Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2C 89/2007

Urteil vom 14. November 2007
II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Merkli, Präsident,
Bundesrichter Hungerbühler,
Bundesrichter Wurzburger,
Bundesrichter Müller,
Bundesrichter Karlen,
Gerichtsschreiber Merz.

Parteien
X._____ AG,
Y._____ AG,
Beschwerdeführerinnen,
beide vertreten durch Fürsprecher Dr. Andreas Jost,

gegen

Z._____ Ltd,
Beschwerdegegnerin,
Bundesamt für Landwirtschaft,
Mattenhofstrasse 5, 3003 Bern,
Bundesverwaltungsgericht, Abteilung II, Postfach, 3000 Bern 14.

Gegenstand
Art. 15 BV und Art. 9 EMRK, Art. 9 TschG,
Art. 18 Schlachtviehverordnung (Import von Koscherfleisch der Rindviehgattung),

Beschwerde gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts, Abteilung II, vom 1. März 2007.

Sachverhalt:
A.
Die X._____ AG sowie die Y._____ AG importieren seit Jahrzehnten Koscherfleisch in die Schweiz und versorgen damit einen grossen Teil der jüdischen Bevölkerung. Bei der Versteigerung des Teilzollkontingents Koscherfleisch der Rindviehgattung für das erste Quartal des Jahres 2007 am 15. Dezember 2006 gingen die beiden Firmen leer aus. Von den total versteigerten 73'750 kg erhielten die Z._____ Ltd. 72'250 kg und ein weiterer Teilnehmer den Rest.

Am 22. Januar 2007 ersuchten die X._____ AG sowie die Y._____ AG das Bundesamt für Landwirtschaft, ihnen für das erste Quartal 2007 den Import von 50 Tonnen Koscherfleisch von Tieren der Rindviehgattung innerhalb des Zollkontingents zu gestatten. Sie beriefen sich darauf, dass nur so der inländische Bedarf nach Koscherfleisch gedeckt werden könne, da die Z._____ Ltd. vom ersteigerten Kontingent nur teilweise Gebrauch mache und nicht bereit sei, die von ihr nicht benötigten Kontingentsanteile abzutreten. Das Bundesamt für Landwirtschaft wies das Gesuch am 25. Januar 2007 ab. Die gegen diesen Entscheid beim Bundesverwaltungsgericht erhobene Beschwerde blieb ohne Erfolg.
B.

Die X._____ AG sowie die Y._____ AG beantragen dem Bundesgericht mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vom 22. März 2007, das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 1. März 2007 aufzuheben und sie zu ermächtigen, im ersten Quartal 2007 insgesamt 50 Tonnen Koscherfleisch von Tieren der Rindviehgattung einzuführen.
C.
Die Z._____ Ltd. stellt Antrag auf Abweisung der Beschwerde. Das Bundesamt für Landwirtschaft ersucht um Abweisung der Beschwerde, soweit darauf eingetreten werden könne. Das Bundesverwaltungsgericht hat auf eine Vernehmlassung verzichtet.

Erwägungen:
1.
Das Recht zur Beschwerdeführung setzt gemäss Art. 89 Abs. 1 lit. c BGG ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids voraus, das grundsätzlich im Zeitpunkt der Urteilsfällung noch aktuell sein muss. Nach Ablauf des ersten Quartals 2007 ist der Antrag der Beschwerdeführerinnen gegenstandslos geworden. Diese machen jedoch geltend, die Klärung ihres Anspruchs auf ein Einfuhrkontingent von Koscherfleisch der Rindviehgattung sei von grosser Bedeutung, da sich der fragliche Streit jederzeit wiederholen könne und sie kaum je in der Lage wären, vor Ende des Quartals, für welches ein Einfuhrkontingent erteilt wird, einen höchstrichterlichen Entscheid zu erwirken.

Unter der Herrschaft des früheren Bundesgesetzes vom 16. Dezember 1943 über die Organisation der Bundesrechtspflege (OG, BS 3 531) sah das Bundesgericht vom Erfordernis eines aktuellen Interesses an der Beschwerdeführung ab, wenn die aufgeworfenen Fragen grundsätzlicher Natur waren und sich unter gleichen oder ähnlichen Umständen wieder stellen konnten, ohne dass im Einzelfall rechtzeitig eine höchstrichterliche Prüfung stattfinden könnte (BGE 131 II 670 E. 1.2 S. 674; 128 II 34 E. 1b S. 36). Diese Praxis ist auch bei der Auslegung von Art. 89 Abs. 1 lit. c BGG wegleitend (nicht publizierte E. 2.1 von BGE 133 IV 267 [1B 156/2007]mit Hinweis). Dem angefochtenen Entscheid kommt mit Blick auf die künftige Zuteilung von Kontingenten eine präjudizielle Bedeutung zu; er hat ausserdem erhebliche Auswirkungen auf die Versorgung der jüdischen Bevölkerung mit Koscherfleisch. Im Lichte der angeführten Praxis rechtfertigt es sich daher, vom Erfordernis des aktuellen Interesses abzusehen. Da auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.
2.
2.1 Die Versteigerung von Zollkontingenten für Koscherfleisch, wie sie die Landwirtschaftsgesetzgebung vorsieht, erscheint nach Auffassung der Beschwerdeführerinnen nicht in allen Fällen sachgerecht. Mache der Ersteigerer von seinem Kontingent keinen Gebrauch und trete er dieses auch nicht Personen ab, die importieren wollten, so sei die Versorgung der jüdischen Bevölkerung mit Koscherfleisch nicht gewährleistet. Das Bundesamt für Landwirtschaft müsse diesfalls Importeuren, die den Versorgungsengpass beheben könnten, das dazu erforderliche zusätzliche Kontingent erteilen. Der von den Vorinstanzen eingenommene gegenteilige Standpunkt beruhe auf einer unzutreffenden Auslegung von Art. 9 Abs. 1 Satz 2 des Tierschutzgesetzes vom 9. März 1978 (TSchG; SR 455), die der Religionsfreiheit (Art. 15 BV, Art. 9 EMRK) und dem Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV, Art. 14 EMRK) zuwiderlaufe. Die Beschwerdeführerinnen werfen der Vorinstanz überdies eine unvollständige Sachverhaltsfeststellung vor, da sie nicht ausdrücklich festgehalten habe, dass die Abweisung ihres Gesuchs um Zuteilung eines Zollkontingents für Koscherfleisch zu einem Versorgungsnotstand geführt habe.
2.2 Die Beschwerdegegnerin erachtet eine nachträgliche Kontingentserweiterung als unzulässig. Sie macht zudem geltend, es gehe den Beschwerdeführerinnen gar nicht um die Behebung eines Versorgungsengpasses, sondern um die Aushebelung der Kontingentierungsvorschriften, um einen unliebsamen Konkurrenten aus dem Markt zu verdrängen.
2.3 Die Vorinstanzen weisen das Gesuch der Beschwerdeführerinnen ab, weil die massgeblichen Vorschriften es nicht zuliessen, nach der Versteigerung des quartalsweisen Zollkontingents für Koscherfleisch die Zuteilung eines weiteren solchen Kontingents vorzunehmen. Sie stützen sich dabei auf die Bestimmungen der Landwirtschaftsgesetzgebung, die seit dem Beitritt der Schweiz zur Welthandelsorganisation (WTO) die Einfuhr von Agrarprodukten nur noch indirekt über die Festsetzung von Zollansätzen lenken. Zur Steuerung dienen dabei insbesondere die Zollkontingente (Art. 21 des Bundesgesetzes vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft

[Landwirtschaftsgesetz, LwG; SR 910.1]).
3.
3.1 Die Zollkontingente bestimmen die Warenmenge, die zu einem vorteilhaften Zollansatz (Kontingentszollansatz, KZA) in die Schweiz eingeführt werden kann. Für den Import einer zusätzlichen Menge ist ein höherer Zoll zu bezahlen (Bemessung nach dem Ausserkontingentszollansatz, AKZA), der gewöhnlich prohibitive Wirkung hat. Bei der Bestimmung der Zollkontingente ist der Bund nicht frei, dienen diese doch ausländischen Produzenten zum staatsvertraglich vereinbarten Marktzutritt (BGE 128 II 34 E. 2b S. 38 mit Hinweisen).
3.2 Die Verteilung der Zollkontingente ist mangels Regelung im internationalen Recht hingegen Sache der nationalen Gesetzgebung (BGE 128 II 34 E. 2c S. 38). Hierbei soll gemäss Art. 22 Abs. 1 LwG der Wettbewerb gewahrt bleiben. Zur Vergabe der Kontingente kommen verschiedene Methoden zur Anwendung (vgl. Art. 22 Abs. 2 LwG). Mit der jüngsten Reform der Landwirtschaftsgesetzgebung (sog. Agrarpolitik 2007) wurde schrittweise die Versteigerung der Zollkontingente eingeführt, nachdem die Wettbewerbskommission gegenüber der früheren Zuteilung nach der Inlandleistung wettbewerbspolitische Bedenken geäussert hatte. Die Versteigerung gilt als wettbewerbsgerechtere und transparentere Verteilungsart (vgl. Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik [Agrarpolitik 2007]vom 29. Mai 2002, Bbl 2002 S. 4721 ff., 4809-4812; Paul Richli, Agrarrecht, in: Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Band XIII: Wirtschaftsstrukturrecht, Basel/Genf/München 2005, S. 222 Rz. 579).

Die Zollkontingente für Koscherfleisch werden seit dem Jahr 2005 ebenfalls versteigert (vgl. Art. 187b Abs. 4 LwG). Zuvor waren sie nach dem sog. Windhundverfahren, d.h. entsprechend der Reihenfolge des Eingangs der Bewilligungsgesuche beim Bundesamt, vergeben worden (Art. 27 der Verordnung vom 7. Dezember 1998 über den Schlachtvieh- und Fleischmarkt, AS 1999 S. 111 ff., S. 119). Noch früher setzte eine Importbewilligung den Nachweis eines gleichartigen Exportgeschäfts voraus (Art. 58 Abs. 2 lit. a der Verordnung über den Schlachtviehmarkt und die Fleischversorgung vom 22. März 1989, AS 1989 S. 588 ff., S. 607); doch wurde diese Vorschrift für die Einfuhr von Koscherfleisch nach einem Urteil des Bundesgerichts (2A.143/1992 vom 5. Februar 1993) offenbar nicht mehr angewendet (Pascal Krauthammer, Schächten nach islamischer Tradition und dessen Verbot im schweizerischen Recht, in: René Pahud de Mortanges/Erwin Tanner [Hrsg.], Muslime und schweizerische Rechtsordnung, Freiburg 2002, S. 293). Vor der zuletzt genannten Regelung existierten überhaupt keine mengenmässigen Beschränkungen der Einfuhr von Koscherfleisch, doch hatte sich der Schweizerische Israelitische Gemeindebund in einer Vereinbarung mit dem Bundesamt für Landwirtschaft
verpflichtet, das eingeführte koschere Fleisch einzig zur Versorgung der jüdischen Bevölkerung zu verwenden (vgl. das erwähnte Urteil 2A.143/1992, E. 2b).
3.3 Die Zollkontingente für Schlachtvieh und Fleisch werden nach dem Gesagten heute gemäss Art. 48 Abs. 1 LwG grundsätzlich durch Versteigerung verteilt. Bei Koscher- und Halalfleisch kommt seit dem Jahr 2005 ausschliesslich diese Verteilungsmethode zur Anwendung (vgl. Art. 48 Abs. 2 und Art. 187b Abs. 4 LwG).

Die Versteigerung der Zollkontingente wird vom Bundesamt für Landwirtschaft im Schweizerischen Handelsamtsblatt ausgeschrieben (Art. 16 der Allgemeinen Verordnung des Bundesrates vom 7. Dezember 1998 über die Einfuhr von landwirtschaftlichen Erzeugnissen [Agrareinfuhrverordnung, AEV; SR 916.01]). Innert der festgesetzten Frist können darauf dem Bundesamt Steigerungsgebote unterbreitet werden. Jede bietende Person kann für die ausgeschriebene Menge maximal fünf Gebote mit verschiedenen Preisen und Mengen einreichen (Art. 17 AEV). Die Zuteilung der Kontingentsanteile erfolgt, beginnend beim höchsten gebotenen Preis, in abnehmender Reihenfolge der gebotenen Preise (Art. 18 Abs. 1 AEV). Auf dem tiefsten noch zu berücksichtigenden Preisniveau wird gegebenenfalls eine proportional gekürzte Menge zugeteilt (Art. 18 Abs. 2 AEV). Wird durch die Zuteilung die ausgeschriebene Zollkontingentsmenge nicht voll ausgenützt, so kann die Restmenge entweder unter die erstmalig bietenden Personen auf dem Zirkularweg neu ausgeschrieben oder nochmals allgemein ausgeschrieben werden (Art. 18 Abs. 3 AEV).

Das jährliche Zollkontingent für Koscherfleisch von Tieren der Rindviehgattung (Nummer 05.3) beträgt 295 Tonnen (Anhang 4 AEV). Es wird zu 100 Prozent versteigert (Art. 17 Abs. 1 der aktuellen Verordnung vom 26. November 2003 über den Schlachtvieh- und Fleischmarkt [Schlachtviehverordnung, SV; SR 916.341]), wobei die Verteilung quartalsweise erfolgt (Art. 18 Abs. 3 SV). Zollkontingentsanteile werden nach Art. 18 Abs. 1 SV nur Angehörigen der jüdischen Gemeinschaft sowie der ihnen zugehörigen juristischen Personen und Per-

sonengemeinschaften zugeteilt, die
a) sich verpflichten, das einzuführende Fleisch ausschliesslich an anerkannte Verkaufsstellen für Koscherfleisch zu liefern; oder
b) sich verpflichten, das einzuführende Fleisch ausschliesslich über eine eigene anerkannte Verkaufsstelle von Koscherfleisch selbst zu vermarkten.
4.
4.1 Die Versteigerung des Zollkontingents 1/2007 von Koscherfleisch der Rindviehgattung wickelte sich nach den soeben dargestellten Regeln ab. Die Beschwerdegegnerin erhielt entsprechend ihren drei Geboten 20'000 kg zu Fr. 0.21/kg, 30'000 kg zu Fr. 0.16/kg und 22'250 kg zu Fr. 0.11/kg, also ingesamt 72'250 kg zum Zuschlagpreis von Fr. 11'447.50 zugeteilt. 1'500 kg des Kontingents 1/2007 für Koscherfleisch der Rindviehgattung gingen an die A._____ GmbH in Basel. Die Beschwerdeführerinnen, die fünf Gebote von insgesamt 55'000 kg zu Preisen von Fr. 0.02-0.07/kg eingereicht hatten, gingen leer aus. Die Beschwerdegegnerin hatte demnach beinahe das gesamte Zollkontingent 1/2007 an Koscherfleisch der Rindviehgattung ersteigert. Sie machte davon aber kaum Gebrauch, da das von ihr zum Import bestimmte Fleisch von den zuständigen Rabbinern nicht als koscher anerkannt wurde, so dass sie es nicht hätte absetzen können.
4.2 Die Vorinstanz hat offen gelassen, wie sich die erwähnte Zuteilung des Kontingents 1/2007 auf die Versorgung der jüdischen Bevölkerung mit Koscherfleisch ausgewirkt hat. Wie die Beschwerdeführerinnen zu Recht darlegen, ist der Sachverhalt in diesem Punkt offensichtlich unvollständig festgestellt und vom Bundesgericht von Amtes wegen zu ergänzen (vgl. Art. 105 Abs. 2 BGG). Denn es liegt auf der Hand, dass der Nichtgebrauch beinahe des gesamten Kontingents 1/2007 zu einem Versorgungsengpass an Koscherfleisch der fraglichen Gattung führen muss. Im Inland kann wegen des Schächtverbots kein solches Fleisch hergestellt werden. Die Beschwerdegegnerin trat ihre ersteigerten Kontingentsanteile auch nicht an die Beschwerdeführerinnen, die nach eigenen Angaben rund 85 % der jüdischen Bevölkerung mit Koscherfleisch versorgen, oder an Dritte ab, so dass nahezu das gesamte Kontingent 1/2007 blockiert blieb. Ein Import zum Ausserkontingentszollansatz entfiel wegen der prohibitiven Höhe der Zollbelastung, die sich bei dessen Anwendung ergibt. Der Einwand der Beschwerdegegnerin, es seien gemäss Medienberichten bei einem Augenschein in den Metzgereien ausreichende Mengen frischen Koscherfleischs vorhanden gewesen, vermag zumindest einen
vorübergehenden Versorgungsengpass an frischem koscherem Rindfleisch nicht in Frage zu stellen. Die Medienberichte beziehen sich einerseits nicht auf die gesamte fragliche Zeitperiode und anderseits nicht nur auf Rindfleisch. Ausserdem räumen die Beschwerdeführerinnen ein, in äusserster Notlage auf unzulässigem Weg vier Tonnen Koscherfleisch der Rindviehgattung über ein dafür nicht vorgesehenes Kontingent für gewöhnliches Fleisch eingeführt zu haben. Auch sind sich die Parteien einig, dass gewöhnlich mindestens die Hälfte des Zollkontingents von Koscherfleisch der Rindviehgattung gebraucht wird. Es steht demnach fest, dass nach der Versteigerung des Zollkontingents 1/2007 die Versorgung der jüdischen Bevölkerung mit dem erwähnten Fleisch zeitweise nicht mehr sichergestellt war.
5.
5.1 Die dargestellten Vorschriften regeln nicht ausdrücklich, ob und allenfalls wie eine ungenügende Versorgung der Angehörigen der jüdischen Gemeinschaften mit Koscherfleisch, die auf die Nichtbenützung eines versteigerten Zollkontingents zurückgeht, zu beheben ist. Streitgegenstand bildet die Frage, ob in einem solchen Fall Angehörige der jüdischen Gemeinschaft bzw. ihnen zugehörige juristische Personen oder Personengemeinschaften gestützt auf Art. 9 TSchG und übergeordnete Normen des Verfassungs- und Völkerrechts ein zusätzliches, über das bereits versteigerte hinausgehendes Zollkontingent beanspruchen können.
5.2 Die Vorinstanz lehnt einen solchen Anspruch ab. Nach ihrer Auffassung konkretisieren die dargestellten landwirtschaftsrechtlichen Vorschriften die Vorgaben, die sich aus Art. 15 BV und Art. 9 EMRK sowie Art. 9 TSchG zur Versorgung der jüdischen Gemeinschaften mit Koscherfleisch ergeben, abschliessend. Es bestehe keine Notwendigkeit, einem allfälligen Versorgungsengpass - unter Annahme einer Gesetzeslücke - mit der Zuteilung eines zusätzlichen Zollkontingents zu begegnen, da stets die Möglichkeit bestehe, zusätzliches Koscherfleisch zum Ausserkontingentszollansatz einzuführen.
5.3 Die Beschwerdeführerinnen stellen sich demgegenüber auf den Standpunkt, aus den erwähnten verfassungsmässigen Rechten ergebe sich ein Versorgungsauftrag der staatlichen Behörden gegenüber der jüdischen Bevölkerung, der vom Gesetzgeber in Art. 9 TSchG ausdrücklich anerkannt werde. Beim Auftreten einer Mangellage müsse deshalb zu deren Behebung ein zusätzliches Kontingent bewilligt werden. Die bestehende Regelung müsse im Lichte der verfassungs- und völkerrechtlichen Vorgaben ergänzt werden. Die Ansicht der

Vorinstanzen, die Versorgung mit Koscherfleisch könne nötigenfalls durch Importe zum Ausserkontingentszollansatz erfolgen, kritisieren die Beschwerdeführerinnen als völlig verfehlt. Denn dieser betrage Fr. 1'368.– pro 100 kg im Vergleich zu Fr. 159.– beim Kontingentszollansatz für die gleiche Menge, also 8,6 mal mehr (vgl. die Zolltarifnummern 0201.2091 und 0201.2099). Die Juden würden auf diese Weise beim Fleischkonsum auf krasse Weise diskriminiert; sie müssten durch die Bezahlung solcher hohen Zölle letztlich die inländische Fleischproduktion mitfinanzieren, die mit den Zollkontingenten geschützt werde, obwohl sie solches Fleisch gar nicht essen dürften.
6.
Der Import von Koscherfleisch in die Schweiz ist weitgehend den gleichen Regeln unterworfen, wie sie für die Einfuhr von nicht koscheren landwirtschaftlichen Erzeugnissen gelten. Die Regulierung zum Schutz der inländischen Produkte erfolgt nicht mehr direkt durch eine mengenmässige Einfuhrbeschränkung, sondern in Anlehnung an entsprechende Vorgaben des GATT/WTO-Übereinkommens (Abkommen vom 15. April 1994 zur Errichtung der Welthandelsorganisation; SR 0.632.20) nur noch indirekt durch Zölle. Dabei müssen unter anderem Importe im Umfang der durchschnittlichen Mengen der Jahre 1986/88 - als sog. Basisperiode - ermöglicht werden (Näheres in BGE 128 II 34 E. 2a S. 37 mit Hinweisen; Richli, a.a.O., S. 200 f. Rz. 509 ff.).

Wie das Bundesgericht bereits in einem früheren Urteil erklärt hat, ist die Versteigerung der Kontingente im Blick auf diese Zielsetzung eine geeignete Verteilmethode. Da der Ersteigerer das erlangte Kontingent in aller Regel auch ausnützt, liegt in ihr keine Behinderung des Marktzugangs, selbst wenn dafür ein zusätzlicher Steigerungspreis bezahlt werden muss. Zudem sind die Importländer nach dem GATT/WTO-Übereinkommen nicht verpflichtet, dafür zu sorgen, dass tatsächlich Einfuhren getätigt werden; sie müssen Importe lediglich nach den Bedingungen der erwähnten Basisperiode ermöglichen (Urteil 2A.496/ 1996 vom 14. Juli 1997, E. 4c/bb; vgl. auch BGE 128 II 34 E. 2a in fine S. 37).

Im Lichte der genannten Zielsetzung des Landwirtschaftsrechts erscheint das Verhalten der Beschwerdegegnerin, die vom ersteigerten Zollkontingent 1/2007 für Koscherfleisch der Rindviehgattung keinen Gebrauch gemacht hat, zwar unerwünscht. Doch kann daraus nicht abgeleitet werden, dass hier auf dem Weg der richterlichen Lückenfüllung nachträglich ein zusätzliches Kontingent zugeteilt werden müsste.
7.
Die Kontingentierung der Einfuhr von Koscherfleisch entspringt zudem nicht nur landwirtschaftspolitischen Motiven, sondern verwirklicht auch Anliegen des Tierschutzes. Zwar stellt das Europäische Übereinkommen vom 10. Mai 1979 über den Schutz von Schlachttieren (SR 0.458), das für die Schweiz seit dem 4. Mai 1994 gilt, es den Vertragsstaaten frei, rituelles Schlachten ohne vorheriges Betäuben der Tiere zuzulassen (Art. 17 des Übereinkommens). Der inländische Gesetzgeber entschied sich indes, das Schlachten von Säugetieren ohne Betäubung vor dem Blutentzug zu untersagen (Art. 20 Abs. 1 TSchG; Botschaft vom 9. Februar 1977 über ein Tierschutzgesetz in BBl 1977 I 1092 f.). Daran hat er im neuen Tierschutzgesetz vom 16. Dezember 2005 (Art. 21 Abs. 1), das noch nicht in Kraft getreten ist, festgehalten (vgl. BBl 2006 S. 327 ff., insbes. S. 333; Sibylle Horanyi, Das Schächtverbot zwischen Tierschutz und Religionsfreiheit, Diss. Basel 2004, S. 19 ff.).
Das genannte Verbot gilt auch für das Schlachten von Tieren nach jüdischem und islamischem Ritus, das sog. Schächten, bei dem die Luft- und Speiseröhre des Tiers ohne vorherige Betäubung durchtrennt werden. Die jüdische Religion kennt für die Produktion von koscherem Fleisch noch weitere Regeln. So dürfen Schlachtungen nur von Personen mit einwandfreiem Lebenswandel und unter strenger Aufsicht vorgenommen werden. Nach dem Verständnis der orthodoxen Juden müssen zudem die Lungen des geschlachteten Tiers noch besonders untersucht werden. Allein das Fleisch von ganz reinen Tieren - d.h. solchen ohne jedes Anzeichen einer früheren Krankheit - ist nach ihrer Auffassung glattünd zugelassen für den Verzehr (vgl. zu den Vorschriften der jüdischen Religion über das Schächten die Darstellung im Urteil des EGMR i.S. Cha'are Shalom Ve Tsedek c. Frankreich vom 27. Juni 2000, Recueil CourEDH 2000-VII S. 195, Ziff. 18 f. und 30 ff.).

Da in der Schweiz wegen des Schächtverbots kein koscheres Fleisch produziert werden kann, gestattet Art. 9 Abs. 1 Satz 2 und 3 TSchG - und damit übereinstimmend Art. 14 Abs. 1 Satz 2 und 3 des noch nicht in Kraft gesetzten neuen Tierschutzgesetzes vom 16. Dezember 2005 (BBl 2006 S. 331) - ausdrücklich die Einfuhr von Koscher- und Halalfleisch, um die ausreichende Versorgung der jüdischen und islamischen Gemeinschaften mit solchem Fleisch sicherzustellen. Im Blick auf Bestrebungen, aus Gründen des Tierschutzes auch die Einfuhr

rituell geschlachteter Tiere in die Schweiz zu verbieten, soll der Import von Koscher- und Halalfleisch nicht weiter gehen, als zur Versorgung der jüdischen und islamischen Bevölkerung nötig ist. Das Zollkontingent für Koscher- und Halalfleisch begrenzt die zur Einfuhr zugelassene Menge und erfüllt damit auch eine tierschützerische Funktion (vgl. Botschaft Agrarpolitik 2007 in BBl 2002 S. 4980 f.; Sibylle Horanyi, a.a.O., S. 276 ff.).
8.
Die Ausnahmeregelung in Art. 9 Abs. 1 Satz 2 und 3 TSchG, die in beschränktem Umfang die Einfuhr von koscherem Fleisch zulässt, wurde erst im Jahre 2003 im Tierschutzgesetz verankert. Der Gesetzgeber beabsichtigte damit ausdrücklich, der Religionsfreiheit (Art. 15 BV, Art. 9 EMRK und Art. 18 UNO-Pakt II) der jüdischen und islamischen Gemeinschaften Rechnung zu tragen (vgl. Botschaft Agrarpolitik 2007 in BBl 2002 S. 4980). Der Schutzbereich dieses Grundrechts erstreckt sich in der Tat auch auf die Einhaltung religiöser Speisevorschriften. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat dementsprechend erklärt, dass die Religionsfreiheit verletzt wäre, wenn in Frankreich das ğlatteF̈leisch, das orthodoxe Juden nach ihrem Glauben benötigen, überhaupt nicht mehr erhältlich wäre. Er verneinte indessen eine solche Verletzung, da das ğlatteF̈leisch - soweit es nicht in Frankreich produziert werde - jedenfalls ohne weiteres aus Belgien importiert werden könne (erwähntes Urteil Cha'are Shalom Ve Tsedek c. Frankreich, Ziff. 80 ff.). Auch in der Schweiz ist weitgehend anerkannt, dass ein Importverbot für koscheres Fleisch in einem Land, welches das Schächten verbietet, mit der Religionsfreiheit nicht vereinbar ist (vgl. Botschaft über
die Volksinitiative F̈ür einen zeitgemässen Tierschutz [Tierschutz - Ja!]v̈om 7. Juni 2004, BBl 2004 S. 3283 ff., dort S. 3291 und 3308 f.; Krauthammer, a.a.O. in Pahud de Mortanges/Tanner, S. 295 und 300).

Art. 9 TSchG berücksichtigt diese verfassungs- und konventionsrechtlichen Vorgaben. Allerdings verleiht er den Angehörigen jüdischer Gemeinschaften einen Anspruch auf Einfuhr von koscherem Fleisch lediglich im Rahmen der bestehenden landwirtschaftsrechtlichen Ordnung. Denn es ist nicht von vornherein ganz auszuschliessen, dass - je nach Marktlage - der Import von Koscherfleisch den Absatz einheimischer Erzeugnisse konkurrenzieren könnte (vgl. erwähntes Urteil 2A.143/1992, E. 3d). Die jüdische Bevölkerung im Inland kann mithin nicht verlangen, das von ihr benötigte koschere Fleisch zu Weltmarktpreisen einführen zu dürfen, wenn die Preise für nicht koscheres Fleisch im Inland über jenen des Weltmarkts liegen. Das verfassungs- und konventionsrechtliche Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV und Art. 14 in Verbindung mit Art. 9 EMRK) untersagt aber eine Schlechterstellung der Personen, die aus religiösen Gründen koscheres Fleisch essen. Diese Personen haben somit Anspruch darauf, dass das zur Deckung ihres Bedarfs benötigte koschere Fleisch vom Staat - abgesehen vom Kontingentszollansatz (s. E. 3.1 hiervor) - nicht durch zusätzliche Zollabgaben verteuert wird.
9.
9.1 Die Beschwerdeführerinnen stellen nicht in Frage, dass das geltende System der Vergabe von Zollkontingenten für Koscherfleisch grundsätzlich geeignet ist, den dargestellten landwirtschaftspolitischen, tierschützerischen und grundrechtlichen Anforderungen zu genügen. Sie machen jedoch geltend, dass dies nicht mehr zutreffe, wenn ein Ersteigerer faktisch eine Monopolstellung erlange und diese missbrauche.
9.2 Tatsächlich bewirkte die Beschwerdegegnerin, die beinahe das gesamte Kontingent 1/2007 ersteigerte, in der Folge davon aber kaum Gebrauch machte, dass die jüdische Bevölkerung vorübergehend nicht mehr ausreichend mit koscherem Fleisch versorgt war. Der Einwand der Vorinstanzen, in einer solchen Situation hätte das fehlende Fleisch zum Ausserkontingentszollansatz eingeführt werden können, erscheint zwar aus landwirtschaftsrechtlicher Sicht folgerichtig. Dabei übersehen sie aber, dass die Kontingentsvergabe beim Koscherfleisch auch Art. 9 TSchG bzw. den verfassungsrechtlichen Vorgaben, welche diese Norm umsetzt, genügen muss. Danach hat die jüdische Bevölkerung Anspruch, koscheres Fleisch in ausreichenden Mengen zu Bedingungen importieren zu können, die auch bei der Einfuhr von nicht koscherem Fleisch üblich sind, d.h. zu Konditionen bei Anwendung des Kontingentszollansatzes. Die Beschwerdeführerinnen bemerken zu Recht, dass die Angehörigen jüdischen Glaubens andernfalls beim Fleischkonsum diskriminiert würden. Die vorinstanzliche Interpretation missachtet den Sinn von Art. 9 TSchG. Dieser Norm, welche die Versorgung der jüdischen Bevölkerung mit Koscherfleisch bezweckt, läuft es zuwider, wenn der Import nur zu prohibitiv hohen
Zollansätzen - also solchen, welche die Einfuhr verhindern wollen - erfolgen kann.

Die Zuteilung des Zollkontingents 1/2007 für Koscherfleisch der Rindviehgattung an die Beschwerdegegnerin, hat somit trotz korrekter Anwendung der bestehenden Vorschriften des Landwirtschaftsrechts zu einem

Ergebnis geführt, das dem verfassungs- und konventionskonform interpretierten Art. 9 TSchG widerspricht.
10.
Die festgestellte Gesetzesverletzung beruht nicht auf einer einzelnen Verordnungsvorschrift, welche Art. 9 TSchG zuwiderläuft. Sie hat ihre Ursache vielmehr im ungewöhnlichen Verhalten der Beschwerdegegnerin, die entgegen den gesetzgeberischen Erwartungen von dem ihr zugeteilten Kontingent kaum Gebrauch gemacht hat. Mit Blick auf diesen Fall erweist sich die Regelung der Kontingentsvergabe für koscheres Fleisch als zu starr, weil sie keine zusätzliche Einfuhr zu Kontingentszollansätzen zulässt, um eine ungenügende Versorgung der jüdischen Bevölkerung mit Koscherfleisch zu beheben.

Die Beschwerdeführerinnen bemerken zu Recht, dass das Bundesamt für Landwirtschaft nicht hätte untätig bleiben dürfen, nachdem sie dieses durch ihr Gesuch auf die mangelhafte Versorgung mit koscherem Fleisch aufmerksam gemacht hatten. Sie sind der Auffassung, es hätte ihnen ein zusätzliches Teilzollkontingent für das erste Quartal 2007 zum Import von 50 Tonnen Koscherfleisch der Rindviehgattung zuteilen müssen. Es gab indessen verschiedene Möglichkeiten, um den gesetzes- und verfassungswidrigen Zustand zu beheben. Die von ihnen verlangte direkte Zuteilung eines ergänzenden Kontingents fiel dabei allerdings ausser Betracht. Denn Art. 48 Abs. 1 und 2 sowie Art. 187b Abs. 4 LwG schreiben vor, dass die Zollkontingente vollumfänglich zu versteigern sind. Art. 9 TSchG geht diesen beiden Gesetzesbestimmungen nicht vor. Es ist jedenfalls nicht ersichtlich, dass es auf dem Weg der Kontingentsversteigerung von vornherein nicht möglich gewesen wäre, die ausreichende Versorgung mit koscherem Fleisch wieder herzustellen. Zudem war nicht ausgeschlossen, dass neben den Beschwerdeführerinnen auch andere Personen den Versorgungsengpass hätten beheben können.

Das Bundesamt verfügte bei der Wahl der geeigneten Mittel, um einen gesetz- und verfassungsmässigen Zustand herbeizuführen, über ein erhebliches Ermessen, in das der Richter nicht einzugreifen hat. Das Bundesgericht hat deshalb nicht darüber zu befinden, auf welche Weise im vorliegenden Fall der festgestellte Versorgungsengpass zu beheben war.
11.
11.1 Aus diesen Erwägungen ergibt sich, dass das Bundesamt für Landwirtschaft das Gesuch der Beschwerdeführerinnen nicht hätte abweisen dürfen, sondern hätte prüfen müssen, auf welche Weise der darin geltend gemachte Versorgungsengpass zu beseitigen gewesen wäre. Der angefochtene Entscheid, der die Haltung des Bundesamts schützte, verletzt somit Bundesrecht.

Die Beschwerde ist deshalb im Sinne der vorstehenden Erwägungen gutzuheissen und der Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts vom 1. März 2007 aufzuheben. Da das Bundesgericht angesichts des bestehenden Ermessens der Verwaltung nicht selber in der Sache entscheiden kann, wäre die Angelegenheit an sich an das Bundesamt für Landwirtschaft zurückzuweisen. Davon ist jedoch abzusehen, da an der Zuteilung eines zusätzlichen Kontingents kein aktuelles Interesse mehr besteht.
11.2 Bei diesem Verfahrensausgang sind die bundesgerichtlichen Kosten der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 BGG). Sie hat ausserdem die Beschwerdeführerinnen für das bundesgerichtliche Verfahren angemessen zu entschädigen (Art. 68 Abs. 1 und 2 BGG). Die Kosten des vorinstanzlichen Verfahrens sind neu ebenfalls der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen (Art. 67 BGG), und diese hat die Beschwerdeführerinnen ausserdem dafür angemessen zu entschädigen (Art. 68 Abs. 5 BGG). Schliesslich ist für das Verfahren vor dem Bundesamt für Landwirtschaft auf eine Gebührenerhebung zu verzichten (Art. 3 Abs. 2 lit. a der Allgemeinen Gebührenverordnung vom 8. September 2004 [AllgGebV; SR 172.041.1]).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten wird im Sinne der Erwägungen gutgeheissen und das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 1. März 2007 aufgehoben.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 8'000.– wird der Beschwerdegegnerin auferlegt.
3.
Die Beschwerdegegnerin hat die Beschwerdeführerinnen für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 8'000.– zu entschädigen.

4.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 2'000.– für das vorinstanzliche Verfahren wird der Beschwerdegegnerin auferlegt.
5.
Die Beschwerdegegnerin hat die Beschwerdeführerinnen für das vorinstanzliche Verfahren mit Fr. 2'000.– zu entschädigen.
6.
Für das Verfahren vor dem Bundesamt für Landwirtschaft werden keine Kosten erhoben.

7.
Dieses Urteil wird den Parteien sowie dem Bundesamt für Landwirtschaft und dem Bundesverwaltungsgericht, Abteilung II, schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 14. November 2007
Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber:

Merkli Merz