

MARTIN PESTALOZZI
LIC. IUR. RECHTSANWALT / MEDIATOR SAV
SEEFELDSTRASSE 9A
8630 RÜTI ZH
TELEFON +41 55 251 59 59
M. Pestalozzi direkt +41 55 251 59 53
TELEFAX +41 55 251 59 58
martin.pestalozzi@pestalozzi-rueti.ch
www.pestalozzi-rueti.ch
EINGETRAGEN IM ANWALTSREGISTER
DES KANTONS ZÜRICH
M3143

VANESSA GERRITSEN LIC. IUR.
STELLVERTRETENDE GESCHÄFTSLEITERIN
RIGISTRASSE 9
8006 ZÜRICH
TELEFON +41 43 443 06 43
gerritsen@tierimrecht.org
www.tierimrecht.org

GUTACHTEN ZUR RECHTMÄSSIGKEIT DER WEIDESCHLACHTUNG¹

1. Auftrag

- 1 Das BLV stellt sich auf den Standpunkt, weil die Lebensmittelgesetzgebung nicht direkt auf die Weideschlachtung eingehe, sehe das aktuelle Recht die Möglichkeit der Weideschlachtung nicht vor. Das BLV stützt sich dabei auf den Wortlaut von Art. 16 Abs. 1 aLMG², wonach Tiere nur in bewilligten Schlachthanlagen geschlachtet werden dürfen. Gemäss Abs. 2 dieser Norm habe der Bundesrat die Kompetenz, die Ausnahmen zu regeln. Davon habe der Bundesrat mit Art. 11 aVSFK³ Gebrauch gemacht. Dieser Ausnahmekatalog sei abschliessend; somit dürfe Schlachtvieh nur in bewilligten Schlachthanlagen geschlachtet werden.⁴
- 2 Mit dem vorliegenden gemeinsamen Gutachten von RA lic. iur. Martin Pestalozzi und von der Stiftung für das Tier im Recht (TIR), lic. iur. Vanessa Gerritsen, wird diese Rechtsauffassung des BLV im Auftrag des Forschungsinstituts für biologischen Landbau (FiBL) und der Tierschutzorganisation VIER PFOTEN – Stiftung für Tierschutz überprüft.

¹ Ein *Abkürzungsverzeichnis* zu den nicht allgemein gebräuchlichen Abkürzungen findet sich am Schluss; ebenso ein *Inhaltsverzeichnis*.

² Vgl. zu den zwischenzeitlichen Rechtsänderungen hinten Abschnitt 6.

³ Vgl. zu den zwischenzeitlichen Rechtsänderungen hinten Abschnitt 6.

⁴ Mail von Mark Stauber, BLV, an Eric Meili, FiBL vom 3. April 2017; vgl. auch Erläuterungen des BLV zur Verordnung des BLV über die Haltung von Nutztieren und Haustieren und zur Verordnung des BLV über den Tierschutz beim Schlachten (undatiert), S. 2; https://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/2782/Verordnungen-im-Veterinaerbereich_Erl.-Bericht-VTSchS-und-Haustierverordnung_de.pdf.

2. Zusammenfassung

Die Weideschlachtung bzw. Weidetötung nach dem „Zürcher Modell“ basiert auf einer Teilbewilligung für das Betäuben des Tiers durch Kugelschuss ins Gehirn in seiner gewohnten Umgebung auf dem Hof durch den Bewilligungsinhaber mit Jagdpatent und für das sofortige Entbluten durch einen ausgebildeten Metzger nach der hygienischen Zweimessertechnik sowie für das anschliessende Verbringen des toten Tiers unter hygienischen Bedingungen in ein nahe gelegenes Schlachtlokal mit eigener Betriebsbewilligung. Die Teilbewilligung ist abhängig von der Betriebsbewilligung des Schlachtlokals. Die Erfüllung der Ziele und zentralen Anforderungen der Lebensmittelhygiene und des Tierschutzes wird durch sehr detaillierte, strenge Bedingungen und Auflagen sichergestellt. Bei diesem Modell ist die Teilbewilligung keine Ausnahmegewilligung.

Die im Lebensmittelgesetz vorgesehene Bewilligungspflicht für Schlachtbetriebe schreibt keine konkrete Methode bezüglich des Schlachtvorgangs vor. Sie soll das Erreichen der lebensmittelhygienischen Ziele und der dafür notwendigen zentralen Anforderungen gewährleisten. Eine verfassungs- und gesetzeskonforme Auslegung der gesetzlichen Begriffe der „Schlachtanlage“ bzw. des „Schlachtbetriebs“ ergibt, dass Sinn und Zweck des Lebensmittelrechts keine zusammenhängende, einheitliche Anlage erfordern, in welcher alle Teilschritte einer Schlachtung durchgeführt werden müssen. Die Aufteilung der Bewilligung für einen Schlachtbetrieb in die auf dem Hof stattfindenden Schritte der Weideschlachtung einerseits und in die übrigen, in einem nahe gelegenen, nach den einschlägigen Vorschriften bewilligten Schlachtlokal andererseits erweist sich als mit dem Wortlaut sowie dem Sinn und Zweck der einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen vereinbar. Bei einer verfassungs- und gesetzeskonformen Auslegung stehen auch die einschlägigen Verordnungsbestimmungen einer Bewilligung der Weideschlachtung nicht im Weg.

Das Tierschutzrecht enthält keine Bestimmungen, wonach die Betäubung und das Entbluten des Tieres zwingend eines geschlossenen Raums oder der unmittelbaren Nähe zu bzw. gar der baulichen Verbindung mit dem eigentlichen Schlachtlokal bedürfen. Der Kugelschuss ins Gehirn ist in der Tierschutzverordnung als Betäubungsmethode ausdrücklich vorgesehen. Die Weideschlachtung kann unter den vorgeschriebenen Bedingungen und Auflagen tierschutzkonform erfolgen. Sie erweist sich wegen der Tötung des Tiers in seiner gewohnten Umgebung, der Vermeidung von Tiertransporten und der Vermeidung einer Fixation als wesentlich tierschutzgerechter und erfüllt das Gebot der Wahrung der Tierwürde ganz offensichtlich besser als die herkömmliche Schlachtung. Der Weideschlachtung dürfen deshalb angesichts der verfassungsrechtlich geschützten Tierwürde keine unnötigen Hindernisse in den Weg gelegt werden.

Auch unter grundrechtlichen Gesichtspunkten erweist sich die Interpretation der einschlägigen Bestimmungen des LMG durch das BLV als nicht haltbar. Jede wirtschaftliche Tätigkeit genießt grundsätzlich den Schutz der Wirtschaftsfreiheit, weshalb der Gesetzgeber deren Einschränkungen definieren muss. Zu fragen ist also nicht danach, ob die Weideschlachtung im Gesetz vorgesehen sei, sondern ob mit ihr die gesetzlichen Ziele erreicht und die gesetzlichen Anforderungen erfüllt werden. Nachdem dies klarerweise der Fall ist, erweist sich ein Verbot der Weideschlachtung bzw. deren Nichtzulassung im Bewilligungsverfahren als vom Gesetz nicht gedeckt und damit als unverhältnismässiger Verstoss gegen die Wirtschaftsfreiheit.

Für die Weideschlachtung braucht es also keine Ausnahmebewilligungen. Das ordentliche kantonale Bewilligungsverfahren genügt, wenn es entsprechend den strengen Bedingungen und Auflagen des „Zürcher Modells“ von allen Beteiligten konsequent und verantwortungsbewusst durchgeführt und in die Praxis umgesetzt wird.

3. Sachverhalt: Die Weideschlachtung nach dem „Zürcher Modell“

- 3 Mit Verfügung vom 25. November 2014 erteilte das Veterinäramt des Kantons Zürich (VETA) in einem Pilotfall einem Gesuchsteller eine beschränkte Teilbewilligung zum Betäuben und Entbluten von maximal zehn eigenen Tieren der Rindergattung auf dem eigenen Landwirtschaftsbetrieb durch Kugelschuss ins Gehirn mit anschliessender Verbringung in ein nahe gelegenes Schlachtlokal⁵, welches seinerseits über eine entsprechende Betriebsbewilligung verfügt. Aufgrund der guten Erfahrungen erteilte das VETA mit Verfügung vom 21. März 2016 dem Gesuchsteller eine weitere entsprechende Teilbewilligung zum Schlachten ohne Begrenzung der Tierzahl, befristet bis zum Ablauf der Betriebsbewilligung des Schlachtlokals. Eine Erneuerung der Teilbewilligung ist abhängig von der erneuten Betriebsbewilligung eines geeigneten Schlachtlokals.
- 4 Die bewilligte Weideschlachtung nach diesem „Zürcher Modell“ beruht im Wesentlichen auf folgenden Sachverhaltselementen:
 - a) In einer sehr detaillierten Arbeitsanweisung, welche Bestandteil der Bewilligung bildet, sind die beteiligten Personen (Bewilligungsinhaber, ausgebildeter Metzger, eine Hilfsperson) und die von ihnen durchzuführenden Arbeitsschritte bzw. Abläufe genauestens geregelt.
 - b) Der Bewilligungsinhaber verfügt über das Fähigkeitszeugnis als Landwirt, die „Bio Suisse Knospe“-Anerkennung und in seiner Funktion als Schütze über das Jagdpatent. Dem Bewilligungsinhaber ist vorgeschrieben, welche Waffen er einsetzen darf bzw. muss.
 - c) Es ist eine spezielle Weidekoppel mit verfestigtem Untergrund für den Abschuss installiert, ausgerüstet mit einem festen Hochsitz und Erdwällen als Kugelfang. Vor einer Schlachtung werden alle Zufahrtswege abgesperrt und mit Warningschildern versehen. Für die beteiligten Personen bestehen ausreichend Deckungsmöglichkeiten zum Zeitpunkt der Schussabgabe.

⁵ Entfernung in casu 2 km.

-
- d) Jede Schlachtung wird im Voraus beim VETA angemeldet. Die Lebendtier-schau wird auf dem Betrieb des Bewilligungsinhabers vom Amtstierarzt bzw. der Amtstierärztin bei mehreren zur Schlachtung geeigneten Tieren durchgeführt. Der Amtstierarzt bzw. die Amtstierärztin überwacht anschliessend die Vorbereitungen, die Betäubung und Entblutung entsprechend den tierschutzrechtlichen Vorgaben sowie den Vorgaben der Schlachthygiene und der Entsorgung der tierischen Nebenprodukte bis zum Abtransport des toten Tiers in das Schlachtkloak. Der Bewilligungsinhaber trägt die damit verbundenen zusätzlichen Kosten.
- e) Die Tiere werden als Gruppe in die Abschusskoppel getrieben, wo der Schütze geduldig abwartet, bis ein Tier aus seiner Perspektive im Hochsitz optimal steht, sodass eine sichere Schussabgabe möglich ist. Dieses Tier schießt er nach den Vorgaben in Anhang 6 Ziffer 1.4 lit. b VTSchS sowie den Präzisierungen in der Bewilligung und der Arbeitsanweisung. Die vorgeschriebene Schussdistanz beträgt 0 bis maximal 5 m. Falls der erste Schuss ausnahmsweise einmal nicht optimal sitzen sollte, erfolgt sofort, innert Sekunden, ein zweiter Schuss. (Ein solcher zweiter Schuss war bisher sicherheitshalber einmal notwendig.) Die maximale Schlachtfrequenz ist auf ein Rind pro Arbeitstag festgelegt.
- f) Nach dem Schuss werden die anderen Tiere sofort aus der Koppel getrieben. Der anwesende ausgebildete Metzger geht unverzüglich zum getroffenen Tier und führt die Betäubungskontrolle durch.⁶ Der Metzger hat für den Notfall einen geladenen Bolzenschussapparat bereit. (Dieser musste noch nie eingesetzt werden.)
- g) Der einsatzbereite Frontlader-Traktor (ein Ersatzfahrzeug ist ebenfalls einsatzbereit) wird unverzüglich in die Koppel gefahren und das geschossene Tier

⁶ Vgl. zur Wirksamkeit der Betäubung per Kugelschuss:

- KJ SCHIFFER/SK RETZ/B ALGERS/O HENSEL, Assessment of stun quality after gunshot used on cattle: a pilot study on effects of diverse ammunition on physical signs displayed after the shot, brain tissue damage and brain haemorrhages, *Animal Welfare* 2017, 26: 95-109;
- KATRIN JULIANE SCHIFFER, On-farm slaughter of cattle via gunshot method (Hofschlachtung von Rindern per Kugelschussmethode), Doktorarbeit, Universität Kassel, 2015 (ISBN 978-3-8440-3951-1, engl.).

wird an den Hinterfüssen an einer Kette oder Gurte angebunden und in senkrechte Lage gehoben. Die bereitstehende Entblutungswanne wird unter das Tier geschoben.

- h) Der Entblutungsschnitt muss spätestens innert 90 Sekunden nach dem Kugelschuss vorgenommen werden.⁷ Dies obliegt dem Metzger, welcher mit der Zweimessertechnik arbeitet (Messerwechsel zwischen Haut- und Entblutungsschnitt mit vorgängig desinfizierten Messern).
- i) Alle notwendigen Hygienevorrichtungen – darunter ein Messerdesinfektionsbecken wie auch eine Handwascheinrichtung mit Heiss- und Kaltwasser – sind im bereitstehenden Schlachtanhänger als mobile Schlachtbox⁸ vorhanden. Nach Beendigung der Entblutung wird das tote Tier in die mobile Schlachtbox verladen. Durch entsprechende Fixierung ist die Verhinderung jeglicher Kontaminationen im Bereich des Entblutungsschnitts gewährleistet. Das vorbereitete Begleitdokument für das tote Tier wird fertig ausgefüllt und dem Metzger mitgegeben.
- j) Der Schlachtierkörper muss spätestens nach 45 Minuten fachgerecht ausgeweidet sein. Diese Ausweidung hat immer und ausschliesslich in dem mit der Teilbewilligung verbundenen Schlachtlokal zu erfolgen. Weil dieses über eine separate Betriebsbewilligung verfügt, gelten die dort festgelegten Bedingungen und Auflagen im Übrigen wie bei jeder gewöhnlichen Schlachtung.

⁷ Das VETA hielt dazu in Erwägung 4 der Bewilligung vom 21. März 2016 Folgendes fest: „Der Gesetzgeber hat die Zeitspanne, in der der Entblutungsschnitt auszuführen ist, beim Weideschuss nicht eindeutig festgelegt. Zunächst ist daher ausgehend von den allgemeinen Grundsätzen festzuhalten, dass auch hier das Entbluten möglichst rasch nach dem Betäuben und solange das Tier bewusstlos ist, vorgenommen werden muss. Konkret ist die Zeitspanne so zu bemessen, dass eine Wiederkehr des Empfindungs- und Wahrnehmungsvermögens bis zum Eintritt des Todes ausgeschlossen ist. Dabei ist auch beim Weideschuss wie beim Bolzenschuss grundsätzlich von einem Entblutungsschnitt bei Rindern spätestens innerhalb von 60 Sekunden auszugehen. Beim Kugelschuss ins Gehirn ist bei idealem Schuss die Betäubungswirkung durch die Gewebeerstörung als etwas stärker und somit länger anzunehmen als beim Bolzenschuss. ... Auch unter der Berücksichtigung, dass es für das Tierwohl und das hygienische Arbeiten wichtig ist, Hektik zu vermeiden, sind als maximale Verlängerung der Zeit bis zum Entbluten zusätzlich 30 Sekunden zu gewähren. ... Die Betäubung und Entblutung der im Rahmen der Pilotphase geschlachteten 10 Tiere hat gezeigt, dass die Einhaltung der 90 Sekunden nach dem Kugelschuss bis zum Entblutungsschnitt unter Praxisbedingungen und bei unterschiedlichen Witterungsverhältnissen eingehalten werden können.“

⁸ Verwendet wird ein T-Trailer, auch „Trampenau Trailer“ genannt; vgl. <http://www.iss-tt.de/DER-T-TRAILER.html>.

- k) Der Bewilligungsinhaber ist verpflichtet, bei jeder Schlachtung den Betäubungserfolg und die Einhaltung der Vorgaben zu überprüfen und zu dokumentieren. Er muss aufgetretene Mängel sowie deren Behebung festhalten und diese umgehend dem VETA melden.
- 5 In seiner ersten Bewilligung hielt das VETA fest:⁹ *„Auf Anfrage des Veterinäramtes hin bestätigte das Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) mit Schreiben vom 4. September 2014, dass ein Kugelschuss von Rindern auf der Weide durch den Wegfall des belastenden Transportes in den Schlachtbetrieb durchaus positive Tierschutzaspekte haben und unter bestimmten Voraussetzungen bewilligt werden kann. Insbesondere hat wegen der eingeschränkten Manipulierbarkeit der Schlachttiere ein amtlicher Tierarzt oder eine amtliche Tierärztin während der Betäubung und Entblutung anwesend zu sein. Ferner hat sich laut BLV in der Praxis bewährt, mittels eines etwas höheren Ansatzes beim Schiessen die Schusswirkung des gezielten Kopfschusses sicherzustellen. Darüber hinaus sind angesichts der bestehenden Risiken für Mensch, Tier und Lebensmittelsicherheit, der notwendigen sorgfältigen Planung und amtlichen Kontrolle die Schlachttiere auf eine geringe Anzahl zu begrenzen.“* Das BLV selbst hielt also damals die Weideschlachtung für mit den bundesrechtlichen Vorschriften grundsätzlich vereinbar.
- 6 Das VETA erwog zur Weideschlachtung nach dem *„Zürcher Modell“* ganz grundsätzlich: *„Dabei ist zu berücksichtigen, dass aus tierschützerischen Gründen ein begründetes Interesse an dieser ‚möglichst stressarmen‘ Tötung eines Tieres der Rindergattung im Herdenverband besteht (Art. 4 Abs. 2 TSchG). Auf diese Weise wird von vornherein möglicher Stress durch das Einfangen, das Fixieren und den Transport sowie allfällige Belastungen durch den Aufenthalt und Wartezeiten in ungewohnter Umgebung im Schlachthof vermieden. Aus diesen Gründen kann in Einzelfällen und nach vorgängiger Prüfung der örtlichen Verhältnisse eine Betäubung und Entblutung von einzelnen Tieren in der vertrauten Umgebung (d.h. in ihrer Herde auf der Weide) unter bestimmten engen Voraussetzungen bewilligt werden. Demgegenüber sind zum Schutz der anderen, sich in der Herde befin-*

⁹ Erwägung f, S. 2, der Bewilligung vom 25. November 2014.

dende Tiere der Rindergattung, die nicht abgeschossen werden, sowie Gründen des Tierschutz- und Lebensmittelrechts, der Fleischhygiene und des Tierseuchenrechts bestimmte Vorgaben einzuhalten. ...“

- 7 Die bisherigen Erfahrungen mit 18 Schlachtungen verliefen durchwegs positiv. Das VETA hielt dazu in einem Schreiben an den Schweizer Fleisch-Fachverband vom 24. Juni 2015 ausdrücklich fest, die Hygiene beim Entblutungsschnitt sei mit der Zweimessertechnik gewährleistet und bestätigte weiter wörtlich: *„Da die Tiere den Abschussbereich in unmittelbarer Nähe zum Stall gut kennen und dessen Begehung gewohnt sind, zeigen sie keine Anzeichen von Nervosität, wie häufiger Kot- und Harnabsatz, wie man dies beispielsweise beim Eintritt in die Betäubungsbucht im Schlachtbetrieb sieht. ... Die uns bekannten Publikationen, welche sich mit der Reaktion der restlichen Tiere der Herde befassen, wenn ein Tier mittels Kugelschuss betäubt wird, stammen aus Deutschland, wo die Betäubung von Rindern auf der Weide seit einiger Zeit praktiziert wird. Daraus geht hervor, dass die restlichen Tiere nicht gross auf das Zusammensacken des getroffenen Tieres reagieren. Diese Beobachtung stimmt auch mit verhaltensbiologischen Kenntnissen überein. Die ersten Schlachtungen ergaben dieselben Resultate. Auch als die restlichen Tiere einige Tage später erneut auf die Abschusskoppel getrieben wurden, zeigten diese bisher keinerlei Anzeichen von Angst oder Nervosität.“*
- 8 Sinngemäss hielt das VETA in diesem Schreiben weiter fest: Wegen der sehr hohen Bewilligungsvoraussetzungen, des sehr aufwändigen Bewilligungsverfahrens und der Kosten sei die Weideschlachtung nur in sehr engem Rahmen möglich. Weitere Gesuchsteller müssten diese Anforderungen ebenfalls einhalten. Einer Abweichung von den gesetzlichen Rahmenbedingungen werde durch die umfassende und permanente Überwachung des amtlichen Tierarztes des Veterinäramtes vorgebeugt.
- 9 Dieses „Zürcher Modell“ erfüllt somit höchste Anforderungen sowohl des Tierschutzes als auch der Lebensmittelhygiene. Es bildet die Grundlage der rechtlichen Beurteilung in diesem Gutachten.

4. Rechtliche Ausgangslage¹⁰ und Fragestellung

4.1. Kein Ausnahmetatbestand

- 10 Aus dem dargestellten Sachverhalt ergibt sich, dass die Weideschlachtung nach dem „Zürcher Modell“ auf einer entsprechenden *Teilbewilligung* zum Schlachten basiert, umfassend das Betäuben und Entbluten von Rindern auf dem eigenen Landwirtschaftsbetrieb mit anschliessendem Verbringen in das nahe gelegene Schlachtlokal, welches seinerseits über die notwendige Bewilligung verfügt.
- 11 In diesem Sinne ist der Hof des Bewilligungsinhabers nach diesem Modell als *Teil des Schlachtbetriebs* bewilligt. Es ist also gar nicht erst zu prüfen, ob ein Ausnahmetatbestand nach Art. 9 VSFK¹¹ vorliegt. Das gilt es gegenüber den Annahmen des BLV vorab festzuhalten und zu präzisieren.

4.2. Voraussetzungen für die Bewilligungserteilung

- 12 Für die Weideschlachtung nach dem „Zürcher Modell“ müssen sämtliche Voraussetzungen eines Schlachtbetriebs sowie der Abläufe einer Schlachtung erfüllt sein, die *dafür relevant* sind. Auf dem Hof des Bewilligungsinhabers ist einzig die Betäubung und die anschliessende Tötung durch Entbluten zulässig, nicht aber die Weiterverarbeitung des Schlachtkörpers. Entsprechend sind auch nur jene Bestimmungen anwendbar, die diese Teile eines Schlachtbetriebs betreffen. Zusätzlich werden bestimmte Anforderungen an einen hygienisch einwandfreien Transport des toten Tiers zum Schlachtlokal gestellt. Weil das Schlachtlokal über eine eigene Betriebsbewilligung verfügt und die bewilligte Weideschlachtung nach dem „Zürcher Modell“ von dieser Betriebsbewilligung abhängig ist, steht die Einhaltung sämtlicher einschlägiger Vorschriften für alle Teilschritte der Schlachtung *nach* Einlieferung des toten Schlachtierkörpers in das Schlachtlokal von vornherein ausserhalb der hier zu führenden Diskussion.

¹⁰ Per 1. Mai 2017 sind verschiedene Rechtsänderungen in Kraft getreten, welche die hier anwendbaren Bestimmungen betreffen. Nachfolgend werden die neuen Bestimmungen verwendet. Alte Bestimmungen sind speziell gekennzeichnet mit „a“, also z.B. „Art. XX aLMG“. Zur Tragweite der Rechtsänderungen wird auf Abschnitt 6 hinten verwiesen.

¹¹ Diese Bestimmungen ersetzen die vom BLV erwähnten Bestimmungen von Art. 11 aVSFK.

-
- 13 Im Einzelnen sind auf die Weideschlachtung insbesondere die nachfolgenden Bestimmungen anwendbar:
- a) Gemäss Art. 9 Abs. 2 und 3 LMG¹² bestimmt der Bundesrat die Tierarten, die nur in nach Art. 11 LMG bewilligten Schlachtbetrieben geschlachtet werden dürfen und er regelt die Schlachtung kranker, krankheitsverdächtiger und verunfallten Tiere.
 - b) Gemäss Art. 11 Abs. 1 LMG bedürfen Schlachtbetriebe einer Betriebsbewilligung des Kantons. Gemäss Abs. 3 dieser Norm kann der Bundesrat Ausnahmen vorsehen, welche im vorliegenden Fall keine Rolle spielen.
 - c) Art. 3 lit. k VSFK definiert als Schlachtbetrieb einen Betrieb zum Schlachten von Tieren oder zum Gewinnen von Fleisch von anderen Tieren als Säugetieren und Vögeln.
 - d) Gemäss Art. 3 lit. m VSFK ist ein Betrieb mit geringer Kapazität ein Betrieb, in dem pro Jahr von Tieren der Rinder-, Schaf-, Ziegen-, Schweine- und Pferdegattung weniger als 1'500 Schlachteinheiten nach Art. 3 Abs. 2 der Schlachtviehverordnung geschlachtet werden; bei den anderen Tieren darf die geschlachtete Menge pro Jahr nicht mehr als 60'000 kg Fleisch ergeben.
 - e) Nach dem Grundsatz von Art. 4 VSFK müssen Schlachtbetriebe so gebaut und eingerichtet sein, dass die unreinen von den reinen Arbeitsgängen getrennt sind und dass eine Verunreinigung der Schlachttierkörper und Schlachterzeugnisse vermieden wird. Sie müssen den Anforderungen der Tierseuchen- und Tierschutzgesetzgebung genügen. Untersuchungsplätze für die Schlachtier- und Fleischuntersuchung müssen so eingerichtet sein, dass die Untersuchungen vorschriftsgemäss und rationell durchgeführt werden können.
 - f) Gemäss Art. 5 VSFK dürfen Schlachtanlagen nicht in der Nähe von Emissionsquellen errichtet werden, die nachteilige Auswirkungen auf die Lebensmittelhygiene haben.

¹² Diese Bestimmungen ersetzen die vom BLV erwähnten Bestimmungen von Art. 16 Abs. 1 und 2 aLMG.

-
- g) Der Bewilligungsinhaber muss die gesetzlichen Vorbereitungshandlungen vornehmen und diese müssen den gesetzlichen Anforderungen entsprechen. Jede Schlachtung ist beim Amtstierarzt und beim Zerlegebetrieb anzumelden (Art. 23 VSFK), eine Lebendtierschau ist durch den amtlichen Tierarzt vornehmen zu lassen (Art. 27 VSFK). Betäubungsgeräte (insbesondere die Schusswaffen) müssen am Schusstag funktionsfähig und gereinigt sein (Art. 186 TSchV). Alle Gerätschaften sind zu desinfizieren und weitere Hygienevorschriften sind zu beachten (Bestimmungen der HyV).
- h) Das Ausweiden der Tierkörper muss spätestens 45 Minuten nach der Entblutung abgeschlossen sein (Art. 10 Abs. 1 lit. c VHyS). Die Zerlegung des Schlachtkörpers muss innerhalb von zwei Stunden erfolgen, wobei der Zerlegebetrieb alle Kriterien einer Schlachtanlage erfüllen muss (Art. 4 ff. VSFK, Art. 5 ff. VHyS).
- i) Im Rahmen der Selbstkontrolle muss der Betrieb die Hygiene systematisch überwachen (Art. 19 VSFK). Diese Überwachung ist in Sachen Reinigung, Desinfektion, Wasserkontrolle, etc. nach dem Verhältnismässigkeitsprinzip an die konkrete Situation anzupassen.
- j) Zudem müssen Betriebskontrollen möglich und die Verantwortlichkeiten (Art. 177a TSchV, Art. 39 VSFK, Art. 8 und 9 VTSchS) auf dem Hof klar sein.
- k) Das Schlachthofpersonal muss sowohl für die Betreuung und Pflege der Tiere (Art. 194 TSchV, Art. 177 Abs. 2 lit. a TSchV) als auch für den eigentlichen Schlachtprozess über die notwendige Ausbildung verfügen. Dazu gehören insbesondere das Betäuben (Art. 178 TSchV) und das Entbluten (Art. 187 TSchV) der Tiere.

4.3. Erfüllung der Voraussetzungen mit dem „Zürcher Modell“

- 14 Aus dem dargestellten Sachverhalt ergibt sich, dass das VETA alle diese gesetzlichen Voraussetzungen sowohl unter den Aspekten des Tierschutzes als insbesondere auch unter denen der Lebensmittelhygiene genauestens geprüft und deren Einhaltung mit den erteilten Bewilligungen bestätigt hat.

-
- 15 Die Weideschlachtung nach dem „Zürcher Modell“ unterschreitet mit maximal einem Abschuss pro Tag nicht nur die Zahlen eines Grossbetriebs gemäss Art. 3 lit. l VSFK bei weitem, sondern ist auch innerhalb der Kategorie der Betriebe mit geringer Kapazität im Sinne von Art. 3 lit. m VSFK ein absoluter Spezialfall. Dieser Singularität jeder einzelnen Schlachtung ist im Sinne des Verhältnismässigkeitsprinzips bei der Anwendung der einzelnen Vorschriften insbesondere überall dort Rechnung zu tragen, wo die Normen auch für einen Betrieb mit geringer Kapazität auf viel höhere Zahlen ausgelegt sind. So ist beispielsweise die Selbstkontrolle nach Art. 19 VSFK in Sachen Reinigung, Desinfektion, Wasserkontrolle, etc. an die konkrete Situation anzupassen.
- 16 Einer Weideschlachtung nach dem „Zürcher Modell“ steht somit aus rechtlicher Sicht nichts im Weg, solange die Voraussetzungen einer Schlachtung, namentlich die korrekte Ausbildung, Hygiene etc. erfüllt sind und *der Hof* – mit den für die Weideschlachtung notwendigen spezifischen Einrichtungen – als (Teil-)Schlachtbetrieb bewilligt ist.

4.4. Fragestellung für das Gutachten

- 17 Sinngemäss wird, wie eingangs dargelegt, die Bewilligungsfähigkeit eines solchen Teilschlachtbetriebs vom BLV grundsätzlich infrage gestellt.
- 18 Entgegen der Auffassung des BLV geht es dabei nicht um einen Ausnahmetatbestand, sondern um die grundsätzliche Frage nach der Auslegung des Begriffs der „Schlachtenanlage“ von Art. 16 Abs. 1 aLMG bzw. des „Schlachtbetriebs“ von Art. 9 Abs. 2 bzw. Art. 11 Abs. 1 LMG und um die Frage nach der Vereinbarkeit einer „aufgeteilten Schlachtenanlage“ bzw. eines „aufgeteilten Schlachtbetriebs“ mit diesen bundesrechtlichen Begriffen.
- 19 Weil das BLV im Übrigen zur Weideschlachtung nach dem „Zürcher Modell“ keine Vorbehalte angebracht hat, hängt somit die Vereinbarkeit des „Zürcher Modells“ mit dem Bundesrecht ausschliesslich vom Ergebnis dieser Auslegung ab.
- 20 Wenn im Gutachten nachfolgend der Begriff der „Weideschlachtung“ verwendet wird, liegt diesem immer die im „Zürcher Modell“ unter den strengen Bedingungen und Auflagen vom VETA bewilligte Form zugrunde.

5. Zur Auslegungsmethodik

- 21 Wegen der zentralen Bedeutung der Auslegung des gesetzlichen Begriffs der „Schlachtanlage“ bzw. des „Schlachtbetriebs“ ist vorerst die massgebende Auslegungsmethodik darzulegen.
- 22 Das Bundesgericht fasst die Auslegungsregeln wie folgt zusammen:¹³

„Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet der Wortlaut. Ist der Text nicht klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, muss nach seiner wahren Tragweite gesucht werden unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente. Abzustellen ist dabei namentlich auf die Entstehungsgeschichte, auf den Zweck der Norm, die ihr zugrunde liegenden Wertungen und ihre Bedeutung im Kontext mit anderen Bestimmungen. Die Materialien sind zwar nicht unmittelbar entscheidend, dienen aber als Hilfsmittel, den Sinn der Norm zu erkennen. Das Bundesgericht hat sich bei der Auslegung von Erlassen stets einem Methodenpluralismus leiten lassen und nur dann allein auf das grammatische Element abgestellt, wenn sich daraus zweifelsfrei die sachlich richtige Lösung ergab (...). Sind mehrere Auslegungen möglich, ist jene zu wählen, die den verfassungsrechtlichen Vorgaben am besten entspricht. Eine verfassungskonforme Auslegung findet dabei im klaren Wortlaut und Sinn einer Gesetzesbestimmung ihre Schranken (...).“

„Das Gesetz muss in erster Linie aus sich selbst heraus, das heisst nach seinem Wortlaut, Sinn und Zweck und den ihm zugrunde liegenden Wertungen auf der Basis einer teleologischen Verständnismethode ausgelegt werden. Die Gesetzesauslegung hat sich vom Gedanken leiten zu lassen, dass nicht schon der Wortlaut die Norm darstellt, sondern erst das an den Sachverhalten verstandene und konkretisierte Gesetz. Gefordert ist die sachlich richtige Entscheidung im normativen Gefüge, ausgerichtet auf ein befriedigendes Ergebnis der ratio legis. Der Auslegungsvorgang soll zu einem vernünftigen, praktikablen und befriedigenden Ergebnis führen, das dem Problemlösungsbedarf Rechnung trägt, ohne die Wertungsentscheidungen des geschichtlichen Normsetzers zu missachten (...). Dabei befolgt das Bundesgericht einen pragmatischen Methodenpluralismus; es lehnt es ab, die einzelnen Auslegungselemente hierarchisch zu ordnen (...).“

„Die Gesetzesmaterialien sind nicht unmittelbar entscheidend, dienen aber als Hilfsmittel dazu, den Sinn der Norm zu erkennen (...). Bei der Auslegung neuerer Bestimmungen kommt den Materialien eine besondere Bedeutung zu, weil veränderte Umstände oder ein gewandeltes Rechtsverständnis eine andere Lösung weniger rasch nahelegen (...). Vom klaren, d.h. eindeutigen und unmissverständlichen Wortlaut soll nur abgewichen werden, wenn triftige Gründe dafür sprechen, dass dieser nicht den wahren Sinn der Be-

¹³ BGE 138 II 217, E. 4.1, S. 224, und BGE141 II 262, E. 4.1 und E. 4.2, S. 272 f.; Unterstreichungen nicht im Original.

stimmung wiedergibt. Solche Gründe können sich aus der Entstehungsgeschichte der Bestimmung, aus ihrem Sinn und Zweck oder aus dem Zusammenhang mit andern Vorschriften ergeben (...). In objektiv-zeitgemässer Auslegung darf einer Gesetzesnorm ein Sinn beigelegt werden, der für den historischen Gesetzgeber infolge eines Wandels der tatsächlichen Verhältnisse nicht voraussehbar war und in der bisherigen Anwendung auch nicht zum Ausdruck gekommen ist, wenn er noch mit dem Wortlaut des Gesetzes vereinbar erscheint (...). Sind mehrere Interpretationen denkbar, soll jene gewählt werden, welche die verfassungsrechtlichen Vorgaben am besten berücksichtigt (...).

- 23 Nach diesen Grundsätzen der bundesgerichtlichen Rechtsprechung erfolgt die nachfolgende Beurteilung.

6. Zu den Rechtsänderungen per 1. Mai 2017

6.1. Vorbemerkungen

- 24 Das BLV liess in seinem Mail vom April unerwähnt, dass die einschlägigen Vorschriften des LMG inzwischen geändert wurden. Das neue LMG vom 20. Juni 2014 war bereits verabschiedet und ist nun am 1. Mai 2017 in Kraft getreten. Es ist deshalb vorab zu klären, ob die Gesetzesänderungen die Fragestellung des Gutachtens betreffen und welche Tragweite sie gegebenenfalls haben.
- 25 Die mit der LMG-Änderung gleichzeitig in Kraft gesetzten Änderungen der VSFK und der VHyS sind für die Fragestellung des Gutachtens nicht relevant, weshalb darauf nicht eingegangen wird.

6.2. Gesetzeswortlaut

- 26 Gemäss Botschaft zur Neufassung wurde der bisherige Art. 16 aLMG durch die neuen Bestimmungen von Art. 9 Abs. 2 und 3 LMG abgelöst.¹⁴ Gemäss Art. 9 Abs. 2 LMG (Sachüberschrift: „*Fleischgewinnung*“) bestimmt der Bundesrat „*die Tierarten, die nur in nach Art. 11 bewilligten Schlachtbetrieben geschlachtet werden dürfen*“.¹⁵

¹⁴ Botschaft zum Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände vom 25. Mai 2011 (Nr. 11.034), BBI 2011 5571, S. 5604.

¹⁵ Art. 9 Abs. 3 LMG hat mit unserer Fragestellung nichts zu tun.

- 27 Der neue Art. 11 Abs. 1 LMG bestimmt unter der Sachüberschrift „*Bewilligungs- und Meldepflicht für Betriebe*“: „*Schlachtbetriebe sowie Betriebe, die mit Lebensmitteln tierischer Herkunft umgehen, bedürfen einer Betriebsbewilligung des Kantons.*“ Andere Betriebe sind gemäss Abs. 2 dieser Norm nur meldepflichtig.¹⁶
- 28 Der Wechsel vom Begriff der „*Schlachthanlage*“ zum „*Schlachtbetrieb*“ betrifft nur den deutschen Text; die französische und die italienische Fassung blieben unverändert.¹⁷ Der Wechsel des Begriffs ist deshalb ohne materielle Bedeutung.
- 29 Weitere geänderte Artikel des neuen LMG spielen für die Beantwortung der massgebenden Auslegungsfrage keine Rolle.

6.3. Materialien zu den Änderungen

- 30 Zum Begriff des „*Schlachtbetriebs*“ äussert sich die Botschaft zum neuen LMG nicht. Auch sonst enthält die Botschaft zum neuen LMG keine für die Fragestellung des Gutachtens relevanten Aussagen.
- 31 In der parlamentarischen Beratung wurde Art. 9 LMG nicht diskutiert.
- 32 Eine Kommissionsminderheit wollte hingegen die Bewilligungspflicht für Schlachtbetriebe von Art. 11 Abs. 1 LMG streichen mit der Begründung, das sei eine un gerechtfertigte Benachteiligung von Schlachtbetrieben; die Meldepflicht von Art. 11 Abs. 2 genüge. Das Parlament folgte diesem Antrag nicht. Begründet wurde dies vor allem mit folgenden Argumenten:
- ◆ Die Bewilligungspflicht mache absolut Sinn, denn sie sei risikogerecht; es handle sich in keiner Art und Weise um eine Schikane für einen einzelnen Sektor der Lebensmittelbranche.¹⁸
 - ◆ Auch wenn die Kontrollen verhältnismässig bleiben müssten, müsse die Respektierung der Hygienevorschriften und des Schutzes der Konsumenten garantiert werden. Schlachthöfe, ob gewerblich oder industriell, seien in Sachen Lebensmittelqualität ein extrem sensibler Bereich, in welchem das Gesetz intervenieren müsse, um dies zu gewährleisten. Umso mehr müsse den verschiedenen historischen Entwicklungen im Bereich der

¹⁶ Art. 11 Abs. 3 LMG ermächtigt den Bundesrat zu Ausnahmen in näher umschriebenen Fällen, welche hier keine Rolle spielen.

¹⁷ „*Abattoirs autorisés*“ bzw. „*macelli autorizzati*“.

¹⁸ Votum WEIBEL, AB 2013 N, S. 404.

Schlachtung der Tiere Rechnung getragen werden, welche sich in den letzten 20, 30 oder 40 Jahren enorm verändert hätten. Heute hätten sich die bestehenden Vorschriften von Art. 11 bewährt. Man schaffe keine zusätzlichen Massnahmen.¹⁹

- ◆ Es handle sich bloss um die Beibehaltung des status quo.²⁰

6.4. Zwischenfazit

- 33 In Bezug auf die für die Fragestellung des Gutachtens relevanten Bestimmungen beabsichtigte der Gesetzgeber keine materiellen Änderungen. Für die historische Auslegung der einschlägigen Bestimmungen sind also nach wie vor insbesondere auch die Materialien zum alten LMG von 1992 heranzuziehen.
- 34 Die parlamentarische Debatte bestätigt, dass das Ziel der Gewährleistung der Hygiene in einem heiklen Bereich im Zentrum jeder Auslegung dieser rechtlichen Normen stehen muss. *Garant dafür soll die Bewilligungspflicht sein. Vorgaben zu den Mitteln, wie dieses Ziel zu erreichen ist, machte der Gesetzgeber hingegen nicht.*
- 35 Schon an dieser Stelle gilt es ganz grundsätzlich festzuhalten, dass die Bewilligungspflicht nach Art. 11 Abs. 1 LMG vor allem eine *betriebliche* ist, welche die für die Ziele und zentralen Anforderungen einer hygienischen Schlachtung notwendigen baulichen Anlagen bloss voraussetzt. Der Fokus der Bewilligungspflicht liegt auf dem Betrieblichen und den *dafür* notwendigen baulichen Anlagen und nicht auf dem Baulichen per se. Das Bauliche darf nicht Selbstzweck sein, sondern hat immer nur dienende Funktion.

7. Der Begriff der „Schlachtanlage“ nach Art. 16 aLMG

7.1. Botschaft des Bundesrates

- 36 In der Botschaft zum aLMG hiess es zur Schlachtung allgemein:²¹

¹⁹ Votum ROSSINI, a.a.O., S. 404 f.

²⁰ Votum Bundesrat BERSET, a.a.O., S. 406.

²¹ Botschaft zu einem Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (Lebensmittelgesetz, LMG) vom 30. Januar 1989 (Nr. 89.011), BBl 1989 I 893, S. 930; Unterstreichungen nicht im Original.

„Weil die Hygienerisiken bei der Schlachtung durch günstige bauliche und betriebliche Voraussetzungen entscheidend gemildert werden können, ist es gerechtfertigt, Schlachtungen nur unter amtlich geprüften Voraussetzungen zuzulassen (Abs. 1). Denn kein anderes Lebensmittel als Fleisch wird bekanntlich so nahe von Schmutz sowie Magen- und Darminhalt gewonnen. Schlachtanlagen jeder Art müssen daher im Unterschied zu andern Räumen für Lebensmittel, durch die Organe der Lebensmittelkontrolle bewilligt werden, bevor sie in Betrieb genommen werden (vgl. Art. 16). Grössere Anlagen sind komplexe und teure Betriebe, die in Zusammenarbeit mit den Behörden sorgfältig geplant und ausgeführt werden müssen. Aufgrund einer nachträglichen Überprüfung wäre es in der Regel schwierig, noch wesentliche Änderungen durchzusetzen.“

37 Zu Art. 16 aLMG im Speziellen äusserte sich die damalige Botschaft wie folgt:²²

„Grundlegend für die Konzeption einer Schlachthanlage (Abs. 1) ist der Grundsatz der Trennung in einen reinen und einen unreinen Teil. Auf jeder Stufe des Schlachtprozesses muss das Fleisch klar getrennt sein vom unreinen Teil, wo namentlich die verschmutzte Haut, die Füsse, die Eingeweide mit dem Magen und Darminhalt, die nicht genusstauglichen Organe, Schlachtabfälle und das bei der Fleischschau konfiszierte Fleisch hingehören.

Zu einer Schlachthanlage gehören für die verschiedenen Arbeitsschritte von der Anlieferung der Tiere bis zum Abtransport des Fleisches und der nicht als Nahrungsmittel verwendeten Teile der Tierkörper zumindest Schlachtviehstall, Tötebucht, Schlachtlokal, Kühlraum und Zerlegeraum. Für die einstweilige Aufbewahrung von Fleisch, das bei der Fleischschau näher geprüft werden muss, z. B. durch Laboruntersuchungen, ist ein abgesonderter Kühlraum notwendig.

...
Die Betriebsbewilligung (...) erteilt der Kanton. Vor der Erteilung muss vor allem geprüft werden, ob die Anlage entsprechend den genehmigten Plänen gebaut oder umgebaut worden ist. Das Erfordernis einer solchen Bewilligung erleichtert den Kontrollorganen die Überwachung des Betriebs. Bei nicht vorschriftsgemäsem Betrieb, entgegen den Bedingungen und Auflagen der Betriebsbewilligung, oder groben Mängeln, kann eine Betriebsbewilligung entzogen werden. Dies ist nicht nur wegen Mängeln an der Anlage (vgl. Art. 28), sondern auch wegen Mängeln im Umgang mit dem Fleisch (vgl. Art. 14) möglich.“

38 Der Begriff der „Schlachthanlage“ von Art. 16 Abs. 1 aLMG ist aufgrund dieser Materialien zielorientiert auszulegen: Oberstes Ziel ist die Hygiene bzw. die Vermeidung der mit der Schlachtung verbundenen Hygienerisiken. Dazu sind günstige bauliche und betriebliche Voraussetzungen zu schaffen. Grundlegend für die Konzeption einer Schlachthanlage ist die Trennung in einen reinen und einen un-

²² A.a.O., S. 931; Unterstreichungen nicht im Original.

reinen Teil. Der Schlachtprozess findet in Stufen statt; auf jeder Stufe muss das Fleisch von den unreinen Teilen klar getrennt sein. Diese zentralen Anforderungen müssen auf jeden Fall erfüllt sein. Die Weideschlachtung kann diese zentralen Anforderungen problemlos erfüllen.

- 39 Gemäss Botschaft gehören zu einer Schlachthanlage die verschiedenen Arbeitsschritte von der Anlieferung der Tiere bis zum Abtransport des Fleisches; erwähnt werden in diesem Zusammenhang unter anderem der Schlachtviehstall, die Tötebucht und das (eigentliche) Schlachtlokal. Ob diese einzelnen Elemente geografisch an einem Ort liegen, kann dabei so lange nicht entscheidend sein, als die genannten Ziele und zentralen Anforderungen eingehalten werden. Schlachtviehstall, Tötebucht und Schlachtlokal sind schon begrifflich unterschiedliche Arten von Anlagen und Gebäuden. Anforderungen an die Nähe bzw. an die maximale Distanz dieser Elemente sowie an deren konkrete Ausgestaltung ergeben sich deshalb ausschliesslich aus den genannten Zielen und zentralen Anforderungen. Unter diesem Gesichtspunkt kann die Bewilligung einer Weideschlachtung also allenfalls an einer zu grossen Distanz zum nächstgelegenen eigentlichen Schlachtlokal scheitern²³, nicht aber daran, dass die Weideschlachtung nicht unmittelbar beim eigentlichen Schlachtlokal oder gar in einem Teil desselben – der ohnehin abgetrennt werden müsste (!) – stattfindet.
- 40 Zu den einzelnen Elementen im Detail:
- ◆ Der „*Schlachtviehstall*“ dient der tiergerechten Unterbringung der Schlachttiere vor dem Schlachten und hat schlachthygienisch einzig unter dem Gesichtspunkt der Trennung vom eigentlichen Schlachtlokal eine Bedeutung. Dass ein solcher Schlachtviehstall bei der Weideschlachtung gar nicht nötig ist, ist also kein gesetzliches Hindernis, sondern ein eminenter Vorzug. Tiergerechter als in der gewohnten Umgebung auf dem bisherigen Hof innerhalb der Herde können zur Schlachtung vorgesehene Tiere nicht gehalten werden.
 - ◆ Die „*Tötebucht*“ hat schlachthygienisch wiederum die Funktion der Trennung vom eigentlichen Schlachtlokal. Unter schlachthygienischen Gesichtspunkten muss sie die an eine hygienische Betäubung und Entblutung zu stellenden Anforderungen erfüllen. Wie es der Begriff „*Bucht*“ sagt, braucht es dafür nicht zwingend ein Gebäude, also einen geschlos-

²³ Vgl. die 45-Minuten-Vorgabe von Art. 10 Abs. 1 lit. c, auf welche auch das VETA in Erwägung 8 der Bewilligung vom 21. März 2016 explizit hinwies.

senen Raum. Solange die lebensmittelhygienischen Anforderungen an diesen Teilschritt der Schlachtung erfüllt werden können, ist weder ein Gebäude als solches zwingend noch dessen unmittelbare Nähe oder gar bauliche Verbindung mit dem eigentlichen Schlachtlokal. Der zentrale Teilschritt der Tötung des Schlachttiers hat im Übrigen vor allem den tierschützerischen Bestimmungen zu entsprechen. Wie nachfolgend gezeigt wird, bedarf deren Einhaltung weder eines umschlossenen Raums noch der unmittelbaren Nähe oder gar baulichen Verbindung mit dem eigentlichen Schlachtlokal.

- ◆ Dass das eigentliche Schlachtlokal bei der Weideschlachtung die gleichen lebensmittelrechtlichen Anforderungen erfüllen muss, wie bei gewöhnlichen Schlachtungen, ist klar und auch gegeben, solange es über die entsprechende Betriebsbewilligung verfügt.

7.2. Parlamentarische Beratung

- 41 Gerügt wurde der mangelhafte Einbezug der tierschützerischen Aspekte bei der Regelung der Schlachtung.²⁴
- 42 Der Berichterstatter hielt dem entgegen, diese seien im Tierschutzgesetz geregelt; man habe sie deshalb absichtlich ausgeklammert, sonst hätte man noch einen anderen Verfassungsartikel beiziehen müssen; man habe dieses Gesetz gradlinig auf den Gesundheitsschutz beziehen wollen und nicht auf weitere Bestimmungen, die anderweitig bestehen. Deswegen müssten alle tierschützerischen Belange im Tierschutzgesetz geregelt werden; dieses könne aber auch bei der Lebensmittelverordnung herangezogen werden, um allenfalls Verordnungsbestimmungen zu schaffen.²⁵
- 43 Auch der damals zuständige Bundesrat Cotti hielt fest, das Lebensmittelgesetz interessiere sich nicht auf spezifische Art für den Tierschutz; man könne nicht in jedes Gesetz jede mögliche und vorstellbare Materie hineinpacken; man müsse versuchen, ein Gesetz auf die ratio legis zu konzentrieren, also auf die wesentlichen Ziele.²⁶

²⁴ Votum BÜHRER, AB 1990 S, S. 766.

²⁵ Votum ITEN, a.a.O.

²⁶ Votum COTTI, a.a.O., S. 767. (Pro memoria: Die VSFK stützt sich ausschliesslich auf das LMG; die VHyS ihrerseits auf die VSFK und auf die Tierseuchenverordnung. Die VTschS ihrerseits stützt sich ausschliesslich auf Art. 209 Abs. 1 der TSchV.)

- 44 Art. 16 aLMG passierte in beiden Räten in der bundesrätlichen Fassung ohne Diskussion.

7.3. Zwischenfazit

- 45 Bereits aus der Botschaft zu Art. 16 aLMG lässt sich die Zulässigkeit einer im Sinne der Weideschlachtung „aufgeteilten Schlachtanlage“ bzw. eines „aufgeteilten Schlachtbetriebs“ direkt ableiten. Zumindest ergibt sich aus der Botschaft überhaupt nicht zwingend die Auslegung des Begriffs der „Schlachtanlage“ bzw. des „Schlachtbetriebs“ als zusammenhängende, einheitliche Anlage, in welcher alle Teilschritte einer Schlachtung durchgeführt werden müssen, wie es das BLV offenbar annimmt.
- 46 Die parlamentarischen Beratungen sind für die Fragestellung des Gutachtens unergiebig. Die Voten zum Tierschutz zeigen auf, dass beide Rechtsmaterien nebeneinander anwendbar sind. Sie dürfen nicht im Sinne eines Vorrangs des Lebensmittelrechts vor dem Tierschutzrecht verstanden werden. Letzteres enthält denn auch die nachfolgend dargestellten Regelungen zur Schlachtung.²⁷ Bei Konflikten sind die üblichen Auslegungsmethoden anwendbar.

8. Tierschutz

8.1. Würde des Tieres

- 47 Die Tierwürde ist ein Teilgehalt der Würde der Kreatur und hat als solcher Verfassungsrang.²⁸
- 48 Kreaturen kommt ein spezifischer Eigenwert zu, weshalb sie um ihretwegen rechtlich zu achten sind. Die Achtung dieses Eigenwertes fordert vom Menschen Rücksicht, Umsicht, Sorgfalt und Mässigung im Umgang mit Tieren sowie eine verantwortungsvolle Güterabwägung. Die Würde der Kreatur wird dann missachtet, wenn die beabsichtigte Beeinträchtigung der Kreatur nicht vorgängig einer Güterabwägung unterzogen worden ist und einfach den Interessen des Menschen

²⁷ Vgl. hinten Abschnitt 8.

²⁸ BGE 135 II 384, E. 3.1, S. 391 f., mit weiteren Hinweisen.

grundsätzlich Vorrang eingeräumt wird.²⁹ Dies ist unter anderem dann der Fall, wenn die Handlung trotz für den Nutzungsbeanspruchenden negativ ausfallender Güterabwägung vorgenommen wird.

- 49 Dementsprechend bildet die Würde der Kreatur, die zum Ausdruck bringt, dass Lebewesen um ihrer selbst willen rechtlich zu berücksichtigen sind, ein der ganzen Rechtsordnung unterliegendes und diese imprägnierendes Prinzip.³⁰
- 50 Der Gesetzgeber hat dieses Verfassungsprinzip in Art. 1 und 3 lit. a sowie in Art. 4 Abs. 2 TSchG zur Würde des Tieres umgesetzt. Demnach ist unter der Würde des Tieres ein Eigenwert zu verstehen, der im Umgang mit ihm geachtet werden muss. Diese Würde wird missachtet, wenn eine Belastung des Tieres nicht durch überwiegende Interessen gerechtfertigt werden kann. Eine Belastung liegt vor, wenn dem Tier insbesondere Schmerzen, Leiden oder Schäden zugefügt werden, es in Angst versetzt oder erniedrigt wird, wenn tief greifend in sein Erscheinungsbild oder seine Fähigkeiten eingegriffen oder es übermässig instrumentalisiert wird. Niemand darf ungerechtfertigt einem Tier Schmerzen, Leiden oder Schäden zufügen, es in Angst versetzen oder in anderer Weise seine Würde missachten.
- 51 Eine verfassungskonforme Auslegung von Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen erfordert somit die notwendige Beachtung und Berücksichtigung dieser Würde des Tieres als Eigenwert und der sich daraus ergebenden Anforderungen. Sind verschiedene Auslegungen möglich, ist jene massgebend, welche der Würde des Tieres am besten entspricht. Dies gilt insbesondere dann, wenn die übrigen rechtlichen Vorgaben damit auch eingehalten werden können.

8.2. Tierschutzrechtliche Spezialbestimmungen

- 52 Art. 15 f. TSchG regelt die Tiertransporte, welche schonend und ohne unnötige Verzögerung durchzuführen sind. Die maximale Fahrzeit wird auf 6 Stunden begrenzt. Diese Bestimmungen werden in der TSchV näher ausgeführt.

²⁹ SCHWEIZER/ERRASS, St. Galler Kommentar zu Art. 120 BV, Rz 18.

³⁰ ERRASS, St. Galler Kommentar zu Art. 80 BV, Rz 10. Gemeint ist somit ein Verfassungsprinzip, das die gesamte Rechtsordnung umfasst, und nicht etwa ein allen anderen Rechtsgütern in der Güterabwägung „unterliegender“ Grundsatz.

- 53 Art. 21 TSchG bestimmt für das Schlachten die Betäubungspflicht vor Beginn des Blutentzugs bei Säugetieren und verpflichtet den Bundesrat zur Regelung der Anforderungen an die Aus- und Weiterbildung des Schlachthofpersonals. Auch diese Bestimmungen werden in der TSchV näher ausgeführt.
- 54 Die TSchV regelt im 8. Kapitel (Art. 177 ff. TSchV) einlässlich das Töten und Schlachten von Tieren.
- a) Art. 177a TSchV regelt die Verantwortlichkeiten im Schlachtbetrieb und erwähnt dabei speziell die Wartestallungen. Die Begriffe „*Schlachtbetrieb*“ und „*Schlachtanlage*“ werden nebeneinander verwendet.
- b) Art. 184 Abs. 1 lit. b TSchV erklärt neben dem Bolzenschuss den „*Kugelschuss ins Gehirn*“ explizit als zulässiges Betäubungsverfahren bei Rindern.
- c) Art. 185 TSchV regelt die Betäubung näher und schreibt in Abs. 3 insbesondere vor, dass Fixationseinrichtungen nicht zu vermeidbaren Schmerzen oder Verletzungen führen dürfen und gewährleisten müssen, dass die zur Schlachtung bestimmten Tiere im Stehen betäubt werden.
- d) Art. 187 TSchV schreibt vor, dass die Entblutung möglichst rasch nach dem Betäuben erfolgen muss, solange das Tier bewusstlos ist bzw. sich in einem Zustand der Empfindungs- und Wahrnehmungsfähigkeit befindet.
- 55 In der VTSchS wird in Anhang 6, Ziffer 1, die „*Betäubung durch Kugelschuss ins Gehirn*“ detailliert geregelt.³¹

³¹ Im Zuge der Teilrevision verschiedener Verordnungen im Veterinärbereich äusserte das BLV in seinen Erläuterungen zu den geplanten Änderungen der VTSchS (vgl. vorn FN4) die Absicht, Ziff. 1.5 von deren Anhang 6 aufheben zu wollen. Eine entsprechende Änderung hätte aus den im vorliegenden Gutachten dargelegten Gründen keinen Einfluss auf dessen Ergebnis. Allerdings wäre die Aufhebung der Detail-Regelung zur Betäubung von Schlachtvieh auf der Weide nicht sinnvoll, weil es hernach an verbindlichen Vorgaben zur Zielfernrohr-Verwendung, zur Abschussdistanz, zur Schussabgabe und zu den Spezifikationen des Geschosses fehlen würde. Insbesondere ist die Argumentation des BLV in den Erläuterungen nicht stichhaltig, weil es sich bei einer bewilligten Weideschlachtung nach dem „*Zürcher Modell*“ eben nicht um eine Schlachtung *ausserhalb* einer bewilligten Schlachthanlage bzw. eines bewilligten Schlachtbetriebs handelt, vielmehr wird die Abschusskoppel zum *Bestandteil* einer bewilligten Schlachthanlage erklärt.

8.3. Zwischenfazit

- 56 Das Tierschutzrecht enthält keine Bestimmungen, wonach die Betäubung und das Entbluten des Tieres zwingend eines geschlossenen Raums oder der unmittelbaren Nähe zu bzw. gar der baulichen Verbindung mit dem eigentlichen Schlachtlokal bedürften.
- 57 Aus den hier besonders genannten Bestimmungen geht hervor, dass jede Verminderung der Belastung der Tiere vor und beim Schlachten unter dem Aspekt der Tierwürde erwünscht ist. Die Bestimmungen über den Transport lassen unschwer erkennen, dass Tiertransporte vom Gesetzgeber als notwendiges Übel betrachtet werden, welches nach Möglichkeit minimiert werden soll. Gleiches gilt sinngemäss für die Bestimmungen über die Fixationseinrichtungen.
- 58 Der Kugelschuss ins Gehirn ist in der Tierschutzverordnung als Betäubungsmethode ausdrücklich vorgesehen und wird in der VTSchS näher geregelt. Die Tierschutzgesetzgebung enthält keine Vorschriften zur Ausgestaltung einer Schlachtplatzanlage.
- 59 Nachdem die Weideschlachtung unter den vorgeschriebenen Bedingungen und Auflagen insbesondere hinsichtlich Betäubung und Entblutung tierschutzkonform erfolgen kann, erweist sie sich unter dem Aspekt der Vermeidung der Transporte und der Fixation als wesentlich tierschutzgerechter und erfüllt das Gebot der Wahrung der Tierwürde ganz offensichtlich besser als die herkömmliche Schlachtung in einem Schlachthaus mit Fixation und Bolzenschuss nach vorgängigem Transport. Es kann in diesem Zusammenhang auch auf das zum Schlachtviehstall bereits Ausgeführte verwiesen werden.³² Weil die Weideschlachtung also ohne solche Beeinträchtigungen der Tierwürde auskommt, dürfen ihr unter dem Aspekt der Tierwürde keine unnötigen formalen Hindernisse in den Weg gelegt werden.

³² Vgl. vorn Ziffer 40.

9. Grundrechte und verfassungsrechtliche Grundprinzipien

9.1. Wirtschaftsfreiheit

- 60 Art. 27 BV gewährleistet die Wirtschaftsfreiheit als Grundrecht, worunter insbesondere die freie Ausübung einer privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit fällt. Geschützt ist dabei insbesondere auch die freie Wahl der sachlichen Mittel.³³
- 61 Die Wirtschaftsfreiheit darf nur nach den allgemeinen, in Art. 36 BV umschriebenen Regeln für Grundrechtseingriffe eingeschränkt werden. Zentral sind insbesondere die Anforderungen der gesetzlichen Grundlage, des überwiegenden öffentlichen Interesses und der Verhältnismässigkeit. Zu beachten ist weiter der Grundsatz der Rechtsgleichheit von Art. 8 BV.
- 62 Die Eingriffe in die Wirtschaftsfreiheit im Zusammenhang mit den hier zur Diskussion stehenden Regelungen fallen nicht unter die „*schwerwiegenden Einschränkungen*“ im Sinne von Art. 36 Abs. 1 BV, weshalb sie keiner Grundlage in einem Gesetz im formellen Sinn selbst bedürfen. Eine Verordnungsbestimmung genügt also grundsätzlich. Die Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit darf jedoch auf Verordnungsstufe nicht weiter gehen als es der gesetzliche Zweck erfordert. Verordnungsbestimmungen sind dementsprechend gesetzeskonform auszulegen. Aus dem bereits Dargelegten ergibt sich, dass das Lebensmittelgesetz selbst der Weideschlachtung nicht entgegensteht. Strengere Verordnungsbestimmungen bedürften deshalb einer *besonderen* lebensmittelpolizeilichen Rechtfertigung.³⁴

9.2. Öffentliches Interesse, Verhältnismässigkeit und Rechtsgleichheit

- 63 Im vorliegenden Zusammenhang geht es um den Schutz klassischer Polizeigüter. Betroffen sind insbesondere die öffentliche Gesundheit (Lebensmittelpolizei) und die öffentliche Sittlichkeit (worunter der Tierschutz subsumiert wird). Die Bewilligungspflicht muss diesen öffentlichen Interessen dienen. Gibt es zwischen verschiedenen öffentlichen Interessen Konflikte, sind diese gegeneinander abzuwä-

³³ VALLENDER, St. Galler Kommentar zu Art. 27 BV, Rz 20.

³⁴ Siehe dazu im Einzelnen hinten Abschnitt 10.

gen. Die Weideschlachtung dient dem öffentlichen Interesse des Tierschutzes, insbesondere der Tierwürde, offensichtlich besser als die herkömmliche Schlachtung, während sie zugleich das öffentliche Interesse der öffentlichen Gesundheit im gleichen Masse wie diese erfüllen kann. Ein Interessenkonflikt ist nicht erkennbar.

- 64 Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit fordert, dass die Verwaltungsmassnahmen zur Verwirklichung des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet und notwendig sind; ausserdem muss der angestrebte Zweck in einem vernünftigen Verhältnis zu den Freiheitsbeschränkungen stehen, die den Privaten auferlegt werden. Aus dem bereits Dargelegten ergibt sich, dass eine Beschränkung der Schlachtung auf örtlich konzentrierte Schlachtbetriebe mit Betäubung und Entbluten des Tieres in einem geschlossenen Raum und in unmittelbarer Nähe bzw. in baulicher Verbindung mit dem eigentlichen Schlachtlokal dem Verhältnismässigkeitsprinzip widerspricht, soweit damit die Weideschlachtung als unzulässig erklärt werden soll. Wie dargelegt, ist ein Verbot der Weideschlachtung für die Durchsetzung des öffentlichen Interesses der Gesundheit und der lebensmittelpolizeilichen Vorschriften nicht notwendig und es entspricht die Weideschlachtung den Interessen der Tierwürde und des Tierschutzes sogar besser. Die Auslegung der bundesrechtlichen Vorschriften durch das BLV verletzt somit das Verhältnismässigkeitsprinzip und führt zu einem unzulässigen Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit.
- 65 Der Anspruch auf Gleichbehandlung verlangt nicht nur, dass Rechte und Pflichten der Betroffenen nach dem gleichen Massstab festzusetzen sind, sondern es ist auch Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich, Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit jedoch ungleich zu behandeln. Hier verlangt also das Rechtsgleichheitsgebot vor allem eine *Differenzierung* zwischen der industriellen oder grossgewerblichen Schlachtung einerseits und der an der Tierwürde orientierten Weideschlachtung von einem einzelnen Tier pro Tag andererseits. Auch unter diesem Aspekt muss die Weideschlachtung zugelassen werden.

9.3. Zwischenfazit

- 66 Auch unter grundrechtlichen Gesichtspunkten erweist sich die Interpretation der einschlägigen Bestimmungen des LMG durch das BLV als nicht haltbar. Indem das BLV offenbar davon ausgeht, die Weideschlachtung müsse vom Bundesrecht

direkt vorgesehen sein, stellt es die verfassungsrechtliche Ordnung auf den Kopf. Jede wirtschaftliche Tätigkeit genießt grundsätzlich den Schutz der Wirtschaftsfreiheit, weshalb der Gesetzgeber die *Einschränkungen* definieren muss. Es gilt: Erlaubt ist, was nicht verboten ist, und nicht: Alles ist verboten, was nicht ausdrücklich erlaubt ist. Die im LMG vorgesehene Bewilligungspflicht schreibt, wie dargestellt, keine konkrete Methode vor, sondern Ziele und zentrale Anforderungen.

- 67 Zu fragen ist also nicht danach, ob die Weideschlachtung im Gesetz vorgesehen sei, sondern ob mit ihr dessen Ziele erreicht und die Anforderungen erfüllt werden können. Nachdem dies klarerweise der Fall ist, erweist sich eine formale, enge Auslegung des Begriffs des „*Schlachtbetriebs*“ im Sinne eines Verbots der Weideschlachtung als grundrechtswidrig und unverhältnismässig.

10. Entgegenstehende lebensmittelrechtliche Verordnungsbestimmungen?

10.1. Grundsätzliches

- 68 Nachfolgend wird der Vollständigkeit halber noch geprüft, ob allenfalls einzelne Verordnungsbestimmungen der Weideschlachtung direkt entgegenstehen könnten, soweit darauf nicht bereits eingegangen wurde.
- 69 Grundsätzlich ist zu beachten, dass das Bundesgericht und damit auch die unterinstanzlichen Gerichte aufgrund von Art. 190 BV zwar an die Bundesgesetze und das Völkerrecht gebunden sind, diese also nicht im einzelnen Anwendungsfall akzessorisch auf ihre Verfassungsmässigkeit überprüfen dürfen. Hingegen ist das Verordnungsrecht des Bundes, also auch bundesrätliche Verordnungen, auf seine Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht im einzelnen Anwendungsfall akzessorisch überprüfbar.
- 70 Wie bereits dargestellt, steht der Weideschlachtung auf Gesetzesebene nichts entgegen. Enthalten allfällige Verordnungsbestimmungen gegenüber der gesetzlichen Regelung zusätzliche Anforderungen, sind sie deshalb im hier fraglichen Bereich vom Gesetz nicht mehr gedeckt. Es fehlt ihnen die gesetzliche Grundlage, sofern nicht eine besondere Begründung ihre Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht bestätigt.

10.2. VSFK

- 71 Art. 4 Abs. 1 spricht davon, dass Schlachtbetriebe so „gebaut und eingerichtet“ sein müssen, dass die unreinen von den reinen Arbeitsgängen getrennt sind und dass eine Verunreinigung der Schlachttierkörper und Schlachterzeugnisse vermieden wird. Eine gesetzeskonforme Auslegung im Sinne des bereits Dargelegten ergibt, dass daraus kein zwingendes Gebot geschlossener Räume für die Betäubung und Entblutung abgeleitet werden kann. Dem hier statuierten Gebot der Trennung der unreinen von den reinen Arbeitsgängen kann auch bei der Weideschlachtung ohne Weiteres entsprochen werden.³⁵
- 72 Art. 4 Abs. 2 fordert, dass Schlachtbetriebe den Anforderungen der Tierseuchen- und Tierschutzgesetzgebung genügen müssen. Wie dargestellt, erfüllt die Weideschlachtung die Tierschutzgesetzgebung besser als die herkömmliche industrielle oder grossgewerbliche Schlachtung. Die Anforderungen der Tierseuchengesetzgebung werden auch bei der Weideschlachtung ohne Weiteres erfüllt.
- 73 Art. 4 Abs. 4, wonach die EDI Zahl und Ausstattung der „Räume“ regelt, bietet aufgrund des Dargelegten keine hinreichende Grundlage für eine Nichtzulassung der Weideschlachtung. Dass die gesetzlichen Ziele und zentralen Anforderungen der Lebensmittelhygiene und des Tierschutzes bei der Weideschlachtung auch ohne geschlossene Räume erfüllt werden können, wurde bereits dargelegt. Der Begriff „Räume“ im Sinne dieser Bestimmung darf deshalb nicht einschränkend als geschlossene Räume interpretiert werden. Auch die für die Weideschlachtung speziell eingerichteten Anlagen des „Zürcher Modells“ lassen sich bei Verfassung- und gesetzeskonformer Auslegung unter den Begriff „Räume“ subsumieren.
- 74 Art. 6 zeigt, dass der Schwerpunkt der Betriebsbewilligung, wie es schon der Name sagt, bei den betrieblichen Abläufen liegt. Zwar wird auf die Anforderungen von Art. 4 verwiesen, was aber, wie dargelegt, nichts Grundsätzliches ändert. Art. 6 Abs. 3 spricht seinerseits nur von einer „Betäubungseinrichtung“. In diesem

³⁵ Vgl. vorn Ziffer 36 ff.

Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass der Kugelschuss als Betäubungsmethode sogar explizit geregelt ist.³⁶

- 75 Art. 9 Abs. 1 schreibt die Schlachtung von Schlachtvieh in bewilligten Schlachtbetrieben vor. Das ist jedoch bloss eine Wiederholung des Gesetzes, weshalb auf das dazu bereits Ausgeführte verwiesen werden kann.
- 76 Art. 9 Abs. 2 regelt die ausnahmsweisen Schlachtungen ausserhalb von bewilligten Schlachtbetrieben. Darum geht es jedoch bei der bewilligten Weideschlachtung, wie dargelegt, gerade nicht.
- 77 Den Anforderungen von Art. 14 Abs. 1 wird bei der Weideschlachtung dadurch Rechnung getragen, dass nur Tiere in die Abschusskoppel getrieben werden, bei welchen die Lebendtierschau durchgeführt wurde.³⁷
- 78 Die übrigen Bestimmungen betreffen die Hygiene, welche unabhängig von der hier relevanten Fragestellung einzuhalten sind und bei der Weideschlachtung auch eingehalten werden können.

10.3. VHyS

- 79 Gemäss Art. 1 müssen Schlachtbetriebe den Anforderungen nach Anhang 1 genügen.
- 80 Ziffer 1.1 Abs. 1 dieses Anhangs spricht von „*Räumen zum Schlachten*“. Der Fokus liegt jedoch auf der Aufnahme der Schlachttierkörper, weil die hier formulierten hygienischen Anforderungen nur in diesem Zusammenhang wirklich erforderlich sind. Die VHyS ist eine Verordnung auf Departementsstufe. Auf dieser Stufe darf übergeordnetes Recht konkretisiert werden, es dürfen aber keine Anforderungen statuiert werden, welche ohne sachliche Notwendigkeit über jene des übergeordneten Rechts hinausgehen. Aus dem Dargelegten ergibt sich, dass das LMG die Betäubung und Entblutung in *geschlossenen Räumen* nicht direkt und vor allem nicht zwingend vorschreibt. Eine gesetzeskonforme Auslegung von Ziffer

³⁶ Vgl. vorn Ziffer 54b) und 55 sowie 58.

³⁷ Vgl. vorn Ziffer 4.

1.1 Abs. 1 ergibt deshalb – wie schon jene von Art. 4 Abs. 4 VSFK³⁸ –, dass diese Anforderungen bei der Weideschlachtung nicht einschränkend als geschlossene Räume interpretiert werden dürfen.

- 81 Entsprechend ist auch Ziffer 3 Abs. 1 lit. a von Anhang 1 auszulegen. Der hier geforderte „*Raum für das Schlachten*“ darf nicht ausdehnend interpretiert werden. Gefordert ist ein Raum im Sinne des eigentlichen Schlachtlokals, was sich auch aus lit. b ergibt, welcher zusätzlich einen Kühlraum erfordert usw., sich jedoch nicht spezifisch zum Teilschritt der Betäubung und Entblutung äussert. Der „*Raum für das Schlachten*“ meint also nicht zwingend auch einen geschlossenen Raum für das Betäuben und Entbluten.
- 82 Die übrigen Bestimmungen von Anhang 1 und die Hygienemassnahmen nach Anhang 3 geben hinsichtlich der Weideschlachtung zu keinen besonderen Bemerkungen Anlass. Ergänzend kann auf die Darstellung des „*Zürcher Modells*“ verwiesen werden.³⁹

10.4. Zwischenfazit

- 83 Bei einer verfassungs- und gesetzeskonformen Auslegung stehen die einschlägigen Verordnungsbestimmungen einer Bewilligung der Weideschlachtung nicht im Weg.

11. Kantonaler Vollzug und Aufsicht des Bundes

- 84 Die Kantone vollziehen das LMG, soweit nicht der Bund zuständig ist.⁴⁰ Die kantonale Bewilligungskompetenz und die entsprechende Bewilligungspflicht für Schlachtanlagen finden sich bereits in Art. 17a Abs. 1 aLMG. Materiell ändert sich mit der Bewilligungspflicht nach Art. 11 Abs. 1 LMG nichts, wie auch die Materialien klar festhalten.

³⁸ Vgl. vorn Ziffer 73.

³⁹ Vgl. vorn Abschnitt 3.

⁴⁰ Art. 47 Abs. 1 LMG.

- 85 Gemäss Art. 80 Abs. 3 BV liegt der Vollzug der Vorschriften über den Tierschutz ebenfalls in der Kompetenz der Kantone, soweit ihn das Gesetz nicht dem Bund vorbehält, was im hier fraglichen Bereich nicht der Fall ist.
- 86 Der Vollzug der bundesrechtlichen Vorschriften über das Schlachten ist deshalb den Kantonen vorbehalten. Damit die kantonale Bewilligung bundesrechtskonform ist, muss sie die Einhaltung der bereits genannten Ziele und zentralen Anforderungen gewährleisten. *Wie dies geschieht, ist vom Gesetz nicht vorgeschrieben. Diesbezüglich hat die kantonale Behörde einen Ermessensspielraum. Mit der Bewilligung der Weideschlachtung unter strengen Bedingungen und Auflagen, wie beispielsweise nach dem „Zürcher Modell“, handhabt ein Kanton sein Ermessen aufgrund des Dargestellten pflichtgemäss. Eine Verweigerung der Bewilligung der Weideschlachtung nach den strengen Bedingungen und Auflagen des „Zürcher Modells“ käme im Gegenteil einem Ermessensfehler gleich.*
- 87 Die Kantone unterstehen beim Vollzug der einschlägigen Bestimmungen des Lebensmittel- und des Tierschutzrechts der Aufsicht des Bundes. Diese Aufsichtskompetenz des Bundes kommt jedoch nur bei klaren Vollzugsmängeln und Rechtsverstössen zum Zug. Davon kann bei einer Bewilligung der Weideschlachtung aufgrund des Dargelegten ganz offensichtlich keine Rede sein. Für aufsichtsrechtliches Einschreiten des Bundes gegen kantonale Bewilligungen der Weideschlachtung unter vergleichsweise strengen Bedingungen und Auflagen wie beim „Zürcher Modell“ fehlen somit Anlass und Rechtsgrundlagen.

12. Fazit und Konsequenzen

- 88 Die Schlachtung von Tieren muss sowohl die Anforderungen der Lebensmittelgesetzgebung als auch der Tierschutzgesetzgebung erfüllen.
- 89 Der Begriff der „*Schlachthanlage*“ bzw. des „*Schlachtbetriebs*“ des LMG und der darauf abgestützten Verordnungen ist, wie dargelegt, nicht eindeutig; der Wortlaut allein ist nicht klar. Deshalb ist er auslegungsbedürftig und einer Auslegung auch zugänglich. Das Gesetz im Sinne der dargestellten bundesgerichtlichen Rechtsprechung aus sich selbst heraus auszulegen heisst aufgrund des Dargelegten,

dass die Ziele und zentralen Anforderungen des LMG⁴¹ erfüllt sein müssen. Diese sind zudem im Kontext weiterer relevanter Bestimmungen, insbesondere der Tierschutzgesetzgebung, zu interpretieren.

- 90 Die Weideschlachtung erfüllt, wie dargestellt, die Ziele und zentralen Anforderungen des LMG in mit der herkömmlichen Schlachtung vergleichbarer Weise und sie erfüllt die Anforderungen der Tierwürde und des Tierschutzes besser als die herkömmliche Schlachtung. Es verträgt sich deshalb ohne Weiteres mit den Wertungsentscheidungen des Gesetzgebers, die Weideschlachtung zuzulassen. Sie ist mit dem Wortlaut des Gesetzes vereinbar und berücksichtigt die verfassungsrechtlichen Vorgaben.
- 91 Ein Verbot der Weideschlachtung bzw. deren Nichtzulassung im Bewilligungsverfahren erweist sich als vom Gesetz nicht gedeckt und damit als unverhältnismässiger Verstoß gegen die Wirtschaftsfreiheit. Entsprechend sind die einschlägigen Verordnungsbestimmungen auszulegen.
- 92 Für die Weideschlachtung braucht es also keine Ausnahmegewilligungen. Das ordentliche kantonale Bewilligungsverfahren genügt, wenn es entsprechend den strengen Bedingungen und Auflagen des „Zürcher Modells“ von allen Beteiligten konsequent und verantwortungsbewusst durchgeführt und vollzogen wird.

Rüti / Zürich, 14. Juli 2017

M. Pestalozzi

V. Gerritsen

⁴¹ Vgl. dazu insbesondere vorn Ziffer 38 f.

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|----------|---|
| a.a.O. | Am angeführten Ort |
| AB N / S | Amtliches Bulletin Nationalrat / Ständerat |
| aLMG | Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (Lebensmittelgesetz, LMG) in der alten Fassung vom 9. Oktober 1992 |
| aVSFK | Verordnung über das Schlachten und die Fleischkontrolle (VSFK) in der alten Fassung vom 23. November 2005 |
| BBI | Bundesblatt |
| BLV | Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen |
| BV | Bundesverfassung |
| EDI | Eidgenössisches Departement des Inneren |
| LMG | Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (Lebensmittelgesetz, LMG) in der neuen Fassung vom 20. Juni 2014 (Stand am 1. Mai 2017) |
| VSFK | Verordnung über das Schlachten und die Fleischkontrolle in der neuen Fassung vom 16. Dezember 2016 (Stand am 1. Mai 2017) |
| TSchV | Tierschutzverordnung vom 23. April 2008 (Stand am 1. Mai 2017) |
| VETA | Veterinäramt des Kantons Zürich |
| VHyS | Verordnung des EDI über die Hygiene beim Schlachten vom 23. November 2005 (Stand am 1. Mai 2017) |
| VTSchS | Verordnung des BLV über den Tierschutz beim Schlachten vom 12. August 2010 (Stand am 1. Dezember 2010) |

INHALTSVERZEICHNIS

| | | |
|-----|---|-----------|
| 1. | Auftrag | 1 |
| 2. | Zusammenfassung | 2 |
| 3. | Sachverhalt: Die Weideschlachtung nach dem „Zürcher Modell“ | 4 |
| 4. | Rechtliche Ausgangslage und Fragestellung | 9 |
| | 4.1. Kein Ausnahmetatbestand | 9 |
| | 4.2. Voraussetzungen für die Bewilligungserteilung | 9 |
| | 4.3. Erfüllung der Voraussetzungen mit dem „Zürcher Modell“ | 11 |
| | 4.4. Fragestellung für das Gutachten | 12 |
| 5. | Zur Auslegungsmethodik | 13 |
| 6. | Zu den Rechtsänderungen per 1. Mai 2017 | 14 |
| | 6.1. Vorbemerkungen | 14 |
| | 6.2. Gesetzeswortlaut | 14 |
| | 6.3. Materialien zu den Änderungen | 15 |
| | 6.4. Zwischenfazit | 16 |
| 7. | Der Begriff der „Schlachtanlage“ nach Art. 16 aLMG | 16 |
| | 7.1. Botschaft des Bundesrates | 16 |
| | 7.2. Parlamentarische Beratung | 19 |
| | 7.3. Zwischenfazit | 20 |
| 8. | Tierschutz | 20 |
| | 8.1. Würde des Tieres | 20 |
| | 8.2. Tierschutzrechtliche Spezialbestimmungen | 21 |
| | 8.3. Zwischenfazit | 23 |
| 9. | Grundrechte und verfassungsrechtliche Grundprinzipien | 24 |
| | 9.1. Wirtschaftsfreiheit | 24 |
| | 9.2. Öffentliches Interesse, Verhältnismässigkeit und Rechtsgleichheit | 24 |
| | 9.3. Zwischenfazit | 25 |
| 10. | Entgegenstehende lebensmittelrechtliche Verordnungs- bestimmungen? | 26 |
| | 10.1. Grundsätzliches | 26 |
| | 10.2. VSFK | 27 |
| | 10.3. VHyS | 28 |
| | 10.4. Zwischenfazit | 29 |
| 11. | Kantonaler Vollzug und Aufsicht des Bundes | 29 |
| 12. | Fazit und Konsequenzen | 30 |
| | Abkürzungsverzeichnis | 32 |