

JOSÉ MARTÍNEZ

Die Anerkennung moralischer Bedenken im Agrarhandel am Beispiel des Tierschutzes*

Einleitung

Im Jahr 2014 hat das WTO-Schlichtungsgremium (Appellate Body) einen vielbeachteten Schiedsspruch zum Importverbot der EU für Robbenprodukte getätigt. Das verhängte Importverbot für Robbenprodukte wurde auf Grundlage des Art. XX (a) GATT grundsätzlich gerechtfertigt. Damit wurde erstmals der Schutz der öffentlichen Sittlichkeit als Begründung für eine tierschutzbezogene Handelsbeschränkung anerkannt. Dieser Präzedenzfall eröffnet Optionen für supranationale Maßnahmen bei weiteren Produkten, deren Herstellungsprozess auf moralische Bedenken der Gesellschaft trifft. Denkbar wären hier z. B. eine verpflichtende Kennzeichnung oder ein Importverbot für Produkte aus besonders tierwohlkritischen Produktionsformen. Allerdings bleibt in der Forschung bisher weitgehend unklar, wann eine Gefährdung der sittlichen Ordnung besteht. Der vorliegende Beitrag thematisiert deshalb diese Frage.

Tierschutzbedenken und WTO-Regeln

Beim Einkauf von Lebensmitteln rücken für Verbraucher innerhalb der EU zunehmend ethische Aspekte der Nutztierhaltung in den Fokus.¹ Zwar

* Der Beitrag beruht auf dem Beitrag „Prozessqualitäten in der WTO: Ein Vorschlag für die reliable Messung von moralischen Bedenken am Beispiel des Tierschutzes“, den der Autor gemeinsam mit Winnie Sonntag, wissenschaftliche Mitarbeiterin im Department für Agrarökonomie und Rurale Entwicklung Marketing für Lebensmittel und Agrarprodukte der Agrarwissenschaftlichen Fakultät der Universität Göttingen und Prof. Dr. Achim Spiller, Inhaber der Professur für "Marketing für Lebensmittel und Agrarprodukte" im Department für Agraröko-

nehmen die moralischen Bedenken gegenüber der Tierhaltung auch weltweit zu², das Wohlergehen der Tiere hat allerdings nicht überall die gleiche Bedeutung wie in der EU.³ In anderen Industrieländern, aber auch in zahlreichen Entwicklungs- und Schwellenländern, sind tiergerechte Haltungssysteme wenig verbreitet.⁴ Damit können diese Länder im Vergleich zu Nationen mit hohem Tierschutzniveau zu geringeren Kosten produzieren.⁵ Produzenten aus Ländern mit höherem Tierschutzniveau (wie bspw. Deutschland) sehen sich bei offenen Märkten mit Wettbewerbern konfrontiert, die zu kostengünstigeren Standards anbieten können.⁶ Da die intensive Tierhaltung flächenungebunden und damit relativ mobil ist, kann es zu Standortverlagerungen in Länder mit geringeren Tierschutzstandards kommen, womit auch Tierschutzziele konterkariert würden. Die daraus folgende Angst vor Wettbewerbsnachteilen verhindert oftmals die Berücksichtigung moralischer Anforderungen und damit eine Verbesserung der Tierhaltung auf nationaler oder auf EU-Ebene.⁷ Dies führt wiederum zu wachsenden Protesten gegen die Nutztierhaltung in

nomie und Rurale Entwicklung der Universität Göttingen verfaßt hat und der in der Zeitschrift *Agrar- und Umweltrecht (AUR)* 2017, S. 81 – 88 erschienen ist.

¹ F. Brom, *Food, consumer concerns, and trust: food ethics for a globalizing market*, in: "Journal of Agricultural and Environmental Ethics" 2000, Bd.12, S. 127-139; F. Vanhonacker u.a., *Segmentation based on consumers' perceived importance and attitude towards farm animal welfare*, in: "International Journal of Sociology of Food and Agriculture" 2007, Bd.15 (3), S. 91-107.

² J. Spooner, C. Schuppli, D. Fraser, *Attitudes of Canadian citizens toward farm animal welfare: A qualitative study*, in: "Livestock Science" 2014, Bd.163, S. 150-158; K. Cook, D. Bowles, *Growing pains: The developing relationship of animal welfare standards and the world trade rules*, in: "Review of European Community & International Environmental Law" 2010, Bd.19 (2), S. 227-238; J. Mench, *Farm animal welfare in the U.S.A.: Farming practices, research, education, regulation, and assurance programs* "Applied Animal Behavior Science" 2008, Bd.113 (4), S. 298-312.

³ European Commission, *Attitudes of consumers towards the welfare of farmed animals*. Special Eurobarometer 229/Wave 63.2, 2005.

⁴ M. v. Keyserlingk, M. Hötzel, *The ticking clock: Addressing farm animal welfare in emerging countries*, in: "Journal of Agricultural and Environmental Ethics" 2015, Bd.28, S. 179-195.

⁵ P. v. Horne, N. Borndt, *Competitiveness of the EU poultry meat sector*, LEI Report 68. Wageningen 2013; P. v. Horne, T. J. Achterbosch, *Animal welfare in poultry production systems: impact of EU standards on world trade*, in: "World's Poultry Science Journal" 2008, Bd.64, S. 40-52.

⁶ P. v. Horne, *Competitiveness of the EU egg industry*. LEI report 2014-041. LEI Wageningen 2014.

⁷ H. Grethe, *High animal welfare standards in the EU and international trade – How to prevent potential 'low animal welfare havens'?* in: „Food Policy“ 2007, Bd.32, S. 315-333.

Deutschland und einigen weiteren nordwesteuropäischen Ländern.⁸ Kritik und Ablehnung von Prozessstandards der modernen Tierhaltung resultieren häufig daraus, dass Bürger ihre moralischen Werte verletzt sehen.⁹

Möglichkeiten, solche Wettbewerbsnachteile zu verhindern, sind ein Importverbot oder eine verpflichtende Kennzeichnung von Produkten aus gesellschaftlich nicht akzeptierten Systemen.¹⁰ Allerdings begrenzen insbesondere WTO-rechtliche Vorgaben¹¹ den Handlungsspielraum bei solchen potenziell handelsverzerrenden Maßnahmen.¹² Traditionell steht die Welthandelsorganisation nationalen Vorhaben, die mit dem Argument von Prozessqualitäten wie z. B. Tierhaltungsstandards begründet werden, ablehnend gegenüber. Solche Maßnahmen stehen unter dem Verdacht, eigentlich protektionistischen Motiven zu unterliegen und bringen in der Regel handelsverzerrende Effekte mit sich. Die EU hat in den Verhandlungen im Jahr 2000 auf die Anerkennung von Tierwohlstandards im WTO-Rechtsrahmen gedrängt.¹³ Ziel war ein multilaterales Abkommen über Tierschutzstandards und die Einführung eines Kennzeichnungssystems zum Tierwohl. Aufgrund des Widerstandes von Staaten des Globalen Südens wie Bolivien, Pakistan, Indien, Thailand oder Uruguay, die eine Gefährdung der Ernährungssicherheit und das Recht der Staaten auf Festlegung individueller Standards betonten, konnte sich die EU jedoch nicht durchsetzen.

Einen Anknüpfungspunkt für die Berücksichtigung der Tierhaltungsstandards als normkonkretisierte ethische Werte bietet Artikel XX (a) GATT. Er zählt abschließend die Gründe auf, die eine Durchbrechung der Freihandelsgrundsätze im Welthandel rechtfertigen können: "Subject to the requirement that such measures are not applied in a manner which would constitute

⁸ S. Gerlach, A. Spiller, *Stallbaukonflikte in Nicht-Veredlungsregionen: Welche Faktoren beeinflussen den Konfliktverlauf?* in: A. Spiller, B. Schulze (Hrsg.) *Zukunftsperspektiven der Fleischwirtschaft*, Göttingen 2008.

⁹ B. Boogaard u.a., *Social Acceptance of dairy farming: Ambivalence between the two faces of modernity*, in: „Journal of Agricultural and Environmental Ethics“ 2011, Bd.24 (3), S. 259-282.

¹⁰ Hierunter werden Haltungssysteme oder Verfahren in der Nutztierhaltung verstanden, die in dem zu untersuchenden Land (Deutschland, EU) verboten sind, wie bspw. die Haltung von Legehennen in Käfigen.

¹¹ WTO = World Trade Organization (Welthandelsorganisation).

¹² H. Grethe in: "Food Policy" 32 (Fn. 7), S. 315-333; A. B. Thiermann, S. Babcock, *Animal welfare and international trade*, in: "Revue Scientifique et Technique (International Office of Epizootics)" 2005, Bd.24 (2), S. 747-755.

¹³ United Nations, FAO Legal Office, *Legislative and Regulatory Options for Animal Welfare*, by Jessica Vapnek & Megan Chapman of the Development Law Service, Rom 2010, S. 16.

a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where the same conditions prevail, or a disguised restriction on international trade, nothing in this Agreement shall be construed to prevent the adoption or enforcement by any contracting party of measures.” Hier kommen die Rechtfertigungsgründe nach litt. a) und b) in Betracht:

a) necessary to protect public morals

b) necessary to protect human, animal or plant life or health.

Der Rechtfertigungsgrund nach lit. b) lag dem Fall Tuna-Dolphin¹⁴ aus dem Jahr 1991 zugrunde. Hierbei hatte sich das WTO-Panel mit einem Importverbot der USA zu befassen, welches Produkte betraf, die den US-Schutzstandards zugunsten von Delphinen nicht entsprachen. Das Panel erachtete das Verbot als WTO-widrig mit dem Argument, nationale Regelungen dürften keine extraterritoriale Wirkung auf andere Staaten entfalten, auch wenn sie dem Tierwohl dienen.¹⁵ In einem zweiten Tuna-Dolphin-Fall hat das Panel zwar eine Rechtfertigung aus Umweltschutzgründen ermöglicht, jedoch dürfe der Zugang zum Markt nicht unterbunden werden.¹⁶ Die moralische Ablehnung bestimmter Produktionsformen in der Nutztierhaltung („moral concerns“) auf der Grundlage des Rechtfertigungsgrundes nach lit. a) wird im Schrifttum bisher überwiegend nicht als legitimes Argument für Einfuhrschränken angesehen¹⁷, da eine solche Ablehnung nicht auf am Produkt nachweisbaren wissenschaftlichen Argumenten beruht.¹⁸

¹⁴ United States Restrictions on Imports of Tuna (1991), GATT Doc DS21/R, 39“ Supp BISD (1993) 155.

¹⁵ WTO, "Mexico etc. versus US: "Tuna-Dolphin", M. J.Trebilcock, *Understanding Trade Law*, Cheltenham 2011, S. 163.

¹⁶ United States Restrictions on Imports of Tuna (1994), GATT Doc DS29/R (Panel Report).

¹⁷ F. Vanhonacker, W. Verbeke, *Public and consumer policies for higher welfare food products: Challenges and opportunities*, "Journal of Agricultural Environmental Ethics" 2014, Bd. 27, S. 153-171; H. Grethe, in: "Food Policy" 32 (Fn. 7), S. 315-333; F. Brom, in: "Journal of Agricultural and Environmental Ethics" 12 (Fn. 1), S. 127-139; Z. Akhtar, Seal Hunting, *EU Regulation and Economics of Scale*, "Manchester Journal of International Economic Law", 2014, Vol. 11, Issue 3, S. 459-486; P. Conconi, T. Voon, *EC-Seal Products: the tension between public morals and international trade agreements*, "World Trade Review" 2016, Bd.15(2), S. 211-234; P. Fitzgerald, *Morality May Not Be Enough to Justify the EU Seal Products Ban: Animal Welfare Meets International Trade Law*, "Journal of International Wildlife Law and Policy", 2011, Vol. 14, Issue 2, S. 85-136.

¹⁸ Für eine Anerkennung R. Howse, *Permitting Pluralism: The Seal Products Dispute and Why the WTO Should Accept Trade Restrictions Justified by Noninstrumental Moral Values* in: "The Yale Journal of International Law, 2012, Bd. 37, 2, S. 367-433.

Das im Jahr 2014 in wesentlichen Teilen vom WTO-Panel bestätigte¹⁹ Importverbot der EU für Robbenerzeugnisse²⁰, welches sich auf den Schutz der öffentlichen Moral bezieht, zeigt jedoch, dass sich eine Veränderung auf internationaler (Handels-)Ebene abzeichnen könnte. Dieser Schiedsspruch ist der erste Fall, in dem die WTO moralische Bedenken gegenüber nicht tiergerechten Herstellungsprozessen zur Rechtfertigung eines Einfuhrverbotes legitimiert hat.²¹

Die Anerkennung der „public moral“, die als öffentliche Sittlichkeit oder öffentliche Moral übersetzt werden kann, ist rechtspolitisch geboten, rechtsdogmatisch gleichwohl schwierig. Aus rechtspolitischen Gründen ist die Anerkennung der „öffentlichen Moral“ als Rechtfertigungsgrund ein wesentliches Instrument, die Akzeptanz wirtschaftsvölkerrechtlicher Vereinbarungen zu erhöhen. Denn dieser Vorbehalt ermöglicht den Vertragsstaaten, die Angelegenheiten weiter selbst regeln zu können, die fundamental für ihre Gesellschaften sind und zugleich auf inländische Krisensituationen angemessen reagieren zu können. Die rechtsdogmatische Einordnung dieses Rechtfertigungsgrunds ist aber problematisch, da er zum einen die Abgrenzung zwischen Recht und Moral durchbricht, zum anderen als unbestimmter Rechtsbegriff Fragen nach der Auslegungshoheit und Auslegungsreichweite im völkerrechtlichen Vertragsrecht eröffnet. Die Berücksichtigung von moralischen Bedenken steht in einem Spannungsverhältnis zur Rechtsordnung. Denn sie verknüpft zwei Normsysteme der sozialen Ordnung (Moral und Recht), die materiell miteinander verbunden, formal aber strikt abzugrenzen sind.²² Dabei ist nicht der Entstehungsgrund als Abgrenzungskriterium entscheidend, wonach das Recht vom Gesetzgeber gesetzt wird, während die Moral dem Menschen vorgegeben ist. Entscheidend ist die Abgrenzung nach der Sanktionsform. Rechtsverstöße werden in staatlich organisierten Verfahren sanktioniert, auf Moralver-

¹⁹ European Communities – Measures Prohibiting the Importation and Marketing of Seal Products, WTO Docs WT/DS400/R, WT/DS401R (25 November 2013) (EC – Seal Products); AB, European Communities – Measures Prohibiting the Importation and Marketing of Seal Products WT/DS400/AB/R, WT/DS401/AB/R (22 May 2014) (im Folgenden EC-Seal Products).

²⁰ Verordnung EU 737/2010 der Kommission vom 10. August 2010 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) 1007/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates über den Handel mit Robbenerzeugnissen (ABl. L216/1 vom 17.8.2010).

²¹ R. Howse, J. Langille, K. Sykes, *Pluralism in practice: Moral legislation and the law of the WTO after Seal Products*, in: „Public Law & legal theory research paper series“ 2015, Bd.5, S. 1-70; K. Sykes, *Sealing animal welfare into the GATT exceptions: the international dimension of animal welfare in WTO disputes*, in: „World Trade Review“ 2014, Bd.13(3), S. 471-498.

²² E. Hilgendorf, *Recht und Moral*, in: *Aufklärung und Kritik* 1 (2001), S. 72 (73f).

stöße hingegen folgen individuelle oder gesellschaftliche Sanktionen.²³ Durch die normative Anerkennung moralischer Aspekte werden diese Ebenen vermischt und damit Rechtsfolgen an eine soziale Moralordnung geknüpft, die eben gerade nicht Rechtsfolgen zeitigen soll. Gleichwohl kann die Feststellung moralischer Überzeugungen einer Gesellschaft wichtige Hinweise für das Rechtssystem liefern.

Als auslegungsbedürftiger Begriff ist die Frage zu klären, wer die „öffentliche Moral“ bestimmen kann und welche Grenzen er hierbei zu berücksichtigen hat. Hier sind vorrangig Entscheidungen der WTO-Streitbeilegungsorgane zu beachten. Grundsätzlich richtet sich die Auslegung völkerrechtlicher Verträge nach den Art. 31 ff. Wiener Vertragsrechtskonvention. Danach ist ein Vertrag nach Treu und Glauben in Übereinstimmung mit der gewöhnlichen, seinen Bestimmungen in ihrem Zusammenhang zukommenden Bedeutung und im Lichte seines Zieles und Zweckes auszulegen. Von 1948 bis 2004 ist dieser Rechtfertigungsgrund im Rahmen des Streitbeilegungsverfahrens des GATT nicht problematisiert worden, auch wenn er in der Staatenpraxis sehr oft herangezogen wurde.²⁴ Die Anwendungsfelder sind weit: Israel hat „moral concerns“ für Importbeschränkungen für nicht koschere Lebensmittel geltend gemacht²⁵, Indonesien oder Saudi-Arabien für Importverbote von Alkohol oder Schweineprodukten²⁶, andere Staaten für die Begrenzung des Imports von Drogen oder Medien mit pornographischem Inhalt. Die WTO-Streitbeilegung hat seit 2004 vereinzelt Gelegenheit gehabt, diesen Rechtfertigungsgrund zu präzisieren.²⁷ Hinsichtlich inhaltlicher Grenzen hat das Panel im Gambling-Fall unterstrichen, dass diese Ausnahme „necessary“ (notwendig) sein muss. Um diese Notwendigkeit zu bestimmen, greift das Panel auf eine Prüfungstrias zurück, die es im Korea-Beef-Fall und im EG-Asbest-Fall entwickelt hat:

²³ Ibidem, (75).

²⁴ Eine Aufzählung bei J. Marwell, *Trade and Morality, The WTO Public Morals Exception After Gambling*, 2006, 81:2, NYUL Rev 802, S. 840-42.

²⁵ WTO, Trade Policy Review, Report by the Secretariat, Israel WT/TPR/S/157/Rev.1, 24 March 2006, Chapter IV.: *Trade policies by sector*, Rn. 24.

²⁶ T. Nachmani, *To Each His Own: The Case for Unilateral Determination of Public Morality under Article XX (a) of the Gatt University of Toronto Faculty of Law Review Winter*, 2013, Bd.71, S. 46; Office of Chief Economist, *Saudi Arabia and the WTO 42* (2006), abrufbar unter <http://jeg.org.sa/data/modules/contents/uploads/infopdf/38.pdf>.

²⁷ Panel, United States — Measures Affecting the Cross-Border Supply of Gambling and Betting Services, (DS285), 20 April 2005; Appellate Body of the WTO Dispute Settlement Body, China – Measures Affecting Trading Rights and Distribution Services for Certain Publications and Audiovisual Entertainment Products (WT/DS363/AB/R), 21 December 2009.

1. Wie hoch ist die Bedeutung der Interessen oder Werte, die durch die Maßnahme geschützt werden sollen?

2. In welchem Umfang trägt die Maßnahme zur Realisierung des Ziels bei?

3. Welche Auswirkungen haben die Maßnahme auf den Handel, und sind Maßnahmen von geringerer Eingriffstiefe auf den Handel denkbar?

Hinzu kommt noch das Gebot, dass die Maßnahme keine willkürliche und ungerechtfertigte Diskriminierung zwischen den Staaten zur Folge haben darf. Im Schrimp-Turtle-Fall wurde klargestellt, dass darunter nicht nur direkte Diskriminierungsmaßnahmen fallen, sondern auch indirekte bzw. versteckte Diskriminierungen.

Wer ist aber befugt, die öffentliche Moral zu definieren? Kann ein Staat einseitig Moralvorstellungen geltend machen oder müssen diese Moralvorstellungen auch in den anderen Vertragsstaaten bestehen?²⁸ Hierzu haben sich drei wesentliche Theorien in der Literatur entwickelt: Nach einer universell-normativen Lehre können moralische Bedenken allein auf den völkerrechtlich anerkannten Schutz der Menschenrechte, der Gleichberechtigung zugunsten von Frauen und der Arbeitsbedingungen gestützt werden.²⁹ Eine universell-historische Schule hingegen unterstreicht, dass nur die moralischen Bedenken beachtet werden dürfen, die zum Zeitpunkt des Abschlusses des GATT-Abkommens Ende der 40er Jahre des XX. Jhd. vertreten wurden.³⁰ Nach einem transnationalen Ansatz sollen nur die moralischen Bedenken geltend gemacht werden können, die auch in anderen Vertragsstaaten vergleichbar geteilt werden.³¹

Die WTO-Streitbelegung ist diesen Lehren nicht gefolgt. Im Gambling-Fall hat das Panel festgelegt, dass die Definition der öffentlichen Moral dynamisch ausgelegt werden muss. „*The content of these concepts for Members can vary in time and space, depending upon a range of factors, including prevailing social, cultural, ethical and religious values.*”³² Damit spricht sich

²⁸ T. Nachmani, *To Each His Own: The Case for Unilateral Determination of Public Morality under Article XX (a) of the “Gatt University of Toronto Faculty of Law Review”* Winter 2013, 71, S. 2.

²⁹ M. Trebilcock, R. Howse, A. Eliason, *The regulation of international trade*, 4. Aufl., London 2013, S. 733; dagegen T. Eres, *The limits of GATT Article XX: A Back Door for Human Rights?* 2004, 35 S. 3 “*Georgetown Journal of International Law*”, S. 597; R. Harris, G. Moon, *GATT Article XX and Human Rights: What Do We Know from the First 20 Years?*, “*Melbourne Journal of International Law*” December 2015, 16 S. 432.

³⁰ M. Gonzalez, *Trade and Morality: Preserving „Public Morals“ without sacrificing the Global Economy*, “*Vanderbilt Journal of Transnational Law*” 2006, Bd. 39:3, S. 939.

³¹ Vgl. T. Nachmani, *ibidem*.

³² US-Gambling, Panel Report, Rn. 6.461.

das Panel ausdrücklich gegen eine historische und normative Auslegung des Konzepts der „moralischen Bedenken“ aus. Auch dem transnationalen Ansatz widerspricht das Panel in seiner Definition der „public morals“ im Gambling-Fall: *“standards of right or wrong conduct maintained by or on behalf of a community or a nation“*. Es reicht damit aus, wenn die moralischen Vorstellungen nur in einer Gesellschaft oder einem Staat bestehen.

Die Panelentscheidung zum Importverbot der EU für Robbenerzeugnisse (EC-Seal Products) hat daher in unterschiedlichen Forschungsfeldern große Beachtung gefunden. Man erhoffte sich eine weitere Begrenzung des Konzepts der moralischen Bedenken, die bislang nicht ausreichend erfolgt ist. Kritisiert wird insbesondere, dass das Vorliegen moralischer Bedenken einer Gesellschaft im WTO-Prozess objektiv nicht messbar sei und daher ein Einfallstor für willkürliche Wertungen der Vertragsstaaten biete. Vorwürfe eines moralisch verbrämten Imperialismus, die in angesehenen juristischen Zeitschriften erhoben werden, belegen, dass die Berücksichtigung von einseitig bestimmten moralischen Bedenken ein erhebliches Grundanliegen im Recht berührt.³³ Stützt man im Sinne des Art. 31 Abs. 1 GATT die Auslegung auf die Grundprinzipien des GATT (Meistbegünstigungsprinzip, Inländergleichbehandlung, Kontingentverbot), folgt daraus das Gebot, das Konzept als Ausnahmeregelung zu begrenzen und eine objektive Überprüfung der einzelstaatlichen Definition der moralischen Bedenken zu ermöglichen, um es der willkürlichen Festsetzung durch den Vertragsstaat zu entziehen. Zwingend geboten ist daher eine valide und verlässliche Feststellung der moralischen Bedenken einer Gesellschaft. Hierzu wird im Folgenden ein Messinstrument (ein Scale) vorgeschlagen mit dem Ziel, den tatsächlichen Besorgnisgrad gegenüber bestimmten Produktionsformen in der Tierhaltung zu identifizieren. Wenn das Messinstrument als Rechtfertigung supranationaler Maßnahmen herangezogen werden soll, sind daran hohe Ansprüche zu stellen.

Ein für den Tierschutz wichtiges Anwendungsbeispiel könnte z. B. die konventionelle Käfighaltung sein, da diese Haltungsform aufgrund gesellschaftlicher Kritik und Ablehnung in der EU seit 2012 verboten ist.³⁴ Weitere

³³ E. Whitsitt, *A comment on the public morals exception in international trade and the EC-Seal Products case: moral imperialism and other concerns*, “Cambridge Journal of International and Comparative Law” 2014, Bd.3(4), 1376 (1376f.); P. Serpin, *The Public Morals Exception after the WTO Seal Products Dispute: Has the Exception Swallowed the Rules*, “Columbia Business Law Review”, 2016 Bd.1, S 217 (249) mwN.

³⁴ E.D. v. Asselt u.a., *Assesing the sustainability of egg production systems in The Netherlands*, in: “Poultry Science” 2015, Bd.8(94), S. 1-9; European Commission, *Attitudes of EU citizens towards animal welfare*. Special Eurobarometer 270/Wave 66.1, 2007.

denkbare Themenfelder sind die Haltung von tragenden Sauen in Kastenständen³⁵ oder die Pelztierhaltung.³⁶ Diese Haltungsformen sind ebenfalls innerhalb der EU verboten, weltweit spielen sie jedoch eine wichtige Rolle.

Das Ziel dieser Arbeit ist die Entwicklung eines auf WTO-Ebene einsetzbaren, wissenschaftlich fundierten Instruments zur Messung des Besorgnisgrades. Sollte eine Gesellschaft tatsächlich so besorgt sein, dass die öffentliche Sittlichkeit³⁷ gefährdet ist, kann dies als Rechtfertigungsgrundlage von supranationalen Maßnahmen herangezogen werden, um Produkte aus sehr besorgniserregenden Produktionsformen vom Markt zu verbannen.³⁸ Dazu soll der hier vorgestellte Scale dienen, indem er die moralischen Werte einer Gesellschaft identifiziert und zum Schutze dieser beiträgt.

EC-Seal Products – Importverbot der EU für Robbenerzeugnisse als Präzedenzfall

In den letzten Jahren ist ein Anstieg der internationalen Handelskonflikte zu verzeichnen, bei denen moralische Bedenken hinsichtlich des Produktionsprozesses von Lebensmitteln eine Rolle spielen. Beispiele hierfür sind die Einfuhr von genetisch veränderten Organismen³⁹, das für Meeresschildkröten gefährliche Fangen von Garnelen⁴⁰, mit Hormongaben hergestelltes Rindfleisch⁴¹ oder der Thunfischfang, welcher mittels für Delphine gefährlichen

³⁵ G. Tonsor, N. Olynk, C. Wolf, *Consumer preferences for animal welfare attributes: The case of gestation crates*, in: „Journal of Agricultural and Applied Economics“ 2009, Bd.41(3), S. 713–730.

³⁶ N. Stohner, G. Bollinger, A. Rüttimann, *Die GATT-rechtliche Zulässigkeit von Importverboten für Pelzprodukte*, 2009. Online verfügbar unter: <http://www.tierethik.net/resources/r017027AltexethikStohner2.pdf>. Zuletzt aufgerufen am 10.06.2015.

³⁷ Der Begriff „öffentliche Sittlichkeit“ „umfasst tiefgreifende Regeln, Werte- und Normenvorstellungen innerhalb einer Gesellschaft, welche Grundlagen für die Bewertung von Verhalten innerhalb dieser sozialen Umgebung darstellen (N. Stohner, G. Bollinger, A. Rüttimann, Fn. 19).

³⁸ P.-T. Stoll, J. Jürging, O. Ückert, *Europarechtliche Gebote und welthandelsrechtliche Grenzen für Maßnahmen der Europäischen Union zur Verbesserung des Tierschutzes bei der Legehennenhaltung. Rechtsgutachten*, Göttingen 2015.

³⁹ EC Approval and Marketing of Biotech Products, WT/DS291/R, vom 21. November 2006.

⁴⁰ US - Import Prohibition of Certain Shrimps and Shrimp Products, WT/DS58/AB/R, vom 6. November, 1998.

⁴¹ EC - Measures affecting Meat and Meat Products (Hormones), WT/DS26/R/, WT/DS48/AB/R 23, vom Juli 1998.

Methoden⁴² erfolgt. Diese Fälle zeigen, dass moralische Bedenken bei Konsumenten hinsichtlich Umwelt- und Tierschutz auf internationaler Handelsebene zunehmend an Relevanz gewinnen.⁴³

Besondere öffentliche und juristische Beachtung hat der Schutz von Robben erlangt. 2009⁴⁴ hat das Europäische Parlament aufgrund der Besorgnis von Bürgern und Verbrauchern bezüglich der tierquälerischen Tötungsverfahren von Robben die Verordnung über das Verbot des „Inverkehrbringens“ von Robbenerzeugnissen erlassen. Kanada und Norwegen⁴⁵, zwei der größten Händler mit Robbenerzeugnissen innerhalb der WTO, legten gegen die Verordnung der EU Beschwerde ein. Das Importverbot von Robbenerzeugnissen stellt nach Ansicht der beiden Staaten eine Verletzung des WTO GATT 1994 und der TBT-Vereinbarung dar. Die Europäische Union rechtfertigte die Verletzung des GATT u. a. anhand des Art. XX (a) GATT als Maßnahme zum Schutze der öffentlichen Sittlichkeit.⁴⁶ Dieses Ziel ist höherrangig und besitzt Priorität vor Handelsliberalisierung.⁴⁷ Der genannte Bezug auf die öffentliche Sittlichkeit umfasst tiefgreifende Regeln, Werte- und Normenvorstellungen innerhalb einer Gesellschaft, welche eine Grundlage für die Bewertung von Verhalten innerhalb dieser sozialen Umgebung darstellen. Somit ist den Mitgliedern der WTO bei der Auslegung des Begriffs ein gewisser Interpretationsspielraum gegeben.⁴⁸ Jedoch ist der Einleitungsartikel (Chapeau-Bestimmung) von Art. XX GATT ein-

⁴² US – Restrictions on Imports of Tuna, GATT Tuna Panel, DS21/R, GATT, 16. August 1991.

⁴³ K. Cook, D. Bowles, in: „Review of European Community & International Environmental Law“ Bd.19 (2) (Fn. 2), S. 227-238; F. Biermann, *Internationale Umweltverträge im Welthandelsrecht: Zur ökologischen Reform der Welthandelsorganisation anlässlich der geplanten Millenniumsrunde. Diskussionspapier der WZB Berlin*, FS II, 1999, S. 99-403.

⁴⁴ Verordnung EG 1007/2009 des Europäischen Parlaments und des Rats vom 16. September 2009 über den Handel mit Robbenerzeugnissen (ABl. L286/36, vom 31.10.2009). Die Durchführungsbestimmung sowie die Bedingungen des Importverbotes folgten im Jahr 2010 in der Verordnung EU 737/2010 der Kommission vom 10. August 2010 mit Durchführungs Vorschriften zur Verordnung (EG) 1007/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates über den Handel mit Robbenerzeugnissen.

⁴⁵ EC - Measures prohibiting the importations and marketing of seal products WT/DS400/AB/R (Beschwerde Kanada) und WT/DS401/AB/R (Beschwerde Norwegen) vom 22. Mai 2014.

⁴⁶ N. Stohner, G. Bollinger, A. Rüttimann (Fn. 19); Sykes, in: “World Trade Review” 13 (3) (Fn. 16), S. 471-498.

⁴⁷ R. Howse, J. Langille, K. Sykes, in: “Public Law & Legal Theory Research Paper Series 5 (Fn. 16), S. 1-70; N. Stohner, G. Bollinger, A. Rüttimann (Fn. 19).

⁴⁸ N. Stohner, G. Bollinger, A. Rüttimann (Fn. 19).

zuhalten, welcher verschleierten Protektionismus, Willkür und Diskriminierung anderer Staaten verhindern soll.⁴⁹

Die Abgrenzung zwischen tatsächlich moralischen Bedenken einer Gesellschaft und verstecktem Protektionismus ist offensichtlich schwierig und hat auch im EC-Seal-Products-Konflikt zu Kontroversen geführt. Insgesamt ist der Fall aufgrund der Unvereinbarkeit mit der Chapeau-Bestimmung noch nicht abgeschlossen. Der EC-Seal-Products-Konflikt ist jedoch der erste Fall, in dem vom Appellate Body schließlich eine Gefährdung der „öffentlichen Sittlichkeit“ nach Art. XX (a) GATT aufgrund tierschutzwidriger Prozessstandards angenommen wurde.⁵⁰ Der Appellate Body entschied damit, dass Maßnahmen zum Wohlergehen der Tiere aus moralischen Gründen als Ausnahmeklausel zum Schutz der öffentlichen Moral unter den Art. XX (a) GATT fallen.⁵¹ Die Entscheidung und vor allem die Anerkennung der Rechtfertigung nach Art. XX (a) zeigen, dass moralische Bedenken ausschlaggebende Grundlage für ein Einfuhrverbot von Produkten mit moralisch verwerflichen Prozessstandards sein können. Allerdings ist die Reichweite und Umsetzung des Importverbotes für Robbenerzeugnisse der EU noch sehr unklar.⁵² Im Ergebnis lässt sich festhalten, dass die Entscheidung des Appellate Body einen Paradigmenwandel im Welthandelsregime einleiten könnte – auch wenn noch viele Details offen sind.

Allerdings bleibt das WTO-Panel in seiner Entscheidung hinsichtlich des Nachweises der moralischen Bedenken erstaunlich unbestimmt. So hat sich das WTO-Panel in seiner Entscheidung einmal auf die entsprechende EU-Verordnung und deren Wortlaut, Begründung und Entstehungsgeschichte bezogen.⁵³ Des Weiteren wurden aber auch gesellschaftliche Debatten und Umfrageergebnisse herangezogen.⁵⁴ Insgesamt zeigt die Entscheidung des Appellate Body zum Importverbot für Robbenprodukte, dass das WTO-Panel eine umfassende Gesamtwürdigung vornimmt. „Thus, our

⁴⁹ K. Cook, D. Bowles, in: “Review of European Community & International Environmental Law” 19 (2) (Fn. 2), S. 227-238.

⁵⁰ K. Sykes, in: “World Trade Review” 13 (3) (Fn. 16), S. 471-498.

⁵¹ G. Shaffer, D. Pabian, *The WTO EC-Seal Products decision: Animal welfare, Indigenous Communities and trade*, in: „Legal studies research paper“ 2015, Bd.17, S. 1-9.

⁵² C. Hemler, D. Ruddigkeit, *Tierschutz vs. Freihandel*, 2014. Online verfügbar unter: <https://www.juwiss.de/85-2014/> Zuletzt abgerufen am 10.06.2015.

⁵³ P.-T. Stoll, J. Jürging, O. Ückert, (Fn. 21); WTO, *European Communities – Measures prohibiting the importation and marketing of seal products*. Reports of the Panel, 2013, Rn. 7.385 ff. Online verfügbar unter: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/400_401r_e.pdf. Zuletzt aufgerufen am 25.02.2016.

⁵⁴ P.-T. Stoll, J. Jürging, O. Ückert, (Fn. 21); WTO, (Fn. 36), Rn. 7.393, 7.399.

task is confined to assessing whether the public concerns on seal welfare are anchored in the morality of European societies.”⁵⁵ “We are nevertheless persuaded that the evidence as a whole sufficiently demonstrates that animal welfare is an issue of ethical or moral nature in the European Union.”⁵⁶ Angesichts des zentralen Stellenwertes des Konstrukts „moralische Bedenken der Gesellschaft“ ist diese eher randständige „Beweisführung“ des WTO-Panels bemerkenswert. Es bleibt unklar, wie auf diesem Weg verlässlich zwischen moralischen Bedenken und verstecktem Protektionismus unterschieden werden kann. Eine Gesetzesbegründung wird dafür allein wenig hilfreich sein. Einfache Umfrageergebnisse können durch den Wortlaut der Fragestellung, Skalierungsformen oder Reihenfolgeeffekte erheblich beeinflusst werden. Wenn eine Gefährdung der öffentlichen Sittlichkeit die zentrale Begründungslinie für das Importverbot darstellt, dann sollte nach Auffassung der Verfasser ein gründlicherer Beleg beigebracht werden müssen. Die moderne empirische Sozialforschung bietet Methoden, um den Grad moralischer Bedenken einer Gesellschaft hinreichend valide und reliabel festzustellen.

Ausblick

Bei der Durchsetzung weitreichender (handels-)politischer Maßnahmen wie Importverbote oder verpflichtende (Negativ-)Kennzeichnung muss sichergestellt sein, dass es sich nicht um protektionistische Zwecke handelt und dass eine nicht sachlich gerechtfertigte Diskriminierung anderer Staaten ausgeschlossen ist. Sollte eine Gesellschaft durch einen Prozessstandard (bspw. in der Tierhaltung) moralisch so besorgt sein, dass durch die Konfrontation mit entsprechenden Produkten die öffentliche Sittlichkeit gefährdet ist, kann eine Rechtfertigung handelsverzerrender Maßnahmen auf Basis des Art. XX (a) GATT erfolgen.

Insgesamt kann ein solider wissenschaftlicher Nachweis moralischer Bedenken einen Beitrag zu unter Tierschutzgesichtspunkten sinnvollen supranationalen Maßnahmen leisten, welche eine Verdrängung von oder Kennzeichnungspflicht für Produkte mit fragwürdigen Prozessstandards (tierschutzwidrigen Haltungsformen) ermöglichen. Die skizzierte Methodik kann helfen, die bisher ad-hoc orientierte Umfrageforschung zu standardisieren.

⁵⁵ WTO, (Fn. 36), Rn. 7.404.

⁵⁶ WTO, (Fn. 36), Rn. 7.409.

Allerdings wird erst eine Erprobung der Methodik („proof of concept“) zeigen, wie stark die Bedenken der Bürger tatsächlich sind. Dazu ist eine Pilotstudie für Deutschland geplant. Sollte eine solche Studie substantielle moralische Bedenken einer Mehrheit der Bevölkerung in Deutschland und weiterführende Studien sogar innerhalb der EU zeigen, könnte die EU auf Basis einer ausführlichen Begründung, die neben der glaubwürdigen Darlegung moralischer Bedenken auch aufzeigen muss, dass Maßnahmen, die das Ziel gleich gut erreichen, aber milder sowie weniger handelsbeschränkend sind, nicht zur Verfügung stehen⁵⁷, verpflichtende Kennzeichnungen oder ein Importverbot in Erwägung ziehen. Deren WTO-Konformität wird sich dann in einem zu erwartenden Streitschlichtungsverfahren zeigen. Erst ein solches Pilotverfahren in einem Kernfeld der Tierschutzproblematik bringt Klarheit darüber, ob diese Maßnahmen ein nutzbares Instrument einer effektiven Tierschutzpolitik darstellen und ob das Welthandelsregime eine standardisierte empirische Verbraucherforschung auf Basis multivariater Analysemethoden als ein Instrument zur „Verobjektivierung“ der moralischen Bedenken nutzen möchte.

RECOGNITION OF MORAL SCRUPLES IN AGRICULTURAL TRADE ON THE EXAMPLE OF ANIMAL WELFARE

Summary

On 18 June 2014, the Dispute Resolution Body of the WTO adopted reports in which it was concluded that a ban on the trade in seal products could in principle be considered as justified on the grounds of a moral nature relating to seal welfare. For the first time, restrictions on trade related to securing animal welfare have been justified on the grounds of the protection or recognition of moral scruples. This precedent opens up the possibility of adopting other international measures regarding other products whose production process raises moral concerns. Some consideration could be given, among other things, to the introduction of specific labelling or a ban on imports of certain products.

However, these measures must not be adopted and applied for protectionist purposes and must not discriminate against other states.

⁵⁷ P.-T. Stoll, J. Jüring, O. Ückert, (Fn. 21); K. Cook, D. Bowles in: “Review of European Community & International Environmental Law” 19 (2) (Fn. 2), S. 227-238; N. Stohner, G. Bollinger, A. Rüttimann, (Fn. 19).

LA PRESA IN CONSIDERAZIONE DEGLI SCRUPOLI MORALI NEL COMMERCIO AGRICOLO SULL'ESEMPIO DELLA PROTEZIONE DEGLI ANIMALI

Riassunto

Il 18 giugno 2014 l'organo di conciliazione dell'OMC ha adottato le relazioni secondo le quali la messa al bando dei prodotti derivati dalla foca può, in linea di principio, essere giustificata da preoccupazioni di ordine morale riguardo al benessere delle foche. Per la prima volta le preoccupazioni di ordine morale sono servite a giustificare misure di restrizioni al commercio risultanti dal benessere degli animali. Questo precedente apre la strada a possibilità di intraprendere altre iniziative internazionali su altri prodotti, il cui processo di produzione desta preoccupazioni di ordine morale. Da prendere in considerazione sarebbe tra l'altro l'introduzione di un obbligo di etichettatura speciale o del divieto di importazione di determinati prodotti. Le misure in questione non possono, tuttavia, essere adottate e utilizzate a fini protezionistici e non possono portare a discriminare altri Stati.