

## Tierwohl als globales Gut: Regulierungsbedarf und -chancen

Anne Peters\*

A. Einleitung.....	363	G. Globales Tierrecht und Forschungs-	
B. Das Konzept Tierwohl.....	365	agenda.....	382
C. Tierwohl als globale Angelegenheit...	366	I. Globales Recht.....	382
D. Das geltende Völkerrecht: Vernachlässigung des Tierwohls.....	369	II. Die Wissenschaft vom globalen Tierrecht.....	383
E. Spannungen und Synergien zwischen Welthandelsrecht und Tierwohl.....	372	III. Global justice für Tiere?.....	386
F. Die globale Natur des Problems erfordert globale Regulierung.....	376		

*Dieser Beitrag entwirft ein globales Tierrecht als Rechtskorpus und als wissenschaftliche Disziplin. Sein Schlüsselbegriff ist Tierwohl, im Gegensatz zu Tierrechten. Die Notwendigkeit und Möglichkeit globaler (nicht rein innerstaatlicher) Regelung ergibt sich aus einer Überlegung in drei Schritten: Erstens ist das Tierwohl eine Angelegenheit von globalem Interesse. Zweitens existieren trotz des sich herausbildenden Problembewusstseins kaum normative Standards zur Verbesserung des Tierwohls auf der internationalen Ebene. Als Beispiel für die Wirkungsweise europäischer Standards und für die zweiseitigen Auswirkungen des geltenden Völkerrechts auf das Tierwohl wird der WTO-Seehundproduktefall herangezogen. Drittens muss – und zwar aus mehreren, sich überlappenden Gründen – die Rechts- und Standardsetzung zur Verbesserung des Tierwohls global in puncto Struktur und in ihrem Regelungsbereich sein. Die Struktur von globalem Recht und die damit einhergehende Internationalisierung des nationalen Rechts wird erläutert und das begleitende Forschungsfeld, nämlich die globale Tierrechtswissenschaft, skizziert.*

### A. Einleitung

Im Januar 2016 entschied das US-Distriktsgericht für den Northern District of California, dass nach gegenwärtigem US-amerikanischen Recht ein Makak kein Urheberrecht an einem von ihm geschossenen Selfie habe (beziehungsweise in prozesualer Hinsicht noch nicht einmal eine Klagebefugnis).<sup>1</sup> Das Gericht schloss jedoch die Möglichkeit eines solchen Rechts nicht aus – es meinte lediglich, dass seine Zu-

\* Prof. Dr. iur., LL.M. (Harvard), Direktorin am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (Heidelberg), Universitäten Heidelberg, Basel und Freie Universität Berlin. Erweiterte Schriftfassung meiner Antrittsvorlesung, die ich unter dem Titel „Globales Tierrecht und die Internationalisierung der Rechtsordnung“ als Honorarprofessorin am Fachbereich Rechtswissenschaft der Freien Universität Berlin am 19. Januar 2016 gehalten habe. Ich danke den Teilnehmern meines Forschungsseminars am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg für konstruktive Kritik an einer Vorversion dieses Beitrags.

1 US District Court for the Northern District of California: *Naruto, et al., plaintiffs, v. David John Slater, et al., defendants*, Case no. 15-cv-04324-WHO, Order granting motions to dismiss, re: dkt. nos. 24, 28 (28. Januar 2016).

sprechung dem Parlament und dem Präsidenten obliege und nicht durch richterliche Auslegung in den Copyright Act hineingelesen werden könne.<sup>2</sup>

Dieser Fall wirft die grundlegende Frage auf, ob Tiere juristische Rechte, vielleicht Grundrechte analog zu Menschenrechten, haben können. Sind Tierrechte – im Sinne von starken moralischen und rechtlichen Ansprüchen<sup>3</sup> – rechtskonstruktiv möglich? Wäre ihre Anerkennung und Normierung ethisch geboten? Wenn ja, für welche Tiere? Nur für Primaten, wie dieser Makak, der offenbar eine Vorstellung von sich selbst hat, wie seine Pose für das Selfie suggeriert? Welche Rechte? Sicher nicht das allgemeine Wahlrecht oder die Religionsfreiheit. Wie aber sieht es aus mit dem Recht auf Leben, dem Schutz vor Folter, dem Recht auf körperliche Freiheit und – wie im Fall des Makaken – dem Recht am eigenen Bild?

Diese Fragen sind gesellschaftlich, philosophisch und juristisch umstritten. Zwar ist die Entwicklung hier im Fluss. Dennoch haben die kanadischen Politikwissenschaftler Sue Donaldson und Will Kymlicka in ihrem bahnbrechenden Buch „Zoopolis“ von 2011 die Frage der subjektiven Tierrechte als „politisch aussichtslos“ bezeichnet.<sup>4</sup>

Das Forschungsprogramm des globalen Tierrechts ist deshalb – jedenfalls in einem ersten Zugriff – bescheidener und weniger ideologisch aufgeladen. Kernbegriff dieses Forschungsprogramms und des Forschungsfeldes ist nicht der des subjektiven Rechts, sondern der des Tierwohls.

Meine Grundthese ist, dass ein globales Tierrecht als Rechtskorpus und als wissenschaftliche Disziplin zeitgemäß ist und entwicklungsfähig und -bedürftig ist, und zwar aus einem Dreischritt heraus: Erstens ist das Tierwohl (Abschnitt B) eine Angelegenheit des globalen Interesses (Abschnitt C). Zweitens fehlen trotz des sich herausbildenden Problembewusstseins weitgehend (aber nicht vollständig) normative Standards zur Verbesserung des Tierwohls auf internationaler Ebene (Abschnitt D). Als Beispiel für die Wirkungsweise europäischer Standards und für die zweischneidigen Auswirkungen des geltenden Völkerrechts auf das Tierwohl werde ich näher auf den WTO-Seehundproduktfall eingehen (Abschnitt E). Drittens

- 2 Ibid., S. 6: “Naruto is not an ‘author’ within the meaning of the Copyright Act. Next Friends argue that this result is ‘antithetical’ to the ‘tremendous [public] interest in animal art.’ (...) Perhaps. But that is an argument that should be made to Congress and the President, not to me. The issue for me is whether Next Friends have demonstrated that the Copyright Act confers standing upon Naruto. In light of the plain language of the Copyright Act, past judicial interpretations of the Act’s authorship requirement, and guidance from the Copyright Office, they have not.”
- 3 Hierzu T. Regan, *The Case for Animal Rights*, Berkeley, Calif.: University of California Press 2004 (original 1983); P. Cavalieri, *The Animal Question: Why Nonhuman Animals Deserve Human Rights*, Oxford: Oxford University Press 2001; W. Edmundson, *Do Animals Need Rights?*, *Journal of Political Philosophy* 2014, S. 1–16; A. Peters, *Liberté, Égalité, Animalité: Human–Animal Comparisons in Law*, *Transnational Environmental Law* 2016, doi:10.1017/S204710251500031X.
- 4 S. Donaldson/W. Kymlicka, *Zoopolis*, Oxford: Oxford University Press 2011, S. 5: „a political non-starter“.

muss – und zwar aus mehreren, sich überlappenden Gründen – die Rechts- und Standardsetzung zur Verbesserung des Tierwohls *global* in puncto Struktur und in ihrem Regelungsbereich sein (Abschnitt F). Was ich unter globalem Recht verstehe, erläutere ich am Ende und skizziere abschließend das begleitende Forschungsfeld, nämlich die globale Tierrechtswissenschaft (Abschnitt G).

## B. Das Konzept Tierwohl

Zunächst möchte ich den Grundbegriff des Tierwohls, *animal welfare*, auch in Abgrenzung zu Tierrechten, erläutern. Im Unterscheid zum üblichen Rechtsbegriff des Tierschutzes, den wir aus vielen nationalen Rechtsordnungen kennen – etwa von den amtlichen Titeln des deutschen oder schweizerischen Tierschutzgesetzes –, nimmt das Tierwohl den Ausgangspunkt beim Tier selbst. Tierschutz ist das, was Menschen mit Tieren machen, wohingegen Tierwohl das ist, was Tiere brauchen. Man könnte somit sagen, dass der Begriff des Tierwohls eine Mittelstellung einnimmt zwischen dem total anthropozentrischen und bereits positivrechtlich fundierten traditionellen Begriff des Tierschutzes und der noch utopischen Forderung nach Tierrechten. Er eignet sich deshalb als Grundbegriff für eine Reformstrategie.

Tierwohl hat sich als naturwissenschaftliches Konzept herausgebildet. Dieses bezieht sich auf die Lebens- und Sterbeumstände von Tieren, wie sie von Menschen gezüchtet, gehalten, gehandelt und getötet werden, basierend auf der Annahme, dass Menschen im Prinzip moralisch berechtigt sind, all dies mit Tieren zu tun. Das Ziel der Herausarbeitung und Anwendung eines angemessenen Begriffs des Tierwohls ist es, Tierleid zu verringern, während ihre wirtschaftliche Nutzung durch Menschen aufrechterhalten wird. Seit den 1960er Jahren hat der britische Agrartiererrat (Farm Animal Welfare Council) die so genannten fünf Freiheiten für Nutztiere entwickelt, nämlich die Freiheit von Hunger und Durst, von Unbehagen, von Verletzungen, Schmerz und Krankheit, die Freiheit, ein normales Verhalten zu manifestieren und die Freiheit von Furcht und Stress.<sup>5</sup> Heute wird Tierwohl normalerweise auf drei sich überlappende Dimensionen bezogen: auf die grundlegende Gesundheit und körperliche Funktionsfähigkeit des Tieres, seine affektiven Zustände und sein artgerechtes Leben. Diese drei Dimensionen werden gegenwärtig ansatzweise in internationalen Standards<sup>6</sup> und auch in nationalen Tierschutzgesetzen<sup>7</sup> angesprochen. In den Fachgebieten der Veterinärmedizin, Tiervershaltensforschung, Stressforschung, Ernährung und Genetik, die zunächst das naturwissenschaftliche Konzept des Tierwohls prägen, wurde viel Aufwand getrieben, um die

5 „Brambell Report“, Report of the Technical Committee to Enquire Into the Welfare of Animals Kept Under Intensive Livestock Husbandry Systems (Chairman: Professor F.W. Rogers Brambell, FRS), London: HMSO 1965, S. 13.

6 Siehe zu den OIE-Standards unten Fn. ..

7 Siehe z.B. Art. 3 des Schweizerischen Tierschutzgesetzes vom 16. Dez. 2005, SR 455 (Stand 1. Mai 2014).

richtigen Kriterien zu identifizieren und numerische Werte zu definieren, mittels derer das Wohl von Nutz- oder Versuchstieren beurteilt und tatsächlich gemessen werden könnte.<sup>8</sup>

In neuerer Zeit ist die ethische Dimension des Begriffs des Tierwohls in den Vordergrund getreten. Das Tierwohl und die damit zusammenhängende Wohlfahrtsethik werden oft als Gegenprogramm zur Idee der Tierrechte dargestellt.<sup>9</sup> Die Wohlfahrtsethik wurde von einem ihrer Vertreter, dem Politikwissenschaftler Robert Garner, gekennzeichnet als die Auffassung, dass Tiere nicht leiden sollen, aber kein Recht auf Leben hätten.<sup>10</sup> Dementsprechend stellt die Idee des Tierwohls die Möglichkeit des Eigentums an Tieren nicht infrage.<sup>11</sup> Zentral für die Wohlfahrtsethik ist nicht der Begriff des subjektiven Rechts, sondern das Prinzip der Vermeidung von unnötigem Leiden.<sup>12</sup> Die praktische Konsequenz der Wohlfahrtsethik ist, dass die Nutzung von Tieren kein Problem per se darstellt. Es kommt lediglich darauf an, *wofür und wie* sie genutzt werden.<sup>13</sup>

### C. Tierwohl als globale Angelegenheit

Das (naturwissenschaftliche, rechtliche und ethische) Konzept des Tierwohls reagiert auf ein gesellschaftliches Anliegen. Dieses Anliegen ist mittlerweile global anerkannt. Die Gründe für die Herausbildung und Artikulation einer weltweiten öffentlichen Meinung zu Gunsten der Verbesserung des Wohlergehens von Tieren sind vielfältig. In einigen Weltregionen steht die Besorgnis um Lebensmittelsicherheit und Verbrauchergesundheit im Vordergrund,<sup>14</sup> in anderen Regionen überwiegen ethische Bedenken oder einfach Mitleid; meist liegt ein Motivbündel vor. Aus dieser gesellschaftlichen Haltung und den korrespondierenden Geschäftsinteressen heraus hat die Idee der Vermeidung von Schäden oder zumindest der Grausamkeit

- 8 Kritisch hierzu *D. Fraser*, *Understanding Animal Welfare: The Science in its Cultural Context*, Hoboken, New Jersey: Wiley-Blackwell 2008, insb. auf S. 239-40. Fraser betont, dass die verschiedenen Kriterien, die hierfür eingesetzt werden, nicht immer übereinstimmen oder sogar wechselseitig unvereinbar sind. „Tierwohl“ ist kein rein „wissenschaftliches“ Konzept, sondern mit Werten gesättigt (ibid., S. 252).
- 9 *R. Garner*, *Animals, Politics, and Morality*, 2. Aufl., Manchester: Manchester University Press 2004; *R. Garner*, *Animal Welfare: A Political Defense*, *Journal of Animal Law and Ethics* 2006, S. 161-74.
- 10 *G.L. Francione/R. Garner*, *The Animal Rights Debate: Abolition or Regulation?*, New York: Columbia University Press 2010, S. 120.
- 11 Ibid., S. 168.
- 12 Ibid.
- 13 Ibid., S. 129.
- 14 *B. Kuemlangan*, Officer-in-Charge, Development Law Service of FAO, Preface, in: *J. Vapnek/M. Chapman*, *Legislative and Regulatory Options for Animal Welfare*, for the Development Law Service FAO Legal Office. FAO Legislative Study 104, Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations 2010, S. 1.

an Tieren in zahlreiche nationale Gesetze, vor allem europäischer Staaten, Eingang gefunden.<sup>15</sup>

Es ist eine offene Frage, ob diese Vorstellung bereits einen universellen Wert oder eine wahrhaft globale soziale Norm darstellt.<sup>16</sup> An dieser Stelle ist besondere Wachsamkeit und Sensibilität gefragt, um nicht in europäische Projektionen und in einen falschen Universalismus zu verfallen. Selbst unter der Annahme, dass ein universeller Wert des Tierwohls existiert, müssen wir einräumen, dass die Konkretisierung dieses universellen Wertes in Gesellschaften mit unterschiedlichen politischen, kulturellen und religiösen Traditionen variiert. Es gibt, wie Robert Howse kürzlich festhielt, „keinen feinkörnigen globalen Konsens über die moralisch angemessene Behandlung von Tieren“.<sup>17</sup>

Dennoch argumentieren einige Rechtswissenschaftler sogar, dass die Fülle der nationalen Kodifikationen über Tierwohl bereits ein allgemeines Rechtsprinzip im Sinne von Art. 38 IGH-Statut zur Entstehung gebracht hat.<sup>18</sup> Ein solches allgemeines Prinzip wäre eine formale Völkerrechtsquelle.

Wir müssen die Frage der Existenz eines Rechtsprinzips Tierwohl nicht entscheiden, können jedoch festhalten, dass jedenfalls die Relevanz des Themas und der Regulierungsbedarf gegenwärtig nicht mehr bezweifelt werden. Die Frage ist natürlich, wie relevant und wie dringend das Tierwohl ist, vor allem angesichts zahlreicher anderer globaler Probleme, von Massenmigration über den globalen Terrorismus bis hin zu globalen Finanzkrisen. Jene Probleme sind wichtig, nach Ansicht vieler Beobachter wichtiger als das globale Tierwohl.

Glücklicherweise und notgedrungen existiert in der Völkerrechtswissenschaft, wie in der Rechtspolitik, eine Spezialisierung und Arbeitsteilung: Nicht alle Wissenschaftler und Aktivisten können sich gleichermaßen qualifiziert mit Menschenrechtsverletzungen, den Ziehungsrechten in der Weltbank und mit dem Klimaschutz befassen, um nur drei drängende Problemkreise zu nennen. Niemand wird

15 Siehe die teilweise zustimmende, teilweise abweichende Meinung von Richter Pinto de Albuquerque in EGMR, *Herrmann v. Germany* (Grosse Kammer), 26. Juni 2012, Nr. 9300/07, S. 36: „ein Markenzeichen des internationalen und europäischen Rechts der heutigen Zeit [ist] der Schutz des Lebens und des Wohls von Tieren“ (Übersetzung der Verfasserin).

16 WTO, *European Communities – Measures Prohibiting the Importation and Marketing of Seal Products*, Report of the Panel vom 25. Nov. 2013, WT/DS400/R und WT/DS401/R, Rn. 7.420 lässt dies offen. Siehe bejahend M. Bowman/P. Davies/C. Redgwell, *Lyster's International Wildlife Law*, 2. Aufl., Cambridge: Cambridge University Press 2010, S. 678.

17 R. Howse/J. Langille/K. Sykes, *Pluralism in Practice: Moral Legislation and the Law of the WTO after Seal Products*, *George Washington International Law Review* 2015, S. 81 (85-86).

18 Siehe für die These eines (sich herausbildenden) Rechtsprinzips K. Sykes, „Nations Like Unto Yourselves”: An Inquiry Into the Status of a General Principle of International Law Concerning International Welfare, *Canadian Yearbook of International Law* 2011, S. 3-49. In diesem Sinne auch *Bowman u.a.*, *Wildlife Law* (Fn. 16), S. 680.

einem Klimarechtsexperten vorwerfen, dass er sich nicht auch noch mit Kinderrechten und mit Zwangsehen beschäftigt.

Ich behaupte nun, dass die gesellschaftliche, politische, und moralische Relevanz des Themas Tierwohl die Schwelle erreicht und überschritten hat, welche die Etablierung eines neuen Forschungsgebiets rechtfertigt – ein Gebiet, zu dessen Ausarbeitung Völkerrechtler legitimerweise beitragen dürfen.

Die global-gesellschaftliche Relevanz des Tierwohls zeigt sich daran, dass die gegenwärtig 180 Mitgliedstaaten der Weltorganisation für Tiergesundheit (OIE) der Organisation förmlich empfahlen, dass diese „die Entwicklung und Umsetzung von regionalen Tierwohl-Strategien unterstützen solle und auch die Entwicklung einer globalen Tierwohlfahrtsstrategie in Betracht ziehen sollte“.<sup>19</sup> Diese Empfehlungen wurden von der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) als „deutliches Anzeichen für einen wachsenden Konsens über die Bedeutung von Tierwohl-Standards“ angesehen.<sup>20</sup> Das Streitbeilegungsgremium der WTO befand, dass „verschiedene Aktivitäten in Bezug auf das Tierwohl auf der internationalen und der nationalen Ebene es nahe legen (...), dass Tierwohl eine global anerkannte Angelegenheit ist“.<sup>21</sup>

Diese Angelegenheit erfordert eine rechtliche Regelung. Der entscheidende Aspekt ist nun, dass in Zeiten der Globalisierung eine Regulierung allein auf der nationalen Ebene unzureichend wäre. Nationale Rechtssetzung muss durch internationale Vorschriften ergänzt werden, um wirksam zu werden (die Gründe hierfür erläutere ich im Einzelnen im Abschnitt E). Solche internationalen Vorschriften fehlen jedoch gegenwärtig, wie im Folgenden gezeigt wird.

19 World Organisation for Animal Health, Third OIE Global Conference on Animal Welfare Implementing the OIE Standards – addressing regional expectations, Kuala Lumpur (Malaysia), 6.–8. November 2012, Recommendations, Recommendation No. 9, S. 4 (Übersetzung der Verfasserin), abrufbar unter: [http://www.oie.int/fileadmin/Home/eng/Conferences\\_Events/docs/pdf/recommendations/kuala\\_aquatic/A\\_Recommendations\\_Animal\\_Welfare\\_conference.pdf](http://www.oie.int/fileadmin/Home/eng/Conferences_Events/docs/pdf/recommendations/kuala_aquatic/A_Recommendations_Animal_Welfare_conference.pdf) (zugegriffen am 24. Aug. 2016).

20 Vapnek/Chapman, FAO (Fn. 14), S. 83 (Übersetzung der Verfasserin).

21 WTO, *Seal Products*, Panel Reports (Fn. 16), Rn. 7.420 (Übersetzung der Verfasserin). Das Panel untersuchte diese Frage, um zu bejahen, dass „das Ziel der Begegnung moralischer Bedenken der Öffentlichkeit über das Wohl von Seehunden in den Bereich der legitimen Ziele im Sinne von Art. 2 Abs. 2 des TBT-Abkommens fällt.“ (Übersetzung der Verfasserin).

## D. Das geltende Völkerrecht: Vernachlässigung des Tierwohls

Im geltenden Völkerrecht werden der Schutz gefährdeter Arten,<sup>22</sup> der Schutz von Lebensräumen<sup>23</sup> sowie die Biodiversität<sup>24</sup> angesprochen, kaum jedoch das Tierwohl, von Tierrechten ganz zu schweigen. Ebenenübergreifend bestehen im nationalen, europäischen und internationalen Recht drei verschiedene Regelungskomplexe: ein Komplex zu Wildtieren, ein weiterer zu Nutztieren und ein dritter Mehrebenen-Rechtskomplex zu Versuchstieren.

Auf der Ebene des traditionellen harten Völkerrechts finden sich Rechtsvorschriften über Tierwohl vereinzelt, und sie sind oft nur auf bestimmte Tierarten anwendbar. Das internationale Recht des Wildbestandes behandelt praktisch nur den Artenschutz („good-of-its-kind“) im Gegensatz zum Gedeihen individueller Organismen („good-of-its-own“).<sup>25</sup> Einzelne Vorschriften zum Tierwohl existieren in internationalen Regimen, die auf die Regelung der Nutzung und den Handel von Tieren sowie den Artenschutz und Biodiversität abzielen. Beispiele aus *Lyster's Wildlife Law* sind Vorschriften im Abkommen über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten wildlebender Fauna und Flora (CITES) für die Ausstellung von Exportgenehmigungen und zum Transport lebender Exemplare. Diese verpflichten die Vertragsparteien „dass die Gefahr der Verletzung, Gesundheitsschädigung oder Tierquälerei soweit wie möglich ausgeschaltet wird“.<sup>26</sup> Ein weiteres Beispiel ist eine Vorschrift des Umweltschutzprotokolls zum Antarktis-Vertrag, die vorsieht, dass bei der Entnahme von Tieren von der antarktischen Landmasse „Schmerzen und Leiden soweit irgend möglich vermieden werden“<sup>27</sup> sollen.

- 22 Übereinkommen über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten freilebender Tiere und Pflanzen vom 3. März 1973 (CITES), 993 UNTS 243 (in Kraft seit 1. Juli 1975); Übereinkommen vom 23. Juni 1979 zur Erhaltung der wandernden wildlebenden Tierarten, 1651 UNTS 333 (in Kraft seit 1. Nov. 1983). Siehe zu Walen: IGH, *Whaling in the Antarctic* (Australia v. Japan: New Zealand Intervening), ICJ Reports 2014, S. 226. Siehe zu Elefanten: M. Glennon, Has International Law Failed the Elephant? *The American Journal of International Law* 1990, S. 1-43; R. Adams, *Elephant Treaties: The Colonial Legacy of the Biodiversity Crisis*, Lebanon, NH: University Press of New England 2014; A. Nollkaemper, Framing Elephant Extinction, *ESIL Reflections* 2014, S. 3; A. Peters, Novel practice of the Security Council: Wildlife poaching and trafficking as a threat to the peace, *EJIL Talk! Blog of the European Journal of International Law*, 12. Feb. 2014, abrufbar unter: <http://www.ejiltalk.org/author/anne-peters/> (zugegriffen am 24. Aug. 2016).
- 23 Siehe z.B. Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABl. 1992, L 206/7, abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1992L0043:20070101:DE:PDF> (zugegriffen am 24. Aug. 2016).
- 24 Übereinkommen vom 5. Juni 1992 über die biologische Vielfalt (UNTS 1760, S. 79); dt. Umsetzungsgesetz v. 30. August 1993, BGBl. II, 1993, S. 1741.
- 25 *Bowman u.a.*, *Wildlife Law* (Fn. 16), S. 672.
- 26 Art. III Abs. 2 lit. c) und Art. VIII Abs. 3 CITES (Fn. 22).
- 27 Art. 3(6) der Anlage II des Umweltschutzprotokolls zum Antarktis-Vertrag, Erhaltung der antarktischen Tier- und Pflanzenwelt vom 4. Okt. 1991, in Kraft seit 14. Jan. 1998 (BGBl. 1994 II S. 2477 ff.).

Die meisten Tierwohlvorschriften sind nicht im Vertragsrecht zu finden, sondern (nur) im Sekundärrecht, das von internationalen Organisationen, Institutionen oder Konferenzen der Vertragsparteien erlassen wird. Beispielsweise empfiehlt der ständige Ausschuss des Übereinkommens über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume, dass Methoden zur Ausrottung einer fremden Spezies so „selektiv, ethisch und möglichst ohne Grausamkeit, im Einklang mit dem Ziel der dauerhaften Beseitigung der invasiven Spezies“<sup>28</sup> erfolgen solle.

Die internationale Walfangkommission (IWC) hat das Wohl von Walen als Problem aufgegriffen,<sup>29</sup> aber dies wurde von einigen Vertragsparteien als Überschreitung des Mandats der Kommission kritisiert. Infolgedessen pausieren die Versuche zur Definition von Leitlinien über Walwohl gegenwärtig.<sup>30</sup>

Der wichtigste Standardsetzer ist bisher die *Organisation Internationale des Epizooties/World Organisation for Animal Health* (OIE). Diese Organisation hat seit 2005 insgesamt elf Sets von Tierwohlstandards verabschiedet. Acht von diesen wurden in den Gesundheitskodex für Landtiere inkorporiert (neuste Version von 2015),<sup>31</sup> drei weitere Standards bilden den Gesundheitskodex für Wassertiere.

- 28 Ständiger Ausschuss (Standing Committee) des Übereinkommens über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume („Berner Übereinkommen“ vom 19. Sept. 1979, SEV Nr. 104), Empfehlung (Recommendation) Nr. 77 (1999) „On the Eradication of Non-native Terrestrial Vertebrates“ vom 3. Dez. 1999, Präambel (Übersetzung der Verfasserin).
- 29 IWC, Resolution 2004-3 „Resolution on Whale Killing Issues“, in der die Kommission „im Licht ihres Mandats und seit langem bestehenden Engagements, Wohlfahrtsangelegenheiten zu behandeln, ihre Besorgnis ausdrückt (...)“ (Übersetzung der Verfasserin).
- 30 In dem Papier einer Arbeitsgruppe „Updated Discussion Paper: Addressing welfare within the IWC – Intersectoral Working Group on Welfare Summary Recommendations“ (Doc. IWC/65/WKM&AWI05 rev 2“ vom 17. Sept. 2014), wurde der „Vorschlag für eine Definition und Leitprinzipien der Wohlfahrt“ entfernt. Es wird stattdessen empfohlen, „dass zwischen den Sessions weitere Diskussionen unter interessierten Vertragsparteien, über die Möglichkeiten der Entwicklung eines geteilten Verständnisses über nicht jagdbezogenen Wohlfahrtsaspekte in Bezug auf menschliche Aktivitäten stattfinden sollen“ (S. 1, Übersetzung der Verfasserin). Die Arbeitsgruppe bat die IWC, „sich bereit zu erklären, zwischen den Sessions zu arbeiten, um zustimmungsfähige Definitionen und Leitprinzipien zum Tierwohl zu entwickeln, um zur Förderung der Koordination und einer Einigung in der IWC und darüber hinaus beizutragen“. (ibid., S. 2, lit. c), (Übersetzung der Verfasserin).
- 31 Terrestrial Animal Health Code 2015, Art. 7.1.1., „Definition“: „*Animal welfare* means how an *animal* is coping with the conditions in which it lives. An animal is in a good state of welfare if (as indicated by scientific evidence) it is healthy, comfortable, well nourished, safe, able to express innate behaviour, and if it is not suffering from unpleasant states such as pain, fear, and distress. Good animal welfare requires disease prevention and appropriate veterinary treatment, shelter, management and nutrition, humane handling and humane slaughter or killing. Animal welfare refers to the state of the animal; the treatment that an animal receives is covered by other terms such as animal care, animal husbandry, and humane treatment“. Abrufbar unter: <http://www.oie.int/international-standard-setting/terrestrial-code/access-online/> (zugegriffen am 24. Aug. 2016). Siehe auch Art. 7.1.2.: „Guiding principles for animal welfare“, Art. 7.1.3.: „Scientific basis for recommendations“ und Art. 7.1.4.: „General principles for the welfare of animals in livestock production systems“.

Das Sekundärrecht hat den Nachteil, dass es typischerweise nicht rechtsverbindlich ist,<sup>32</sup> sondern lediglich Richtlinien oder Empfehlungen bildet, die sich an die Mitgliedstaaten der Organisation richten. Insbesondere die OIE-Normen sind nicht zufriedenstellend. Beispielsweise nennen die OIE-Standards über den Transport lebender Tiere keine Zahlen, keine Verbote, keine obligatorische Überprüfung und keine Begrenzungen der Geschäftsvorgänge. Die Standards lesen sich eher wie eine Checkliste, die jeder berücksichtigen sollte, der Tiertransporte unternehmen will. Eine solche Liste mag politischen und wirtschaftlichen Akteuren nützen, aber sie ist keine wirkliche Norm, die tierschädliche Praktiken begrenzt oder verbietet.<sup>33</sup>

Wenn wir den Blick von der universellen zur regionalen Ebene lenken, sehen wir, dass insbesondere europäische Staaten, vor allem seit den 1980er Jahren, sowohl auf der nationalen Ebene als auch im Rahmen der Europäischen Union (EU) und des Europarats Rechtsnormen über die Behandlung von Tieren verabschiedet haben (zur Haltung von Nutztieren,<sup>34</sup> Tiertransporten,<sup>35</sup> Schlachtungen<sup>36</sup> und zu Haustieren<sup>37</sup>). Darüber hinaus entwickelt der Europäische Menschenrechtsgeschichtshof (EGMR) Rechtsprechung an der Schnittstelle zwischen Menschenrechten und Tierrechten.<sup>38</sup> Jedoch ist dieser Rechtskorpus nicht universell, sondern nur regional.

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass der Flickenteppich aus internationalem und regionalem Recht zum Tierwohl kein kohärentes und dichtes Rechtsgebiet bildet.

32 Die verbindlichen Verordnungen der IWC (*regulations* – im Gegensatz zu Empfehlungen (*recommendations*)), welche die *Schedule* ändern, bilden eine Ausnahme (Art. V International Whaling Convention vom 2. Dez. 1946 (161 UNTS 72), abrufbar unter: <https://iwc.int/convention> (zugegriffen am 24. Aug. 2016)).

33 *D. Favre, An International Treaty for Animal Welfare, Animal Law Review* 2012, S. 237 (252).

34 Europarat: Europäisches Übereinkommen zum Schutz von Tieren in landwirtschaftlichen Tierhaltungen vom 10. März 1976, ETS Nr. 87 (in Kraft seit 10. Sept. 1978) (ein Rahmenabkommen); Änderungsprotokoll zu dem Europäischen Übereinkommen zum Schutz von Tieren in landwirtschaftlichen Tierhaltungen vom 6. Feb. 1992, ETS Nr. 145 (mit Anpassungen für die Biotechnologie). In der EU: Richtlinie 98/58/EG des Rates über den Schutz landwirtschaftlicher Nutztiere vom 20. Juli 1998 (ABl. L 221, S. 23 vom 8. Aug. 1998); Richtlinie 1999/74/EG des Rates zur Festlegung von Mindestanforderungen zum Schutz von Legehennen vom 19. Juli 1999 (ABl. 1999 L 203, 53); Richtlinie 2008/120/EG des Rates über Mindestanforderungen für den Schutz von Schweinen vom 18. Dez. 2008 (ABl. 2008 L 47, 5); Richtlinie 2007/43/EG des Rates mit Mindestvorschriften zum Schutz von Masthühnern vom 28. Juni 2007 (ABl. 2007 L 182, 19).

35 Europäisches Übereinkommen über den Schutz von Tieren beim internationalen Transport vom 13. Dez. 1968, ETS Nr. 65 (in Kraft seit 20. Feb. 1971). Zusatzprotokoll zum Europäischen Übereinkommen über den Schutz von Tieren beim internationalen Transport vom 10. Mai 1979, ETS Nr. 103 (in Kraft seit 7. Nov. 1989), das seit seinem Inkrafttreten einen integralen Bestandteil des Abkommens bildet: Europäisches Übereinkommen über den Schutz von Tieren beim internationalen Transport (revidiert) vom 6. Nov. 2003, ETS Nr. 193 (in Kraft seit 14. März 2006, zur Unterzeichnung aufgelegt auch für die EU und Nichtmitgliedstaaten des Europarates).

36 Europäisches Übereinkommen über den Schutz von Schlachttieren vom 10. Mai 1979, ETS Nr. 102 (in Kraft seit 11. Juni 1982).

37 Europäisches Übereinkommen zum Schutz von Heimtieren vom 13. Nov. 1987, ETS Nr. 125 (in Kraft seit 1. Mai 1992).

38 Siehe z.B. EGMR, *Tierbefreier e. V. v. Deutschland*, 16. Jan. 2014, Nr. 45192/09.

Die Vorschriften sind fragmentiert, oft kompromisshaft, inkonsistent oder nicht durchsetzbar. Vor allem sind diese Normen den meisten Juristen, Rechtsanwendern und Rechtswissenschaftlern gar nicht bekannt.

Die wenigen rechtswissenschaftlichen Arbeiten stimmen in dieser Diagnose überein. Cale Otters Untersuchung der prominentesten internationalen Tierregelungsinstrumente enthüllt, „dass ein transnationales Tierschutzregime gegenwärtig nicht existiert“.<sup>39</sup> Steven White bedauert das „Fehlen eines zusammenhängenden Rechtsregimes“, und dass „gegenwärtig eine Lücke im völkerrechtlichen Schutz des Tierwohls besteht“.<sup>40</sup> Michael Bowman und Co-Autoren stellen fest, dass „sich das Wohl individueller Tiere (ob wild oder domestiziert) als bedeutendes und grundsätzliches Anliegen der internationalen Gemeinschaft herausbildet, das jedoch noch keine besonders hohe Aufmerksamkeit genießt oder zusammenhängende Reaktionen hervorgerufen hat“. Die Autoren fahren fort, dass „das Problem bisher kurzfristig und stückchenweise adressiert wurde, vor allem auf der regionalen Ebene und ohne klare theoretische Grundlagen“.<sup>41</sup>

### E. Spannungen und Synergien zwischen Welthandelsrecht und Tierwohl

Ein aktueller Fal illustriert Spannungen und Synergien zwischen Welthandelsrecht und Tierwohl. Er wurde von den Streitbeilegungsgremien der Welthandelsorganisation (World Trade Organization, WTO) entschieden. Ziel der WTO ist bekanntlich die Handelsliberalisierung, einschließlich des Handels mit Tieren. Offensichtlich erzeugt die von der WTO angestrebte Steigerung des grenzüberschreitenden Handels mit Tierprodukten mehr Tierleid, schlicht durch die Erhöhung der Produktion und die Vermehrung von Lebendtransporten.

Außerdem begrenzen diese Organisation und die von ihr verwalteten Verträge das Recht der Mitgliedstaaten (bzw. der EU), Fragen der Tierwohlfahrt zu regeln. Divergierende nationale Standards über Erzeugungs- und Produktionsmethoden („ppms“) stehen in einem Spannungsverhältnis zu den Vorgaben der WTO, weil diese entweder direkte oder indirekte Marktzugangshindernisse darstellen. (Indirekte Hemmnisse resultieren daraus, dass Produzenten genötigt werden, bestimmte Produktionslinien für einen spezifischen nationalen Markt einzurichten). Allerdings ist das Freihandelsregime nur an einheitlichen Standards interessiert, nicht aber am Inhalt dieser Standards. Es steht einseitigen Tierschutzvorschriften nicht feindlich gegenüber, sondern stellt sich vielmehr jeglicher unilateraler Regulierung entgegen, die möglicherweise ein Handelshemmnis bildet oder eine offene oder

39 C. Otter/S. O’Sullivan/S. Ross, Laying the Foundations for an International Animal Protection Regime, *Journal of Animal Ethics* 2012, S. 53 (68; Übersetzung der Verfasserin).

40 S. White, Into the Void: International Law and the Protection of Animal Welfare *Global Policy* 2013, S. 391 (391 f.; Übersetzung der Verfasserin).

41 *Ibid.*, S. 698 (Übersetzung der Verfasserin).

versteckte Diskriminierung ausländischer Produkte darstellt. Das WTO-Recht steht deshalb auch prima facie in Spannung zu Handelshemmnissen, welche aus einem nationalen Standard resultieren, der eine besonders grausame Art der Tierproduktion vorschreibt. Beispielsweise verbietet Israel den Import von nicht-koscherem Fleisch.<sup>42</sup> Wenn wir annehmen (was veterinärmedizinisch umstritten ist),<sup>43</sup> dass die Schlachtung ohne Betäubung jedenfalls bei manchen Arten (insbesondere Rindern) mehr Tierleid verursacht als die westeuropäische säkulare Industrieschlachtung durch Bolzenschuss, wäre dies ein Beispiel dafür, dass das WTO-Recht nicht nur unilateralen tierschützerischen, sondern auch unilateralen tierquälerischen Standards tendenziell entgegen steht.

Aber das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) sagt auch ausdrücklich, dass „keine Bestimmung des vorliegenden Abkommens so ausgelegt werden [darf], dass sie eine Vertragspartei daran hindert, [gewisse] Maßnahmen zu beschließen oder durchzuführen“ und zwar unter anderem „Maßnahmen zum Schutz der öffentlichen Sittlichkeit“ (Art. XX GATT).<sup>44</sup> Somit erlaubt der Vertrag seinen Parteien die Beibehaltung spezifischer nationaler Standards; die Vertragsinstitutionen können an diesem Punkt keine Absenkung durchsetzen. Sobald akzeptiert wird, dass ein Importverbot für Tierprodukte, die auf grausame Weise gewonnen wurden, im Prinzip von der Ausnahme der „öffentlichen Sittlichkeit“ („public morals“) gedeckt ist, kann die WTO von ihren Mitgliedern im wesentlichen nur verlangen, dass dieser Standard sowohl auf nationale als auch auf importierte Produkte gleichmäßig (ohne Diskriminierung) angewendet wird.

Der *Seehunderzeugnis*-Fall illustriert diesen Mechanismus.<sup>45</sup> Aus der GATT-Perspektive warf das Importverbot der EU für Seehundprodukte, das durch verschiedene Ausnahmen durchbrochen war (insbesondere zu Gunsten der Jagd indigener Gemeinschaften), das Problem der faktischen Diskriminierung kanadischer und norwegischer Seehunderzeugnisse auf. Obwohl das Importverbot sowie die Aus-

42 Rechtsgrundlage ist ein Gesetz über den Import von Fleisch und Fleischerzeugnissen von 1994. Das erst 1992 kodifizierte Grundrecht der Berufsfreiheit erlaubt aufgrund einer Grundgesetzänderung von 1994 eine diesbezügliche Einschränkung. Diese Regelung wurde vom israelischen Obersten Gericht für verfassungskonform erklärt. Siehe *D. Barak-Erez, Outlawed Pigs: Law, Religion, and Culture in Israel*, Madison: University of Wisconsin Press 2007, S. 81 f. m.w.N.; ich danke auch Limor Yehuda für Hinweise.

43 Hierzu A. Velarde, P. Rodriguez, C. Fuentes, P. Llonch, K. von Holleben, M. von Wenzlawowicz, H. Anil, M. Miele, B. Cenci Goga, B. Lambooi, A. Zivotofsky, N. Gregory, F. Bergeaud-Blackler, A. Dalmau, *Improving Animal Welfare During Religious Slaughter* (Dialrel Reports, hrsg. von Mara Miele and Joek Roex), School of City and Regional Planning, Cardiff University 2010.

44 Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen vom 30. Oktober 1947, BGBl. 1951 II Anlagenband 1, S. 4 (37).

45 WTO, *Seal Products*, Panel Reports (Fn. 16); WTO, *European Communities – Measures Prohibiting the Importation and Marketing of Seal Products*, Reports of the Appellate Body vom 22. Mai 2014, WT/DS400/AB/R und WT/DS401/AB/R.

nahmen, insbesondere die Indigenen-Ausnahme, formal auf alle Seehundprodukte (auf europäische und ausländische) anwendbar war, begünstigte dieses Regime rein statistisch die grönländischen Seehunderzeugnisse, zum Nachteil der kanadischen und norwegischen Produkte, weil weitaus weniger kanadische und norwegische Seehunderzeugnisse die Voraussetzungen für die Gewähr der Ausnahme erfüllten. Die Wettbewerbschancen der seehundexportierenden Beschwerdeführer wurden deshalb geschmälert. Dies genügte, um sowohl die Meistbegünstigungsklausel (Art. I Abs. 1 GATT)<sup>46</sup> als auch das Gebot der Inländerbehandlung in Bezug auf interne Rechtsvorschriften (Art. III Abs. 4 GATT)<sup>47</sup> zu verletzen.

Das Importverbot konnte auch nicht unter Berufung auf Art. XX GATT gerechtfertigt werden. Das EU-Regime soll den moralischen Bedenken des europäischen Publikums in Bezug auf das Wohl der Seehunde Rechnung tragen, sowohl was die unmenschlichen Tötungsmethoden angeht, als auch bezüglich der individuellen und kollektiven Beteiligung von EU-Bürgern als Verbraucher und ihrer darin liegenden „Beihilfe“ zur Aufrechterhaltung der Nachfrage nach Seehunderzeugnissen, die aufgrund grausamer Jagdmethoden gewonnen werden. Die Präambel der einschlägigen EU-Verordnung verweist darauf, dass „bei auf Tierschutzfragen empfindlich reagierenden Bürgern und Regierungen Entrüstung hervorgerufen“ wurde.<sup>48</sup>

Die Berichte des WTO-Panels und des Appellate Body erkannten an, dass die Ausräumung moralischer Bedenken ein legitimes Regelungsziel ist, welches prima facie von Art. XX lit. a) GATT gedeckt ist.<sup>49</sup> Die WTO-Berichte wurden deshalb zu Recht als „wichtiger Meilenstein für die Anerkennung einer Ausnahme der öffentlichen Moral aus Gründen des Tierwohls“<sup>50</sup> gewürdigt.

Jedoch verlangt der sogenannte chapeau von Artikel XX GATT, dass Maßnahmen (selbst wenn sie vorläufig von einer der aufgezählten Ausnahmen gedeckt sind)

46 Insbesondere WTO, *Seal Products*, Panel Reports (Fn. 16), Rn. 7.600; AB Reports (Fn. 46), Rn. 5.188.

47 WTO, *Seal Products*, Panel Reports (Fn. 16), Abschn. 7.4.3.2 „Analysis by the Panel“ (Rn. 7.604 – 7.609).

48 Verordnung (EG) Nr. 1007/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates über den Handel mit Robbenerzeugnissen vom 16. Sept. 2009, ABl. Nr. L 286, 36: Präambel Abs. 1, Satz 1: „Robben sind fühlende Wesen, die Schmerzen, Qualen, Angst und andere Formen von Leiden empfinden können“; Abs. 4: „Die Jagd auf Robben hat bei auf Tierschutzfragen empfindlich reagierenden Bürgern und Regierungen Entrüstung hervorgerufen, da die am häufigsten praktizierten Methoden zum Töten und Häuten von Robben für diese Tiere mit Schmerzen, Qualen, Angst und anderen Formen von Leiden verbunden sind“.

49 Art. XX lit. a) GATT: „Maßnahmen zum Schutz der öffentlichen Sittlichkeit“. So WTO, *Seal Products*, Panel Reports (Fn. 16), insb. Rn. 7.375; 7.389; 7.396; 7.409-10; 7.420. Zusammenfassung der Erkenntnisse des Panels finden sich in den WTO, *Seal Products*, Appellate Body Reports (Fn. 46), Rn. 5.139 und 5.153.

50 G. Shaffer/D. Pabian, *European Communities – Measures Prohibiting the Importation and Marketing of Seal Products*, *The American Journal of International Law* 2015, S. 154 (160).

„nicht so angewendet werden, dass sie zu einer willkürlichen und ungerechtfertigten Diskriminierung zwischen Ländern, in denen gleiche Verhältnisse bestehen, oder zu einer verschleierte Beschränkung des internationalen Handels führen“.

Im Seehundproduktfall stellte der Appellate Body eine willkürliche oder ungerechtfertigte Diskriminierung vonseiten der EU aus zwei Gründen fest. Erstens hatte die EU nicht erklärt, wie sich die Ausnahme der Jagd indigener Gemeinschaften (welche die Inuit in Grönland bevorzugte) zum Politikziel der Berücksichtigung der öffentlichen Sittlichkeit (Moral) in der EU verhielt, insbesondere vor dem Hintergrund, dass die indigene Jagd „genau dieselben Schmerzen und Leiden für Seehunde erzeugen kann, um welche die europäische Öffentlichkeit besorgt ist“.<sup>51</sup>

Zweitens waren die spezifischen Voraussetzungen der Ausnahme für indigene Gruppen nicht so formuliert und angewendet worden, dass sie Fairness und Gerechtigkeit garantierten, also ungerechte oder willkürliche Diskriminierung ausschlossen. Die Umsetzungsverordnung der EU war zu ehrgeizig und ließ einen zu großen Ermessensspielraum. Seehundprodukte, die in Wirklichkeit aus kommerzieller Jagd stammten, konnten unter dem Deckmantel der Indigenen-Ausnahme auf den EU-Markt gelangen.<sup>52</sup>

Insgesamt war das Problem der EU, dass die Importregelung nicht nur der Besorgnis der Öffentlichkeit über grausame Jagdmethoden Rechnung trug, sondern auch die grönländische Seehundindustrie unterstützte, ohne dies offen zu sagen. Sie war somit versteckt protektionistisch zu Gunsten eines „indigenen“ lokalen Industriezweiges. Indem die WTO diese versteckte Diskriminierung offen legte, zwang sie die EU, die seehundfeindlichen Ausnahmeregelungen, die nicht von der Ausnahme der öffentlichen Sittlichkeit gedeckt waren, abzuschaffen.

Die Änderungsverordnung, welche die EU im Oktober 2015 zur Befolgung der WTO-Berichte erließ,<sup>53</sup> streicht die Ausnahme für die Jagd zum Management mariner Ressourcen (nach der u.a. Seehundprodukte zugelassen wurden, die aus Jagd stammten, die der Bevölkerungskontrolle der Seehunde und der Bekämpfung ihrer Fischräuberei diene), und sie verengt auch die Indigenen-Ausnahme. Vor allem stellt sie als zusätzliche Voraussetzung die Beachtung des Tierwohls als Bedingung für die Berufung auf die neue Indigenen-Ausnahme auf. Die Verordnung ermächtigt ferner die EU-Kommission, die Vermarktung von Seehundprodukten zu verbieten oder zu begrenzen, falls die Jagd primär zu kommerziellen Zwecken durch-

51 WTO, *Seal Products*, Appellate Body Reports (Fn. 46), Rn. 5.320, welche die Panelberichte (Fn. 16), Rn. 7.275 zitieren (Übersetzung der Verfasserin).

52 Insb. WTO, *Seal Products*, Appellate Body Reports (Fn. 46), Rn. 5.326 und 5.328.

53 Verordnung (EU) 2015/1775 des europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1007/2009 über den Handel mit Robbenerzeugnissen und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 737/2010 der Kommission vom 6. Okt. 2015, ABl. Nr. L 262, 1.

geführt wird.<sup>54</sup> Die Durchführungsverordnung 2015/1850<sup>55</sup> führt insbesondere ein Zertifizierungssystem ein und regelt Formen und Verfahren für die Ausstellung von Nachweisen (Zertifikaten) für Seehundprodukte, die aus indigener Jagd stammen und die unter den Voraussetzungen der neuen Ausnahme auf den EU-Markt gelangen.

Für das globale Tierrecht ist interessant, dass der welthandelsrechtliche Konflikt nicht als Marktzugangsfall, sondern als Diskriminierungsfall konstruiert und entschieden wurde. Die von der WTO monierte (indirekte) Diskriminierung kann durch Angleichung „nach unten“ oder durch Angleichung „nach oben“ beseitigt werden. Die EU hat nun „compliance“ durch „levelling up“ hergestellt. Sie hat nicht die Tierschutzanforderungen abgebaut, sondern hat umgekehrt den grönländischen Inuit die Beachtung neuer Tierschutzanforderungen auferlegt – um die Wettbewerbsgleichheit herzustellen.

Allerdings sind diese neuen Tierwohlerwägungen nicht absolut, sondern müssen nur „gebührend beachtet“ werden. Die Bewahrung traditioneller Jagdmethoden (die ihrerseits grausam sein können) und die Bedürfnisse des Lebensunterhalts der Inuit müssen mit in die Waagschale geworfen werden – und können so das Interesse am Tierwohl überspielen.<sup>56</sup> Dennoch ist abschließend festzuhalten, dass der Seehundprodukte-Fall illustriert, wie die internationalen Regeln zum Freihandel zu einer Erhöhung („trading up“) von Tierwohl-Standards führen können.<sup>57</sup>

## F. Die globale Natur des Problems erfordert globale Regulierung

Wir haben gesehen, dass verschiedene Sektoren der Gesellschaft weltweit, einschließlich des Industrie- und Handelssektors, das Tierwohl als regulierungsbedürftige Angelegenheit ansehen. Wir haben zweitens gesehen, dass auf der Ebene des Völkerrechts eine Regulierungsdürre herrscht, wobei die eben analysierte EU-Robbenerzeugnis-Verordnung eine Ausnahme bildet.

54 Art. 3(5) i.V.m. Art. 4a) der Verordnung 2015/1775 (Fn. 54).

55 Durchführungsverordnung (EU) 2015/1850 der Kommission mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1007/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates über den Handel mit Robbenerzeugnissen vom 13. Okt. 2015, ABl. 2015 L 271, 1.

56 Die Verordnung 2015/1775 führt in Art. 3(1) drei begrenzende Bedingungen ein, unter denen „indigene“ Seehunderzeugnisse auf den EU-Markt gebracht werden dürfen: Die indigene Jagd muss „traditionsgemäß von der Gemeinschaft betrieben“ worden sein (lit. a); sie darf „nicht in erster Linie aus wirtschaftlichen Gründen betrieben“ werden (lit. b), und die Jagd muss in einer Weise betrieben werden, „die den Tierschutz gebührend beachtet“, wobei gleichzeitig die Lebensweise der Gemeinschaft und der mit der Jagd verfolgte Zweck des Lebensunterhalts in Betracht gezogen werden“ (lit. c), (Hervorhebung der Verfasserin).

57 D. Vogel, *Trading Up: Consumer and Environmental Regulation in a Global Economy*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press 1995; K. Sykes, *Globalization and the Animal Turn: How International Trade Law Contributes to Global Norms of Animal Protection*, *Transnational Environmental Law* 2016, S. 55-79.

Dies führt mich zum dritten, entscheidenden, Argumentationsschritt: Ich behaupte, dass jegliche praktische oder wissenschaftliche Befassung mit dem Thema nicht vernünftigerweise auf die Sphäre des Nationalstaats, des nationalen Rechts, der nationalen Politik oder der nationalen Wirtschaft begrenzt bleiben kann.

Der Imperativ einer globalen (im Gegensatz zur rein nationalen) Regelung resultiert aus einer Reihe ideeller und materieller Faktoren, unabhängig von der Gültigkeit des von mir postulierten, aber vielfach bestrittenen, globalen Prinzips, dass Tiere anständig oder „human“ behandelt werden sollten. Diese Notwendigkeit folgt daraus, dass praktisch alle Aspekte der Mensch–Tier-Interaktionen (von der Nahrungsmittelerzeugung und -verteilung über Arbeitstiere, Versuchstiere bis hin zur Züchtung und Haltung von Haustieren) heutzutage eine *grenzüberschreitende Dimension* besitzen. Dadurch ist das Tierwohl – das unweigerlich durch diese Interaktionen berührt wird – zu einer globalen Angelegenheit geworden. Diese erfordert eine globale Antwort.<sup>58</sup>

Das Problem des Tierwohls ist aus sechs, sich teilweise überlappenden, Gründen globalisiert. Der erste Grund ist die gesteigerte Verbraucheraufmerksamkeit. Das Kaufverhalten in Bezug auf Produkte, die Tiere oder tierliche Arbeit involvieren, wird zunehmend von Tierschutzaspekten beeinflusst. Die Öffentlichkeit in industrialisierten reichen Ländern erwartet, dass Rechtssetzer (aus welchen Gründen auch immer, oft aus anthropozentrischen Gründen wie menschliche Gesundheit und Fitness)<sup>59</sup> das Thema Tierwohl ernstnehmen. Der daraus erwachsende politische Druck betrifft nicht nur die nationale Gesetzgebung, sondern berührt auch die Regelung des Imports von Tierprodukten. Das europäische Seehundprodukte-Importverbot, das von der EU mit der Empörung des europäischen Publikums über die Robbenjagd begründet wurde, ist nur ein Beispiel von vielen.<sup>60</sup>

Dementsprechend müssen Branchen, die ihre Tierprodukte in Staaten exportieren wollen, in denen die Verbraucher auf das Tierwohl achten, der Frage ihrerseits mehr Beachtung schenken, wenn sie keine Marktanteile verlieren wollen. Dies trifft auch auf die Regulierungsbehörden dieser Staaten zu, wenn sie ihre Exportindustrie unterstützen wollen. In diesem Sinne bemerkt ein neuerer Bericht der FAO, „dass Tierwohl kein neuer Gegenstand der Regulierung in den meisten entwickelten Staaten ist, wegen einer anspruchsvollen und problembewussten Käuferschicht. Der steigende Welthandel erzeugt ein höheres Interesse an Tierwohl auch

58 Vgl. T.G. Kelch, *Globalization and Animal Law: Comparative Law, International Law, and International Trade*, Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer 2011; M. Park/P. Singer, *The Globalization of Animal Welfare: More Food Does not Require More Suffering*, *Foreign Affairs* 2012, S. 122-33.

59 Vgl. Vapnek/Chapman, FAO (Fn. 14), S. 83: „Regardless of the ethical concerns, many countries may choose to enact and enforce animal welfare legislation in the interest of increasing production and trade in animal-based foods for both international and domestic markets“.

60 Siehe oben Abschnitt E.

in anderen Teilen der Welt, insbesondere in Staaten, die ihr Handelsvolumen mit Europa erhöhen wollen“.<sup>61</sup>

Die Folgefrage ist, wie viel in diesem Bereich der sogenannten indirekten Regulierung durch die unsichtbare Hand des Marktes überlassen werden kann, und wann und wo eine „Command-and-control“-Regulierung erforderlich ist. Grundsätzlich kann man sagen, dass das marktmäßige Aufeinandertreffen von Angebot und Nachfrage nur dann angemessene Produkt- und Produktionsstandards hervorbringt, wenn die Verbraucher umfassend informiert werden um ihre Kaufentscheidungen zu treffen. Dies ist im Bereich der Tierindustrie typischerweise nicht der Fall. Das heißt aber zugleich, dass die erste Regulierungsstufe auf Transparenz, Verbraucherinformation, Zertifizierungen und Etikettierungen abzielen sollte.

Zweitens, und in engem Zusammenhang mit der eben beschriebenen Situation stehend, ist globale Regelung notwendig, um einer Rechtsflucht vorzubeugen. Die tierverarbeitende Industrie (Lebensmittel und Pharma) ist eine globale Industrie. Der Handel mit Tieren und Tierprodukten ist global. Selbst wenn ein Staat die Tierschutzstandards erhöhen möchte, beispielsweise für Käfigtransporte, für Schlachtungen oder für Tierversuche – vielleicht aufgrund des eben genannten öffentlichen Drucks – kann er dies nicht wirksam einseitig tun (oder glaubt, dies nicht wirksam einseitig tun zu können). Der Grund ist, dass die betroffenen Sektoren oder Industriezweige strengen Regelungen durch Abwanderung ausweichen können.<sup>62</sup>

Die Regulierungsbehörden antizipieren die Gefahr der Abwanderung und scheuen deshalb Verschärfungen. Ein aktuelles Beispiel ist das Scheitern einer vom deutschen Bundesrat vorgeschlagenen Ergänzung des Tierschutzgesetzes, um das Schreddern männlicher neugeborener Küken aus Legehennenlinien bei lebendigem Leibe zu unterbinden. Der Bundesrat schlug zu diesem Zweck die Einfügung eines Passus vor, nach dem die Tötung von Wirbeltieren zur Vermeidung wirtschaftlicher Nachteile verboten werden sollte.<sup>63</sup> Der Agrarminister (und die gesamte Bundesregierung) lehnten diesen Entwurf mit folgender Begründung ab: „Ein Verbot ohne Alternative würde die Geflügelhaltung jedoch lediglich ins Ausland verlagern. Dort haben wir keinen Einfluss auf Fragen des Tierwohls, der Haltung und des Tötens männlicher Eintagsküken. Wir würden uns damit abhängig vom Import machen und hätten keinerlei Einfluss auf die Produktion, das kann nicht unser Ziel

61 *Kuendlangan*, Preface (Fn. 14), S. 1 (Übersetzung der Verfasserin).

62 A. Peters, Wettbewerb von Rechtsordnungen, in: A. Peters u.a., Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL), Gemeinwohl durch Wettbewerb?, Berlin 2010, S. 7-56.

63 Gesetzesentwurf des Bundesrates zur Änderung des Tierschutzgesetzes (BT-Drs. 18/6663 vom 11. Nov. 2015), Ergänzung von § 3 des TierSchG.

sein.<sup>64</sup> Die Reform des Tierschutzgesetzes fand aus diesem Grund nicht statt. Bereits die Angst vor der Abwanderung wirkt somit als Reformbremse (der berühmte „chilling effect“).

Wenn sich ein Staat (dennoch) unilateral zur Standarderhöhung oder zu Verboten entschliesst, reagieren die mobilen Industrien unter Umständen tatsächlich mit Abwanderung. Ein konkretes Beispiel für eine solche Regelungsflucht ist der Transfer der Pferdeschlachtung aus den USA nach Mexiko, wo die Standards niedriger sind. Nach der Schließung der letzten Schlachthäuser in den USA im Jahr 2007 stieg der Export von Schlachtpferden nach Kanada und Mexiko dramatisch (um 660 % nach Mexiko). Eine solche Abwanderung in billige und Niedrigstandard-Staaten macht dann nationale Schutzstandards obsolet. So hatte das US-amerikanische Schlachtungsverbot unbeabsichtigte schädliche Nebenwirkungen für das Wohlergehen der Pferde, insbesondere während des Transports.<sup>65</sup>

Ein anderer einschlägiger Bereich ist die biomedizinische Forschung. Eine internationale Gruppe von Forschern, Forschungsförderungsinstitutionen und Vertretern der pharmazeutischen und biomedizinischen Industrie verabschiedete im Jahr 2010 die „Basler Erklärung“.<sup>66</sup> Die begleitende Stellungnahme der Organisatoren unterstrich die Bedeutung des Erhalts der Schweiz als Sitz biomedizinischer Forschung, die bei zu strikter Regulierung der Forschung geschmälert würde. Die Organisatoren sprachen hiermit zumindest implizit die Drohung der Abwanderung der Industrie aus, was zu empfindlichen Steuereinbußen für die Schweiz führen würde. Die Erklärung zielte somit darauf ab, die Rechtssetzer und die Öffentlichkeit davon zu überzeugen, dass auf eine strikte Regulierung der biomedizinischen Forschung unter Verwendung von Tieren verzichtet werden solle. Wenn die Regulierungsbehörden hierauf eingehen und wenn einzelne Staaten volkswirtschaftlich wichtige Branchen im Land halten oder wieder gewinnen wollen, in dem sie zu Hause ein attrak-

64 Presseerklärung von Bundesminister Christian Schmidt: Tötung männlicher Eintagsküken und Anbauverbot grüner Gentechnik vom 25.Sept.2015, abrufbar unter:<http://www.bmel.de/SharedDocs/Interviews/O-Toene/15-09-25-BM-Statement-Bundesrat.html> (zugegriffen am: 24. Aug. 2016). In diesem Sinne auch die Bundesregierung: „Durch ein Verbot ohne praxisreife Alternativen zum Töten männlicher Küken für den flächendeckenden Einsatz wäre zudem eine Verlagerung der Hennenhaltung und damit der in Rede stehenden Tierschutzproblematik ins Ausland nicht ausgeschlossen. Die Bundesregierung möchte aufbauend auf den sich abzeichnenden Forschungsergebnissen eine praktikable Lösung finden, um das Töten männlicher Küken nicht nur in Deutschland zu beenden“ (BT-Drs. 18/6663 vom 11. Nov. 2015, S. 10 f). Als weiterer Grund wurde die angeblich kurz vor der Industriereife stehende Möglichkeit der In-ovo-Geschlechtsbestimmung der Hühner angeführt, mit deren Einsatz die Tötung geschlüpfter Küken entbehrlich wird.

65 Government Accountability Office, Report to Congressional Committee, Horse Welfare Action Needed to Address Unintended Consequences from Cessation of Domestic Slaughter, GAO-11-228, Juni 2011.

66 „Basel declaration“, angenommen an der ersten Basler Konferenz „Research at a Crossroads“ am 29. Nov. 2010, abrufbar unter: <http://www.basel-declaration.org/> (zugegriffen am 24. Aug. 2016). Der offizielle Wortlaut ist: „call for more trust, transparency and communication on animal research“.

tives rechtliches Umfeld bieten, besteht die Gefahr einer Abwärtsspirale von Tierchutzstandards zulasten des Tierwohls.<sup>67</sup>

Drittens jedoch haben Nationalstaaten mit hohen Produktionsstandards, die sich des globalen Wettbewerbs zwischen den Staaten bewusst sind, verschiedene Politikoptionen.<sup>68</sup> Die einfachste scheint die Senkung der nationalen Standards zu sein (die eben erwähnte Abwärtsspirale „race to the bottom“). Eine Alternative ist, auf einheitliche internationale Standards zu drängen, um andere Staaten daran zu hindern, ihre niedrigen Standards als unfairen Wettbewerbsvorteil auszunutzen. Anders gewendet können die Hoch-Standard-Staaten gleiche Startbedingungen („gleich lange Spieße“) für ihre eigenen Firmen erwirken, indem sie die Firmen aus anderen Staaten ebenfalls denselben (hohen) Standards unterwerfen.<sup>69</sup> Genau dieser Mechanismus wurde in Bezug auf Tierwohl-Standards versucht. So schlug die EU, die strengere Tierwohlstandards besitzt als die meisten ihrer globalen Handelspartner, vor, dass die WTO selbst Tierwohl-Standards aufstellen solle – bis jetzt ohne Erfolg.<sup>70</sup> Die Motivation der EU ist es, zu verhindern, dass „Tierwohlstandards unterminiert werden und dass die EU Außenhandelseinbußen erleidet, weil die Gefahr besteht, dass Agrarprodukte, die in der EU nach hohen Standards erzeugt werden, durch billige Importprodukte, die nach niedrigeren Standards produziert wurden, vom Markt verdrängt werden“.<sup>71</sup> Bis jetzt wurde jedoch der Vorschlag eines WTO-weiten Tierwohlstandards von den anderen WTO-Mitgliedern nicht aufgegriffen.

Viertens ist das Problem des Tierwohls in weitere komplexe Problemfelder, die ihrerseits globaler Natur sind, eingebettet. Die Industrialisierung der Gewinnung von Fleisch, Milchprodukten und Fell hat massive ökologische, klimatische, gesellschaftliche und ethische Konsequenzen im globalen Maßstab. Auf dem Spiel stehen Nachhaltigkeit, Artensterben, Armut und Fehlernährung – allesamt globale Probleme.

67 Vgl. *Favre*, International Treaty (Fn. 33), S. 248.

68 Siehe für einen Reformvorschlag zur Erhöhung der Tierwohlstandards für Nutztiere in Deutschland, der die Gefahr der Abwanderung der Industrie in andere Staaten berücksichtigt, zusammen mit einer Reihe von Vorschlägen, wie solche Abwanderung verhindert werden könne: Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung: Gutachten, Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Berlin 2015.

69 Das Lehrbuchbeispiel für einen solchen Vorgang ist Anti-Korruption. In den 1980er Jahren, in Reaktion auf den Watergate-Skandal, erließen die Vereinigten Staaten strengere nationale Anti-Korruptionsgesetze. Als die rechtliche Verpflichtung, diese hohen nationalen Standards zu erfüllen, die US-amerikanischen Firmen auf den neuen Märkten, die sich in Zentral- und Osteuropa nach der Transformation in den 1990er Jahren auftraten, benachteiligte, lobbyierten die USA erfolgreich für die Errichtung eines internationalen Anti-Korruptionsregimes (der OECD-Konvention gegen Auslandsbestechung von 1997), welches die Aktivitäten der Unternehmen aller Vertragsparteien beschränkt.

70 WTO, European Communities Proposal: Animal Welfare and Trade in Agriculture vom 28. Juni 2000, Doc. G/AG/NG/W/19.

71 *Vapnek/Chapman*, FAO (Fn. 14), S. 17.

me. Diese Einbettung ist selbst ein zusätzlicher Grund dafür, dass Tierwohl nur global angegangen werden kann.

Fünftens und ganz praktisch gesehen würden internationale Tierwohlstandards einen Anhaltspunkt für lokale und nationale Rechtssetzung bieten. Tierschützer oder Tierrechtsaktivisten verkämpfen sich gegenwärtig in jedem Staat immer wieder für neue Vorschriften und müssen erhebliche Ressourcen einsetzen, um darzulegen und zu argumentieren, wie die Standards überhaupt aussehen sollten. Eine internationale Messlatte würde es ihnen erlauben, ihre knappen Ressourcen auf die Umsetzung der anerkannten Standards zu konzentrieren.<sup>72</sup>

Sechstens könnten in Bezug auf die bestehenden internationalen Rechtsregime, insbesondere Handelsabkommen, neue völkerrechtliche Vorschriften über Tierwohlfahrt als Leitlinie für die Auslegung der anderen Verträge fungieren. Nach der einschlägigen Vorschrift der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK) sind bei der Vertragsauslegung „zu berücksichtigen (...) jeder in den Beziehungen zwischen den Vertragsparteien anwendbare einschlägige Völkerrechtssatz“ (Art. 31 Abs. 3 lit. c) WVK).<sup>73</sup> Nur internationale, nicht nationale, Rechtsnormen können diese Funktion als Katalysator einer tierfreundlicheren Auslegung der existierenden internationalen Abkommen erfüllen.

Aus diesen sechs Erwägungen folgt, dass Rechtsvorschriften für die Verbesserung des Tierwohls nur wirksam sein können, wenn sie global gelten. Was ich unter einem „globalen“ Regelungskomplex verstehe, werde ich im nächsten Abschnitt erläutern.

72 *Favre*, International Treaty (Fn. 33), S. 239.

73 Die Voraussetzung von Art. 31 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969 (BGBl. 1985 II, S. 927 und des dieser Vorschrift zu Grunde liegenden Prinzips, nämlich dass die Regel „in den Beziehungen zwischen den Vertragsparteien anwendbar“ sein muss, wurde vom WTO *Biotech* Panel eng ausgelegt. Das Panel stellte fest, dass das Cartagena-Protokoll, auf welches die Europäische Gemeinschaft als Beklagte verwiesen hatte, für die Auslegung der einschlägigen WTO-Abkommen, in Wirklichkeit „nicht anwendbar“ sei, weil dieses Protokoll von einer Reihe von WTO-Mitgliedern, einschließlich der beschwerdeführenden Parteien in dem Rechtsstreit (USA, Argentinien und Kanada), nicht ratifiziert worden war (WTO, *EC – Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products*, Reports of the Panel vom 29. Juni 2006, WT/DS 291–293/R, Rn. 7.49 – 7.95, insb. Rn. 7.75). Nach vorzugswürdiger und mittlerweile vorherrschender Auffassung müssen nicht alle Staaten einer Organisation/eines Vertrags auch Vertragsparteien des anderen Vertrages sein, um letzteren als Auslegungsleitlinie einsetzbar zu machen, jedenfalls dann, wenn sie nicht in den Rechtsstreit involviert sind. Im *Airbus*-Fall bewegte sich der WTO Appellate Body weg vom *Biotech*-Ansatz (WTO, *European Communities and certain Member States – Measures affecting Trade in Large Civil Aircraft*, Report of the Appellate Body vom 18. Mai 2011, WT/DS316/AB/R, Rn. 839-855).

## G. Globales Tierrecht und Forschungsagenda

### I. Globales Recht

Globales Recht ist ein Regelungsmix, der sich über mehrere – bildlich gesprochen – „Ebenen“ des Regierens erstreckt und verschiedene Normtypen umfasst.<sup>74</sup> Die Herausbildung von globalem oder transnationalem Recht<sup>75</sup> kann man auch anders beschreiben als die Internationalisierung des nationalen Rechts in Verbindung mit einer Nationalisierung des internationalen Rechts, parallel zu einer teilweisen Privatisierung und Deformalisierung des Rechts.

Es ist heute ein Gemeinplatz, dass Normenkomplexe zu zahlreichen Sachverhalten oder Phänomenen als „globales Recht“ in dem genannten Sinne beschrieben werden können. Wir sprechen etwa vom globalen Verwaltungsrecht („global administrative law“), Cambridge University Press unterhält eine Buchreihe „Global Law“; seit 2011 erscheint die interdisziplinäre, juristisch-politikwissenschaftliche Zeitschrift „Global Constitutionalism“; an der Harvard Law School existiert das „Institute for Global Law and Policy“, und so weiter. Mit dem Label „global“ und der darin liegenden Konzeptionsleistung können, so die Auffassung vieler Rechtswissenschaftler, die Eigenarten vieler heutiger Rechtszweige prägnant erfasst werden und damit das Recht gut analysiert, kritisiert und weiterentwickelt werden. Genau diese Erwägungen gelten auch für das Tierrecht. Tierrecht kann am besten angewendet und untersucht werden, wenn Rechtsanwender und Rechtswissenschaftler gleichzeitig alle „Ebenen“, die des lokalen, nationalen, regionalen und des internationalen Rechts, in den Blick nehmen.

Außerdem sollte berücksichtigt werden, dass der relevante Normenteppich nicht nur aus staatlichem und zwischenstaatlichem Recht, sondern ferner aus Standards, die aus dem Privatsektor hervorgehen (Industriezweige, oft in Zusammenarbeit mit Behörden), gebildet wird. Schließlich beinhaltet der Korpus des Tierrechts sowohl hartes als auch weiches Recht, zum Beispiel Gesetze und Völkerrechtsverträge einerseits, sowie Resolutionen, Chartas usw., die z.B. von transnational agierenden NGOs gesponsert werden, andererseits. Die hier genannten Phänomene, wie etwa Rechtserzeugung unter Beteiligung von NGOs, harte Verbote in Kombination mit Selbstregulierung durch Verhaltenscodices von Firmen sowie Zertifizierungsschemata, die im Rahmen zwischenstaatlicher Vorgaben durch Industriebranchen im Zusammenspiel mit NGOs durchgeführt werden, sind im aktuellen Regulierungs-

74 R. Domingo, *The New Global Law*, Cambridge: Cambridge University Press 2011.

75 Ich verwende beide Begriffe synonym. Veerle Heyvaert und Thijs Etty beschreiben als transnationales Umweltrecht genau die erwähnte Mischung von Recht als „Produkt einer reichhaltigen Mischung lokaler regionaler und grenzüberschreitender Kommunikation und Lobbying“, von „Auseinandersetzung mit Mehr-Ebenen-Governance“, einschließlich privater Aktivität im öffentlichen Interesse sowie „regimeübergreifende Prozesse“ (V. Heyvaert/T. Etty, *Introducing Transnational Environmental Law*, *Transnational Environmental Law* 2012, S. 1, Zitate auf S. 4, 5, 6; Übersetzung der Verfasserin).

recht, also etwa im Recht der Gefahrenabwehr, im Umweltrecht, im Arbeitsrecht und beim Menschenrechtsschutz, verbreitet.

## II. Die Wissenschaft vom globalen Tierrecht

Ein Forschungsprogramm zum Tierrecht sollte die genannten Phänomene von Anfang an in den Blick nehmen. In einem solchen Programm kann der Strukturwandel unseres Rechts exemplarisch, am Beispiel der Tiere, analysiert werden. Auf diese Weise können Strukturfragen, die sich überall stellen, untersucht werden.

Überdies hat der Bestand an globalen Normen zum Tierwohl eine kritische Masse erreicht, welche seine zusammenfassende Etikettierung als eigenes Rechtsgebiet oder als Querschnittsmaterie namens „globales Tierrecht“ rechtfertigt und gleichzeitig eine rechtswissenschaftliche Befassung mit diesem Rechtsgebiet ermöglicht.

Was könnte und sollte eine Wissenschaft vom globalen Tierrecht leisten und zu welchem Ende? Sie würde konzeptionelle Grundlagen schaffen und zur praktischen Entwicklung des Felds durch die Bereitstellung passender Rechtsargumente und Rechtsbegriffe beitragen. Zur Forschungsagenda gehört auch, Rechtslücken zu identifizieren und dadurch Rechtsreformen anregen. Zu diesem Zweck müssten die verstreuten internationalen (universellen und regionalen, insbesondere europäischen) Vorschriften (harte und weiche Normen), welche das Tierwohl betreffen, zunächst identifiziert, systematisch dargestellt und analysiert werden. Internationale und europäische Rechtsstreitigkeiten (vor dem EuGH, dem EGMR, dem IGH, dem WTO-Streitbeilegungsgremium usw.) sowie einschlägige Reformprojekte müssten kommentiert und kritisiert werden. Schließlich würde diese Forschung die praktische Notwendigkeit, die ethische Rechtfertigung und die politischen Chancen einer Konsolidierung und Stärkung des Korpus spezifisch völkerrechtlicher Tierwohlvorschriften untersuchen.

Diese Forschungsagenda wäre also – wie fast jede rechtswissenschaftliche Arbeit – sowohl deskriptiv-analytisch-konzeptionell als auch von einem rechtspolitischen Impetus getrieben. Die Kombination von Untersuchungen der *lex lata* mit einer normativen Kritik derselben und Vorschlägen *de lege ferenda* ist typisch für die Rechtswissenschaft als gesellschaftsbezogene und damit letztlich immer anwendungsorientierte Wissenschaft. Insbesondere im Völkerrecht, dessen Normen und deren Anwendung (oder vielmehr oft Nichtanwendung) stark politisch und teilweise moralisch aufgeladen sind, sind die positive und die normative Forschung, die wir idealtypisch unterscheiden, in Wirklichkeit schwer zu trennen. Für Rechtszweige wie Menschenrechte oder das Tierrecht, die stark kulturell und moralisch imprägniert sind, gilt dies in besonderem Maße. Dies ist aber nicht weiter schlimm, solange sich der Forscher die idealtypische Unterscheidung zwischen Beschreibung

und Wertung als regulative Idee immer wieder vergegenwärtigt, wohl wissend, dass es keine vollkommen „wertfreie Wissenschaft“ gibt.<sup>76</sup>

Ich nenne einige Beispiele aktuell laufender rechtswissenschaftlicher und politikwissenschaftlicher Forschung, die nach dem eben Gesagten auch rechtspolitische Implikationen hat und haben darf. So wurde vorgeschlagen, die Standardsetzung durch die OIE zu intensivieren und neu auszurichten. Die OIE hat Tierwohl als Priorität in ihrem strategischem Plan 2001–2005 identifiziert. Die Organisation will, in ihren eigenen Worten, „die internationale Führung im Bereich Tierwohl übernehmen und als Referenzorganisation für Tiergesundheit Empfehlungen und Richtlinien zur Praxis des Tierwohls ausarbeiten, wobei sie bekräftigt, dass die Tiergesundheit ein zentraler Bestandteil der Tierwohlfahrt ist“.<sup>77</sup> Es darf jedoch bezweifelt werden, ob die OIE befähigt ist, ein strenges und kohärentes Tierschutzregime zu entwickeln.<sup>78</sup> Denn das Mandat dieser Organisationen ist die Verhinderung der grenzüberschreitenden Verbreitung von Tierseuchen durch den Export von Tieren, mit dem Oberziel des Schutzes menschlicher Gesundheit.<sup>79</sup> Mit Blick auf dieses Ziel unterhält die Organisation traditionell enge Beziehungen zum Tierhandelssektor und der Zuchtindustrie.<sup>80</sup> Tierschutz oder Tierwohl sind nicht ihre eigentliche Aufgabe, sondern nur ein Nebenschauplatz, den die OIE eröffnet hat, um neuen Verbrauchererwartungen entgegen zu kommen.

Eine (weitere) Anstrengung, die von einer Koalition von NGOs unternommen und rechtswissenschaftlich begleitet wird, ist die Kampagne für die Verabschiedung einer universellen Tierwohl-Deklaration (Universal Declaration on Animal Welfare, UDAW) unter dem Schirm der Vereinten Nationen (möglicherweise dem ECOSOC).<sup>81</sup> Die UDAW-Kampagne sucht Unterstützung durch Staaten und Einzelpetitionen. Die Form einer UN-Erklärung würde dem Modell der universellen

76 H. Dreier, Max Webers Postulat der Wertfreiheit in der Wissenschaft und die Politik, in: H. Dreier/D. Willoweit (Hrsg.), *Wissenschaft und Politik*, Wiesbaden 2010, S. 35-70.

77 Text von der OIE-Website unter der Überschrift: „The OIE’s Achievements in Animal Welfare“ (Übersetzung der Verfasserin; abrufbar unter: <http://www.oie.int/animal-welfare/animal-welfare-key-themes/>; zugegriffen am 24. Aug. 2016).

78 Siehe in diesem Sinne *Otter u.a.*, *Foundations* (Fn. 40), S. 65.

79 Siehe die „Organic Statutes of the Office International des Épizooties“ (abrufbar unter: <http://www.oie.int/about-us/key-texts/basic-texts/organic-statutes/>; zugegriffen am 24. Aug. 2016). Die Statuten bilden einen Anhang und integralen Bestandteil des „International Agreement for the Creation of an Office International des Épizooties in Paris“ vom 25. Jan. 1924, so Art. 2 jenes Abkommens (abrufbar unter: <http://www.oie.int/about-us/key-texts/basic-texts/international-agreement-for-the-creation-of-an-office-international-des-epizooties/>; zugegriffen am 24. Aug. 2016). Art. 4 der Statuten lautet: „The main objects of the Office are: a. To promote and co-ordinate all experimental and other research work concerning the pathology or prophylaxis of contagious diseases of livestock for which international collaboration is deemed desirable“.

80 *Otter u.a.*, *Foundations* (Fn. 40), S. 65 u. 67 f.

81 Hierzu M. Gibson, *The Universal Declaration of Animal Welfare*, *Deakin Law Review* 2011, S. 539-67, mit einem Textentwurf im Anhang.

Menschenrechtserklärung von 1948 folgen, die kein verbindlicher Vertrag ist, sondern formal gesehen lediglich eine Resolution der UN-Generalversammlung.

Ein weiteres wissenschaftliches Projekt ist die Unterstützung der Annahme eines neuen verbindlichen Rahmenvertrages über Tierwohl, der durch Protokolle ergänzt werden könnte (zum Beispiel zu Heimtieren oder über zur Schau gestellte Wildtiere).<sup>82</sup> Diese Kodifikationstechnik von Rahmenvertrag mit Protokollen ist typisch für das internationale Umweltrecht.

Eine weitere wichtige Forschungsfrage des globalen Tierrechts ist, welche Tierwohlstandards im globalen Regulierungswettbewerb welcher Art von Spirale (aufwärts oder abwärts) unterliegen, und aus welchen Gründen.<sup>83</sup> Im Fall des von mir geschilderten europäischen Robbenimportverbots hatte die WTO-Liberalisierungspflicht eine Stärkung des Tierwohl-Aspekts in der neuen EU-Verordnung erzwungen. Es wären die Bedingungen und Umstände zu identifizieren, unter denen derartige positive Rechtsentwicklungen zu erwarten sind. Insgesamt geben aktuelle praktische und wissenschaftliche Entwicklungen „Aussicht auf eine Rationalisierung und Konsolidierung der gegenwärtig eher halbherzigen und verstreuten Vorkehrungen zum Tierwohl“<sup>84</sup> im Völkerrecht.

Die Forschung zum globalen Tierrecht wird oft vergleichend sein und darf sich nicht auf Völkerrecht im engeren Sinne beschränken, gerade weil der relevante Korpus von hartem Völkerrecht sehr mager ist. Diese umfasst sowohl den „horizontalen“ Vergleich (zwischen verschiedenen nationalen Rechtsordnungen) als auch die „vertikale“ Rechtsvergleichung (von nationalen, europäischen und internationalen Rechtsvorschriften).

Jegliche Rechtsforschung zu Tieren muss das internationale Wirtschaftsrecht, internationales Umweltrecht, internationale Menschenrechte und das Recht der Entwicklungszusammenarbeit berücksichtigen und einbeziehen. Die Herausarbeitung des Querschnittsthemas „Tierwohl“ in allen diesen Teilrechtsgebieten würde einerseits dieses Thema besser bearbeitbar machen. Umgekehrt würde die Ausflattung der Querschnittsmaterie als „globales Tierrecht“ eine Klammerfunktion entfalten und der Fragmentierung des Völkerrechts in diese Teilgebiete entgegenwirken.

82 Favre, International Treaty (Fn. 33).

83 Vgl. allgemein zu „races to the bottom and races to the top“ R. Baldwin/M. Cave/M. Lodge, Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice, 2. Aufl. New York, Oxford University Press, 2012, Chapter 17 „Regulatory Competition and Coordination“ (S. 356–369, insb. S. 364–366). Reine Produktionsverfahrensstandards, die sich nicht auf eine für die Käufer fassbare Qualität des Produkts auswirken und eine Art Zertifizierungswirkung entfalten, führen tendenziell zu einem *race to the bottom* (*ibid.*, S. 364). Das Verbot der Tötung männlicher Eintagsküken wäre ein solcher reiner Verfahrensstandard, der sich nicht auf die Eigenschaften der Eier auswirkt.

84 Bowman u.a., Wildlife Law (Fn. 16), S. 699 (Übersetzung der Verfasserin).

Der rechtliche Schutz von Tieren, ihr Rechtsstatus und ihre möglichen Rechte hängen letztlich von menschlichen Einstellungen zu Tieren ab. Diese werden durch Gewohnheiten und Tradition, durch Religion, durch den Wohlstand einer Gesellschaft, ihren Industrialisierungsgrad und sonstige kulturelle Faktoren beeinflusst. Deshalb ist die Problematik des Eurozentrismus, des Rechtsimperialismus und des Nord-Süd-Gefälles zentral. Die globale Tierrechtsforschung muss sich hier ein besonderes Sensorium bewahren. Sie darf nicht naiv europäische Wertvorstellungen exportieren, sondern muss einen *overlapping consensus* suchen transnational vermittelbare, also universalisierbare Argumente, stärken und weiter entwickeln. An dieser Stelle muss die Wissenschaft auf die transformative Kraft öffentlicher Diskurse vertrauen und diese ihrerseits füttern.<sup>85</sup> Diese Diskurse sollten beispielsweise mit naturwissenschaftlichen Erkenntnissen zur Empfindungsfähigkeit von Tieren gespeist werden. Schon aus diesem Grund muss die Forschung zum globalen Tierrecht interdisziplinär sein, in dem Sinne, dass sie immer wieder auf Einsichten der Philosophie (Ethik), Biologie (Zoologie), Anthropologie (human – animal studies), Geschichte, Kulturwissenschaften, Wirtschaftswissenschaften und anderer Fächer zurückgreift.

### III. Global justice für Tiere?

Diese auf den ersten Blick pragmatische und voraussetzungsarme Forschung erweist sich als schwierig genug. Man könnte auch, radikaler, die globale Verbesserung des Tierwohls als eine Frage der globalen Gerechtigkeit gegenüber Tieren<sup>86</sup> auffassen. So wurde behauptet, dass die Konzepte, die für Menschenrechte und globale Gerechtigkeit entwickelt wurden, „eine gute Grundlage für die These, dass die Interessen nicht menschlicher Tiere ebenfalls international respektiert und geschützt werden sollten“, bilden.<sup>87</sup> Die Grundidee der globalen Gerechtigkeit (auf Menschen angewendet) lautet, dass der Geburtsort oder die Staatsangehörigkeit einer Person moralisch irrelevant dafür ist, was einem menschlichen Wesen aus Gründen fundamentaler Gerechtigkeit geschuldet wird. Deshalb sollte der Schutz menschlicher Interessen unabhängig von verschiedenen nationalen Gesetzen sein und muss weltweit einheitlich gewährleistet werden. Ist dieser Gedankengang auf

85 S. Ahlhaus/P. Niesen, What is Animal Politics? Outline of a New Research Agenda, Historische Sozialforschung (HSR) 2015, S. 7 (20).

86 O. Horta, Expanding Global Justice: The Case for the International Protection of Animals, Global Policy 2013, S. 371–80; siehe auch M.C. Nussbaum, Beyond „Compassion and Humanity“, in C.R. Sunstein/M.C. Nussbaum (Hrsg.), Animal Rights: Debates and New Directions, Oxford: Oxford University Press 2004, S. 299 (319): „[A] truly global justice requires not simply that we look across the world for other fellow species members who are entitled to a decent life. It also requires looking around the world at the other sentient beings with whose lives our own are inextricably and complexly intertwined“.

87 Horta, Global Justice (Fn. 87), S. 372.

nichtmenschliche Tiere übertragbar?<sup>88</sup> In diesem Sinne schreibt Oscar Horta: „Wenn nichtmenschliche Tiere moralisch relevante Eigenschaften besitzen – und das ist die Empfindungsfähigkeit – dann ist die Tatsache, dass ein Wesen in Schweden oder Somalia geboren wurde, genauso irrelevant für die Zuerkennung grundlegender Rechte an sie. Warum? Weil diese Tatsache nichts mit dem zu tun hat, was Wohlfahrtstheorien als wertvoll für uns ansehen, und was die Grundlage für die Zuerkennung von Rechten bildet.“<sup>89</sup> Wollte man sich dieser Argumentation anschließen, dann müsste man den Schritt vom Tierwohl zu den Tierrechten machen. Die rechtswissenschaftliche Konzeption und Begründung subjektiver Rechte für Tiere, wie etwa das Recht des sechsjährigen Makaken-Affen Naruto an seinem eigenen Bild, ist allerdings anspruchsvoll. Sie ist nicht nur ein „political non-starter“, sondern sieht sich auch zahlreichen rechtsdogmatischen und ethischen Einwänden ausgesetzt. Ich bin jedoch zuversichtlich, dass sich diese Fragestellung, wie auch andere Fragen im neuen Forschungsfeld des globalen Tierrechts, weiter entfalten werden. Denn schließlich ist das globale Tierrecht Teil und Treiber des gegenwärtigen breiten „animal turn“<sup>90</sup> in den Geistes- und Sozialwissenschaften.<sup>91</sup>

- 88 So Horta: „Immerhin ist basale Gerechtigkeit allen geschuldet, die moralisch relevante Eigenschaften besitzen – also sowohl Schweden als auch Somalis. Aber wenn das auf Menschen zutrifft, dann muss es auch auf nichtmenschliche Tiere zutreffen“ (*ibid.*, S. 375).
- 89 *Ibid.* (Übersetzung der Verfasserin). Siehe auch Favre, International Treaty (Fn. 33), S. 244: „[A] horse is a horse regardless of what country it lives in, and it is not appropriate that it can receive high care in some places and no concern in others. For the wellbeing of the animals we need to seek a more universal view about how to treat animals“.
- 90 H. Ritvo, On the Animal Turn, Daedalus 2007, S. 118-22. Unter „animal turn“ verstehen wir das Anwachsen wissenschaftlicher Forschung über Tiere mit Hilfe neuer Begriffe und unter neuen Vorzeichen, die sich auf die Beziehungen zwischen Menschen und anderen Tieren konzentriert und auf die Rolle und den Status von Tieren in der menschlichen Gesellschaft. Siehe A. Peters/S. Stucki/L. Boscardin, The Animal Turn – What is it and Why Now?, Verfassungsblog.de, 14. April 2014, abrufbar unter: <http://www.verfassungsblog.de/en/the-animal-turn-what-is-it-and-why-now/> (zugegriffen am 24. Aug. 2016).
- 91 Siehe in der Ethnographie D. J. Haraway, When Species Meet, Minneapolis, Minn.: University of Minnesota Press 2008; E. Kirksey/S. Helmreich, The Emergence of Multispecies Ethnography, Cultural Anthropology 2010, S. 545–76; T. Ingold, Anthropology Beyond Humanity, Suomen Antropologi, Journal of the Finnish Anthropological Society 2013, S. 5-23. In der politischen Philosophie Ahlhaus/Niesen, Animal Politics (Fn. 86).