

# Schächtverbot und Grundrechte

## *Die rechtliche Ausgangslage vor politischen Entscheiden*

Von Yvo Hangartner\*

*Der Vorschlag, das Schächten nach jüdischem und islamischem Ritus wieder zu erlauben, ist vom Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement nach dem Vernehmlassungsverfahren über die Revision des Tierschutzgesetzes zurückgezogen worden. Zwei Volksinitiativen fordern, ausser dem Schächten im Inland sei auch die Einfuhr von Fleisch geschächteter Tiere zu verbieten. Das Thema berührt insbesondere Fragen der Grundrechte und des Völkerrechts. Der folgende Artikel soll zu deren Klärung beitragen.*

Juden und Muslime schlachten ohne vorgängige Betäubung, weil das Tier nur so als rituell «gesund» gilt. Das Schächten hat eine Grundlage im religiösen Verbot des Blutgenusses. Im Gegensatz zur üblichen Tötung durch Bolzenschuss ist das geschächtete Tier nicht sofort bewusstlos; es zeigt während eines Bruchteils einer Minute heftige Reaktionen (vgl. Informationen des Bundesamtes für Veterinärwesen zum Thema rituelles Schlachten; U. Schatzmann, NZZ 10. 10. 01). Aus der Sicht des Tierschutzes wird auch kritisiert, dass das sich sträubende Tier in die Rückenlage gebracht wird. Um den Schlachtieren unnötiges Leiden zu ersparen, ist daher das Schächten in den europäischen Staaten grundsätzlich verboten. Ausnahmen werden nur zugunsten des rituellen Schächtens gemacht.

### Einschränkung der Religionsfreiheit

Das Verbot des rituellen Schächtens schränkt die Religionsfreiheit ein. Einer religiösen Vorschrift kann nicht frei nachgelebt werden. Auch kann das Schächtverbot als negative Aussage über eine Eigenart der Religion und damit als Kränkung wegen religiöser Überzeugung empfunden werden. Die Religionsfreiheit ist ein Individualrecht. Auf dieses Recht können sich deshalb auch Minderheiten innerhalb einer Religionsgemeinschaft berufen. Es spielt daher keine Rolle, dass ein Teil der religiösen Gelehrten und Meinungsträger in Judentum und Islam die vorgängige Betäubung, zumindest mit Elektroschock, tolerieren. Massgebend ist die religiöse Überzeugung Betroffener. Dem Staat steht darüber kein Urteil zu. Umgekehrt ist irrelevant, dass das Schächtverbot 1893 unter antisemitischen Begleiterscheinungen eingeführt wurde. Massgebend ist die heutige Begründung auf Grund einer sachlichen Erörterung der Tierschutzproblematik.

### Schwierige Rechtsgüterabwägung

Der Entscheid über die Verhältnismässigkeit

und damit über die Zulässigkeit des Verbots des rituellen Schächtens beruht auf einer Rechtsgüterabwägung zwischen dem Grundrecht auf Religionsfreiheit einerseits und dem Tierschutz andererseits. Darüber gehen die Meinungen auseinander. In einer solchen Situation haben die Stellungnahmen jener Instanzen besonderes Gewicht, die rechtlich zur autoritativen Entscheidung berufen sind. Es sind dies der Gesetzgeber und in zweiter Instanz der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), der in Grundrechtsfragen die Funktion eines Verfassungsgerichts ausübt. Der Bundesgesetzgeber hat sich für das absolute Schächtverbot ausgesprochen. Der Gerichtshof hat in einem Frankreich betreffenden Fall entschieden, dass eine Regelung, die rituelles Schächten verunmöglicht, nicht gegen die Religionsfreiheit verstösst, wenn entsprechendes Fleisch aus dem Ausland beschafft werden kann (Urteil vom 27. 6. 2000 im Fall Cha'are Shalom Ve Tsedek gegen Frankreich). Zwar ist rituelles Schächten in Frankreich grundsätzlich erlaubt. Schächten darf jedoch nur eine Organisation des etablierten Judentums. Dagegen wandte sich eine Gruppe orthodoxer Juden, denen das mit staatlicher Genehmigung praktizierte rituelle Schächten nicht rein genug erscheint. Weil die Religionsfreiheit ein Individualrecht ist, besteht somit für die Angehörigen der orthodoxen Gruppe ein Schächtverbot. Doch können sie in ihrem Sinn koscheres Fleisch aus Belgien beziehen. Sie sind daher nach Auffassung des EGMR nicht diskriminiert und in ihrer Religionsfreiheit nicht unverhältnismässig eingeschränkt.

Hingegen wäre ein zum Schächtverbot im Inland hinzutretendes Importverbot unverhältnismässig. Das Ergebnis mag aus der Sicht des Tierschutzes inkonsequent erscheinen; doch ist in der Überprüfung der Verhältnismässigkeit einer Freiheitsbeschränkung die Schwere des Eingriffs zu berücksichtigen. In rechtlicher Sicht ist die Situa-

\* Der Verfasser ist emeritierter Ordinarius für öffentliches Recht an der Universität St. Gallen.

tion deshalb anders zu beurteilen, wenn nicht nur das Schächten im Inland, sondern auch die Einfuhr von Fleisch geschächteter Tiere verboten wird. Die Schweiz kennt kein Importverbot. Das absolute Schächtverbot des Tierschutzgesetzes kann deshalb angesichts der Präzedenzentscheidung des EGMR nicht als grundrechtswidrig bezeichnet werden. Der Bundesgesetzgeber ist aber frei, das rituelle Schächten in Zukunft zuzulassen.

### Rechtswidrige Tierschutzinitiativen

Die im November 2001 angemeldete und im Januar 2002 lancierte eidgenössische Verfassungsinitiative «für einen zeitgemässen Tierschutz (Tierschutz – Ja!)» verlangt zusätzlich zum Verbot des Schächtens im Inland das Verbot der Einfuhr von Tieren und tierischen Produkten, wenn ihre Haltung bzw. Herstellung im Ausland gegen die Grundsätze der eidgenössischen Tierschutzgesetzgebung verstösst (vorgeschlagener Art. 80 Abs. 2 Bst. i BV). Eine gleichartige Regelung fordert die im Februar 2002 angemeldete und im März lancierte Volksinitiative «gegen das betäubungslose Schächten». Dies würde Juden und Muslimen, die ihrem religiösen Gesetz folgen, die landesübliche Ernährung mit Fleisch verunmöglichen. Die vorgeschlagene Regelung ist im Licht der Präzedenzentscheidung des EGMR unverhältnismässig. Sie verletzt überdies das Abkommen zur Errichtung der Welthandelsorganisation (Praxis gemäss Beurteilung der sogenannten Thunfisch-Delphin-Fälle durch die zuständigen Organe der WTO). Das Abkommen verbietet Einfuhrbeschränkungen unter Berufung auf nationales Tierschutzrecht (Art. XX des von der WTO übernommenen Gatt-Abkommens; zulässig sind nur Massnahmen des landesübergreifenden Artenschutzes). Das vorgeschlagene Einfuhrverbot kann nicht völkerrechtskonform ausgelegt werden; die Initiativen zielen gerade darauf ab, das absolute Schächtverbot im Inland durch ein entsprechendes Importverbot zu ergänzen. Nach-

trägliche Relativierungen durch Exponenten der Initiative «für einen zeitgemässen Tierschutz» zugunsten der Einfuhr von Koscher- und Halalfleisch können an diesem Auslegungsergebnis nichts ändern.

### Teilungültigerklärung der Initiativen

Verletzt eine eidgenössische Verfassungsinitiative zwingende Bestimmungen des Völkerrechts, so erklärt die Bundesversammlung sie für ganz oder teilweise ungültig (Art. 139 Abs. 3 BV). In diesem Zusammenhang sollten rechtlich und faktisch zwingende Bestimmungen gleich behandelt werden. Anlässlich der Schaffung der neuen Bundesverfassung wurde nur an rechtlich zwingende Bestimmungen (sogenanntes *Ius cogens*) gedacht. Darunter werden Normen verstanden, die «zu den Grundregeln zwischenstaatlichen Verhaltens gehören und für das friedliche Zusammenleben der Menschheit oder ein menschenwürdiges Dasein unabdingbar sind» (so der Bundesrat in seiner Botschaft zur neuen Bundesverfassung). Das zusätzlich zum Verbot des Schächtens im Inland postulierte Verbot des Imports von Fleisch geschächteter Tiere verletzt kaum diesen Kernbestand weltweit absolut geschützter Rechtsgüter. Hingegen ist die Mitgliedschaft der Schweiz in der WTO für unser Land von überragender Bedeutung. Vorbehalte sind nicht zulässig. Eine Änderung im Sinn der Initiativen kann – wenn überhaupt – auf absehbare Zeit nicht erreicht werden. Die permanente Verletzung des Abkommens, die zu Gegenmassnahmen anderer Staaten führen würde, ist keine Lösung. Somit käme nur eine Kündigung des WTO-Abkommens in Frage. Dies wäre jedoch völlig unverhältnismässig. Die Schweiz ist faktisch gezwungen, der WTO anzugehören und ihre Regeln zu befolgen. Unter diesen Umständen darf und sollte die Bundesversammlung nach dem Zustandekommen der Initiativen und vor der Volksabstimmung die Regelung streichen, welche die Einfuhr von Fleisch geschächteter Tiere verbieten würde.