . . . . .	228
I.	Grundlegendes . . . . .	228
1.	Zuständigkeitsregeln in bilateraler Streitbeilegung . . . . .	228
2.	Streitbeilegungssystem der WTO . . . . .	229
II.	Rechtslage bei objektiven Klauseln . . . . .	231
1.	Vorüberlegungen zur Auslegung nach Art. 31 WVK . . . . .	232
a)	Begrenzte Aussagekraft der Auslegung . . . . .	232
b)	Normative und rechtliche Gründe . . . . .	233
2.	Aspekte der IGH-Praxis . . . . .	233
a)	Entwicklung des Ausdrücklichkeitskriteriums . . . . .	234
b)	Implikationen für und durch neuere Vertragspraxis . . . . .	235
c)	Vertragspraxis und historische Dokumente . . . . .	236
d)	Strategiewechsel in der Praxis der USA . . . . .	237
e)	Zwischenergebnis . . . . .	238
3.	Praxis im Investitionsschutzrecht . . . . .	239
a)	Argentinien-Fälle . . . . .	239
b)	Weitere Investitionsstreitigkeiten . . . . .	242
aa)	Patrick Mitchell v. Congo . . . . .	242
bb)	Devas Multimedia – Streitigkeiten mit Indien . . . . .	243
4.	Ergebnis zu objektiven Sicherheitsklauseln . . . . .	245
III.	Rechtslage bei subjektiven Klauseln . . . . .	245
1.	Streitstand und Entwicklung . . . . .	245
2.	Auslegung Art. XXI(b) GATT . . . . .	246
a)	Wortlaut . . . . .	247
b)	Kontext . . . . .	249
c)	Ziel und Zweck . . . . .	251
d)	Vertragshistorie . . . . .	253
e)	Staatenpraxis . . . . .	255
3.	Übertragung auf andere subjektive Klauseln . . . . .	256
IV.	Wechselwirkung Vertragsgestaltung und Streitbeilegung . . . . .	257
1.	Anpassungen der Gestaltungspraxis . . . . .	257
2.	Einfluss auf die Streitbeilegung . . . . .	258
3.	Das Kriterium der Ausdrücklichkeit . . . . .	259
V.	Ergebnis . . . . .	260
C.	Fragen der Justiziabilität . . . . .	260

I.	Begrifflichkeit und Problemaufriss . . . . .	261
II.	Genereller Ausschluss der Justiziabilität . . . . .	262
	1. Rechtliche Ausgangsposition und Auffassungen der Streitbeilegungsorgane . . . . .	262
	2. Entscheidungsfreiraum bei Sicherheitsfragen . . . . .	263
III.	Sicherheitsklausel und Justiziabilität . . . . .	264
IV.	Entwicklung der Vertragsgestaltung . . . . .	265
D.	Zur Risikoverteilung . . . . .	266
E.	Ergebnis . . . . .	267

*Teil 3*

**Umgang mit der Sicherheitsklausel und Risikomanagement 268**

Kapitel 7

**Aspekte der Streitbeilegung und Kontrolldichte 268**

A.	An- und Abwesenheit von ausdrücklicher Entscheidungsfreiheit . . . . .	268
	I. Abwesenheit in objektiven Sicherheitsklauseln . . . . .	269
	II. Anwesenheit in subjektiven Sicherheitsklauseln . . . . .	270
	1. Wortlaut . . . . .	270
	2. Kontext . . . . .	271
	3. Vertragszweck . . . . .	272
	4. Vertragshistorie und Staatenpraxis . . . . .	272
	III. Gesamtbild . . . . .	273
B.	Richterliche Zurückhaltung aus Gebot und/oder Pflicht . . . . .	273
	I. Allgemeine Unterscheidung von <i>discretion</i> und <i>deference</i> . . . . .	274
	II. Vertraglich bestimmte Zurückhaltung . . . . .	276
	1. Missbrauchskontrolle . . . . .	277
	2. Materielle Prüfung durch Ergänzung objektiver Elemente . . . . .	277
	3. Prüfung des staatlichen Entscheidungsverfahrens . . . . .	278
	III. Normative Zurückhaltung . . . . .	279
	1. Grundlagen und Konzepte der Zurückhaltung . . . . .	279
	2. Gründe für Zurückhaltung . . . . .	281
	3. Auswirkung auf die konkrete Kontrolldichte . . . . .	284
	IV. Zusammenfassung . . . . .	286
C.	Streitbeilegungspraxis . . . . .	286
	I. Streitbeilegung am IGH . . . . .	287
	1. Zur Kontrolldichte und Deference . . . . .	287
	2. Kontrolldichte im Rahmen des Notstands ( <i>necessity</i> ) . . . . .	288
	3. Zwischenergebnis . . . . .	289
	II. Gemischte Kontrolldichte in der WTO . . . . .	289

1. Auslegung der Unterabsätze . . . . .	290
2. Auslegung des <i>Chapeau</i> . . . . .	292
a) Kontrolldichte beim Sicherheitsinteresse . . . . .	293
aa) Maßstabsbildung . . . . .	293
bb) Anwendung und Einordnung . . . . .	294
b) Prüfung der Erforderlichkeit . . . . .	295
aa) Maßstabsbildung . . . . .	295
bb) Anwendung und Bewertung . . . . .	295
3. Zwischenergebnis . . . . .	297
III. Streitbeilegung im Internationalen Investitionsschutzrecht . . . . .	298
1. Necessity im Rahmen der argentinischen Finanzkrise . . . . .	298
a) Sachverhalt und Streitverlauf . . . . .	299
b) Prüfung des wesentlichen Sicherheitsinteresses . . . . .	300
c) Necessary v. Necessity . . . . .	301
aa) Prüfung der Erforderlichkeit . . . . .	302
bb) Die Wirkung eines selbstverschuldeten Sicherheitsrisikos . . . . .	304
cc) Erforderlichkeit nach Art. XX GATT . . . . .	304
2. Gewährung eines normativen Entscheidungsfreiraums . . . . .	305
a) Sachverhalt und Verlauf der Streitigkeiten . . . . .	305
b) Verfahren von CC/Devas unter dem Mauritius-Indien BIT . . . . .	307
aa) Bildung des Kontrollmaßstabs . . . . .	307
bb) Anwendung des Kontrollstandards und Bewertung . . . . .	309
(1) Anwendung durch das Tribunal . . . . .	309
(2) Einordnung . . . . .	310
c) Verfahren unter dem Deutschland-Indien BIT . . . . .	312
aa) Entwicklung des Kontrollmaßstabs . . . . .	313
bb) Anwendung des Kontrollmaßstabs und Einordnung . . . . .	314
3. Zwischenergebnis . . . . .	317
IV. Beweislast . . . . .	318
D. Auswertung . . . . .	319
I. Allgemeine Entwicklung: Vom Notstand zur Ausgleichsfunktion . . . . .	319
II. Mögliche Erklärungen . . . . .	320
III. Bewertung und Folgen . . . . .	322
1. Sicherheitsbegriff . . . . .	322
2. Zweck-Mittel-Relation . . . . .	322
3. Deference und Kontrolldichte . . . . .	323

## Kapitel 8

### **Risiken und ihre Vermeidung in der Staatenpraxis** 325

A. Risikobetrachtung der Sicherheitsklausel und Behandlung in der Streitbeilegung . . . . .	325
---	-----

I.	Risiken durch Missbrauchsspielräume in der Klauselgestaltung . . . . .	325
1.	Generalklausel . . . . .	326
2.	Spezifische Klausel . . . . .	327
II.	Risiken durch das Staatenverhalten . . . . .	329
1.	Verhalten im Hinblick auf Bedrohungslagen . . . . .	329
a)	Bewaffnete Konflikte . . . . .	329
b)	Andere Bedrohungslagen und Spannungen . . . . .	332
aa)	Einfluss des Kalten Krieges . . . . .	332
bb)	Sanktionen als Schutzmaßnahmen . . . . .	334
2.	Maßnahmen aus strategischen und politischen Gründen . . . . .	336
a)	Missbräuchliche Verwendung der Sicherheitsklausel . . . . .	337
b)	Verfolgen weiterer strategischer Interessen . . . . .	338
3.	Zusammenfassung und Ausblick . . . . .	340
III.	Risiken durch die Streitbelegungspraxis . . . . .	340
1.	Entscheidung über die Ausnahme . . . . .	341
2.	Die Rolle von good-faith . . . . .	342
3.	Beweislast und Rechtsfolgen . . . . .	342
4.	Dialog der Streitbelegungsorgane . . . . .	343
B.	Auswirkungen auf das Handlungsumfeld und die Akteure . . . . .	345
I.	Auswirkungen auf die Grundlagen des IWR . . . . .	345
1.	Stabilität der verschiedenen Regime . . . . .	345
2.	Legitimation und Vorhersagbarkeit . . . . .	346
3.	Wesentliche Pflichten und Prinzipien des IWR . . . . .	347
II.	Auswirkungen und Handlungsoptionen der Akteure . . . . .	347
1.	Handlungsoptionen der Staaten bei der Klauselgestaltung . . . . .	347
a)	Missbrauchsverbot . . . . .	347
b)	Vorzug spezifischer Sicherheitsklauseln . . . . .	350
c)	Objektive Sicherheitsklauseln . . . . .	350
d)	Anreize für self-restraint . . . . .	351
2.	Handlungsoptionen in der Streitbeilegung . . . . .	353
a)	Grundlegende Rolle der Streitbelegungsorgane . . . . .	353
b)	Möglichkeiten alternativer Streitbelegungsformen . . . . .	354
c)	Abseits rechtlicher Grundlagen . . . . .	354
d)	Probleme alternativer Ansätze . . . . .	355
3.	Rolle und Verhältnis zu Global Governance . . . . .	356
C.	Rolle der Securitisation . . . . .	357
	<b>Zusammenfassung und Ausblick</b> . . . . .	<b>360</b>
A.	Zusammenfassung der Ergebnisse . . . . .	360
I.	Rechtsnatur der Sicherheitsklausel . . . . .	360

1. Grundsätzliches .....	360
2. Verhältnis zum völkerrechtlichen Notstand .....	361
II. Entwicklung der Sicherheitsklausel .....	362
III. Inkorporiertes Sicherheitsverständnis und Erweiterung .....	363
IV. Sicherheitsklauseln und Streitbeilegung .....	364
V. Staatenpraxis und Missbrauchsverhütung .....	365
VI. Bewertung von Risikoverteilung und Funktionalität .....	366
B. Fazit und Ausblick .....	367
<b>Anhang A – Vertragliche Sicherheitsklauseln .....</b>	<b>369</b>
<b>Anhang B – Sicherheitsklauseln in Muster-BIT .....</b>	<b>533</b>
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>542</b>
<b>Stichwortverzeichnis .....</b>	<b>563</b>

## Abkürzungsverzeichnis

1923 Convention	International Convention Relating to the Simplification of Customs Formalities
	1927 Convention International Convention for the Abolition of Import and Export Prohibitions and Restrictions
AB	WTO Appellate Body
AD-Agreement	Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994
Antrix	Antrix Corporation Limited
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
BIT	Bilateral Investment Treaty
CC/Devas	CC/Devas (Mauritius) Ltd.
CCS	Indian Cabinet Committee on Security
CSSR	Tschechoslowakische Republik
DCFTA	Deep and Comprehensive Free Trade Agreements
DEMPLE	Devas Employees Mauritius Private Limited
Deutsche Telekom	Deutsche Telekom AG
Devas	Devas Multimedia Private Limited
DSB	WTO Dispute Settlement Body
DSU	WTO Dispute Settlement Understanding
ECEFP	Executive Committee in Economic Foreign Policy der USA
ECOSOC	Economic Council of the United Nations
ECT	Energy Charter Treaty
edit	Electronic Database of Investment Treaties
EFTA	European Free Trade Association
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
FCN	Treaties of Friendship, Navigation and Commerce der USA
FET	Fair-and-Equitable Treatment Standard
FTA	Free Trade Agreement
GATS	General Agreement on Trade in Services
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade 1947
GATT 1994	General Agreement on Tariffs and Trade 1994
Geneva Draft	Report of the Second Session of the Preparatory Committee of the United Nations Conference on Trade and Development, 10. September 1947

Geneva Session	UN Economic and Social Council Bericht der 33. Sitzung vom 24. Juli 1947
GK 1949	Genfer Konvention von 1949
GPA	General Procurement Agreement
IB	Internationale Beziehungen
IGH	Internationaler Gerichtshof
IIL	International Investment Law
ILC-Articles	Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts der International Law Commission
IMF	International Monetary Fund
ITO	International Trade Organisation
ITO-Charter	Charter for an International Trade Organization
IWR	Internationales Wirtschaftsrecht
London Draft	Report of the First Session of the Preparatory Committee of the United Nations Conference on Trade and Development, October 1946
MAI	Multilateral Agreement on Investment
MoA	Margin of Appreciation
New York Draft	Report of the Drafting Committee of the Preparatory Committee of the United Nations Conference on Trade and Development, 20.–25. Februar 1947
NIEO	New International Economic Order
RCEP	Regional Comprehensive Economic Partnership
RTA	Reciprocal Trade Agreements
SCM-Agreement	Agreement on Subsidies and Countervailing Measures,
TPRM	Trade Policy Review Mechanism
TRIPS	Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
US-Proposal	Proposal for Expansion of World Trade and Employment
WCO	World Customs Organisation
WTO	World Trade Organisation
WVK	Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969

# Einführung

## A. Einleitung

Das Paradigma der Sicherheit ist für das Staatswesen und das Völkerrecht in vielerlei Hinsicht prägend und legitimationsstiftend. Der Sicherheitsbegriff ist jedoch Wandlungs- und Erweiterungsprozessen unterworfen. Er umfasst nicht (mehr) nur militärische Bedrohungen von Staatlichkeit durch bewaffnete Auseinandersetzungen. Vielmehr sehen sich Staaten neueren Bedrohungen ausgesetzt, die von nicht-staatlichem Terrorismus, Cyberangriffen, Desinformationskampagnen bis hin zur existenziellen Bedrohung durch die Folgen des Klimawandels reichen.<sup>1</sup> Auch die Frage danach, inwieweit wirtschaftliche Krisen nationale Sicherheit beeinflussen, ist politisch und rechtlich relevant.<sup>2</sup> Das Sicherheitsverständnis der Staaten wurde und wird zudem durch die seit dem Zweiten Weltkrieg und insbesondere nach dem Ende des Kalten Kriegs zunehmende politische und wirtschaftliche Kooperation der Staaten beeinflusst, jedoch auch weiterhin durch bewaffnete Konflikte. Denn die Zusammenarbeit hat zwar zu erheblichen Wohlstandsgewinnen vieler Staaten und ihrer Gesellschaften geführt. Sie offenbart jedoch in Ausnahmesituationen, wie einer Pandemie oder im Rahmen bewaffneter Konflikte, ebenso Abhängigkeiten und Verletzlichkeiten, die besonders bei globalen Liefer- und Wertschöpfungsketten und Rohstoffe bestehen.

Die Auffassung angesichts dieser Entwicklungen, militärische Sicherheit und wirtschaftliche Freiheit als Gegensätze zu begreifen, trifft mitnichten auf historische Belege und verfängt erst recht nicht angesichts jüngerer Entwicklungen, die von einigen als Handelskriege oder Wirtschaftskriege bezeichnet werden und weitere Vulnerabilitäten offenbaren. Dieser Widerspruch führt dazu, dass sich Staaten einer weitergehenden Zusammenarbeit und Integration mit anderen Staaten entziehen. Dieser teilweise als Deglobalisierung bezeichnete Trend stellt angesichts der wirtschaftlichen Vorteile möglicherweise bloß ein einzelnes Versatzstück dar.<sup>3</sup> Das gleichzeitige Verfolgen von staatlichen Sicherheits- und Wirtschaftsinteressen auf militärischer Ebene stellt zudem

---

<sup>1</sup> *Heath*, Yale Law Journal 129 (2019), 1020 (1034 f.).

<sup>2</sup> *Sornajarah*, The International Law of Foreign Investment, 546 f.

<sup>3</sup> Siehe hierzu *Nowrot*, in: Tietje/ders. (Hrsg.), Internationales Wirtschaftsrecht, § 2 Rn. 5 f.; *von Arnould*, Völkerrecht, Rn. 53 ff.

die Regel statt die Ausnahme dar.<sup>4</sup> Während eine militärische Auseinandersetzung mit dem Ziel der gegenseitigen Überwältigung und Machtgewinnen außerhalb der gewöhnlichen Regeln geschieht, finden wirtschaftliche Machtgewinne oder sogar Wirtschaftskriege dagegen innerhalb der festgelegten Rahmenbedingungen statt.

Die fortschreitende Integration und Kooperation der Staaten gelingt auf politischem und rechtlichem Wege nicht nur durch den Abbau von Hemmnissen. Nötig sind Freiräume für wesentliche Interessen, die ein Staat und seine Gesellschaft für sich identifizieren, um dem System Stabilität und Legitimation zu verschaffen. Nationale Sicherheit ist ein Musterbeispiel für ein derart wesentliches Interesse. Nicht nur im Fall des sogenannten Ausnahmezustands, also während einer den Normalzustand beseitigenden und bedrohenden Gefahr, sondern auch in präventiv während des Normalzustands entfaltet sie eine besondere rechtliche Wirkung. Geht es um Sicherheit, treten andere Interessen, insbesondere wirtschaftliche häufig zurück – geht es doch um existenzielle Güter. Auf Grundlage dieses Dogmas finden sich Ausnahmen zum Schutz der nationalen Sicherheit in verschiedenen Rechtsgrundlagen, wie nationalen Verfassungen und auch in völkerrechtlichen Verträgen. In völkerrechtlichen Wirtschaftsverträgen, wie bilateralen Freihandelsübereinkommen (Free Trade Agreements, „FTA“) oder bilateralen Investitionsschutzvereinbarungen (Bilateral Investment Treaties „BIT“) oder kombinierten Vertragstypen, sollen wirtschaftliche Pflichten der Vertragsparteien so weit erfüllt werden, dass die staatlichen Sicherheitsinteressen nicht beeinträchtigt werden. Dies geschieht vor allem durch sogenannte Sicherheitsklauseln. Diese erlauben Staaten, Maßnahmen zum Schutz ihrer Sicherheit in bestimmten Situationen zu ergreifen.

Diese Sicherheitsklauseln zeichnen sich durch eine unbestimmte rechtliche Gestaltung aus und knüpfen an die Idee eines rechtlichen Notstands bzw. Ausnahmezustands an.<sup>5</sup> Dieser, aus der Unbestimmtheit herrührende Entscheidungsfreiraum, führt angesichts der beschriebenen Vulnerabilitäten und Interdependenzen zu einem erheblichem Missbrauchspotenzial, Sicherheitsinteressen als Deckmantel für eine protektionistische Industrie- und Handelspolitik zu verwenden. Dies gilt angesichts eines sich ausweitenden Sicherheitsverständnisses umso mehr. Treten potenzielle Pflichtverletzung etwa zum Zwecke wirtschaftlichen oder politischen Machtgewinns auf, stellt sich die Frage ihrer Rechtmäßigkeit und somit auch die Frage nach einer möglichen Legalisierung durch die so unbestimmt formulierte Sicherheitsklausel. Während Staaten in Bezug auf die Ausübung dieser Ausnahmemöglichkeit lange Zurückhaltung

---

<sup>4</sup> Vgl. *Blum*, *Wirtschaftskrieg*, 21 ff.; 724 f.; vgl. *Sornajarah*, *The International Law of Foreign Investment*, 544 f.

<sup>5</sup> *Collins*, *International Investment Law*, 286 f.

gezeigt haben,<sup>6</sup> scheint sich dieser Trend – zumindest kurzfristig – verändert zu haben, sodass Wirtschaftskrisen, bewaffnete Konflikte und strategische Interessen zu rechtlichen Konflikten und Streitbeilegungsverfahren geführt haben.<sup>7</sup> Eine allgemeingültige Aussage zu treffen ist im Internationalen Wirtschaftsrecht („*IWR*“), mit ca. 3000 BIT und hunderten FTA mit variantenreichen Sicherheitsklauseln jedoch schwer.

Das Ziel der Arbeit ist es, die Rechtsnatur der Sicherheitsklausel, ihre Entstehungsgeschichte und Funktion sowie ihre Verwendung von Staaten und ihre Auslegung durch Streitbeilegungsorgane zu untersuchen. Zentral ist dabei die Frage, welche Rolle Sicherheitsklauseln in einer integrierten Wirtschaftsordnung bei einem sich ausweitenden Sicherheitsbegriff spielen. Die hybride Rechtsnatur und Stellung erfordern insofern eine genaue Differenzierung und Untersuchung: denn einerseits fungiert sie als Ausgestaltung eines vertraglichen Ausnahmezustands, also zum Sicherheitsschutz im Notfall. Andererseits beinhaltet sie Ausnahmen zugunsten militärischer bzw. strategischer Güter und Dienstleistungen. Die unbestimmte Gestaltung der Sicherheitsklausel verbunden mit einer erheblichen Ausnahmewirkung erzeugt ein Spannungsverhältnis zwischen Schutz legitimer Interessen und Wahrung der eingegangenen Verpflichtungen. Obwohl die Sicherheitsklausel ein nützliches und notwendiges „Ventil“ für Staatenintegration darstellen könnte, scheint sie mit Blick auf ausgebrochene Handelskriege, Wirtschaftskrisen und nationale Wirtschaftspolitik anfällig für einen erheblichen, systemgefährdenden Missbrauch.<sup>8</sup>

Die Arbeit untersucht eine Vielzahl verschiedener Sicherheitsklauseln und geht damit über Ansätze in der bisherigen Literatur hinaus. Bisherige Ansätze versuchten etwa, die Sicherheitsklausel aus dem System der Welthandelsorganisation („*WTO*“), Art. XXI des General Agreement on Tariffs and Trade 1994 („*GATT*“ oder „*GATT 1994*“) oder aus einzelnen BIT vergleichend darzustellen. Diese Arbeit beabsichtigt indes, ein Gesamtbild der Rechtsfigur Sicherheitsklausel zu zeichnen. Dafür werden Verträge sowohl aus historischer und aktueller Sicht untersucht und wirtschaftliche oder geografische und politische Zusammenhänge berücksichtigt. Es erfolgt eine fundierte rechtsvergleichende Analyse der Sicherheitsklausel, die allgemeingültige Vergleichsergebnisse er-

---

<sup>6</sup> Vgl. WTO, *Russia – Measures Concerning Traffic in Transit*, Report of the Panel vom 05. April 2019, WT/DS512/R, para. 7.81; *Van den Bossche/Akpofure*, WTI Working Paper (Nr. 3, 2020), 1 (2 f.); *Anuradha*, *Asian Journal of WTO and International Health Law and Policy*, 311 (319).

<sup>7</sup> *Sacerdoti*, in: ders./Acconi/Valenti/de Luca (Hrsg.), *General Interests of Host State* in IIL, 3 (5, 11 f.).

<sup>8</sup> Siehe auch *Cohen*, *Journal of International Economic Law* 23 (2020), 793 (802 ff.); siehe zur Streitbeilegung und aufgeworfenen Fragen auch Kapitel 6 und 7.