

# **BVGer B-3767/2019 vom 5. Februar 2020**

Bundesverwaltungsgericht, 2020-02-05, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger\\_B-3767\\_2019](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_B-3767_2019)

FR: TAF B-3767/2019 du 5 février 2020

IT: TAF B-3767/2019 del 5 febbraio 2020

## **Regeste**

Tierwirtschaftliche Produktion (Ohne Milch)

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Ob die Prozessvoraussetzungen vorliegen und auf eine Beschwerde einzutreten ist, hat die entscheidende Instanz von Amtes wegen und mit freier Kognition zu prüfen (vgl. BVGE 2007/6 E. 1, m.w.H.). Verfügungen der Vorinstanz unterliegen der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht (Art. 31 und 33 Bst. d des Bundesgesetzes über das Bundesverwaltungsgericht vom 17. Juni 2005 [Verwaltungsgerichtsgesetz, VGG, SR 173.32]). Die Verfügung vom 2. Juli 2019 stellt eine Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG, SR 172.021) dar. Als Adressatin der Verfügung ist die Beschwerdeführerin grundsätzlich beschwerdelegitimiert im Sinne von Art. 48 VwVG. Die Eingabefrist sowie die Anforderungen an Form und Inhalt der Beschwerdeschrift sind gewahrt (Art. 50 und Art. 52 Abs. 1 VwVG) und der Kostenvorschuss wurde geleistet (Art. 63 Abs. 4 VwVG). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

### **E. 2**

In sachverhaltlicher Hinsicht muss zunächst Klarheit darüber gewonnen werden, um welche Produktionsrichtlinien der Beschwerdeführerin es überhaupt geht und wie die fraglichen Gebäude II und V der (...) -Farm aufgebaut sind bzw. wie die Kaninchen auf die einzelnen Gehege aufgeteilt werden.

#### **E. 2.1**

Die Beschwerdeführerin bezeichnete in ihrem Gesuch vom 6. März 2019 im Feld "Genauere Bezeichnung der Produktionsrichtlinien" die Produktionsrichtlinien mit "Kaninchenfarm am Standort (...) Gebäude II Reihe 1-6, Gebäude V Reihe 1-6, (...), (...), (...)". Als Beilage zum Gesuch reichte die Beschwerdeführerin drei Produktionsrichtlinien ein: die "Produktionsrichtlinie für LDV: (...), Gebäude II, V" vom 28. Januar 2019 (ID-Nr.: (...)); die Produktionsrichtlinie "Bezeichnung, Rückverfolgbarkeit" vom 5. Januar 2018 (ID-Nr.: (...)); die Produktionsrichtlinie "Betriebsanweisung Transport" vom 25. Februar 2019 (ID-Nr.: (...)). Die ID-Nummern der als Beilage eingereichten Produktionsrichtlinien entsprechen den im Feld "Genauere Bezeichnung der Produktionsrichtlinien" des Gesuchs vom 6. März 2019 genannten Nummern. Die "Produktionsrichtlinie für LDV: (...), Gebäude II, V" vom 28. Januar 2019 befasst sich mit der LDV-konformen Produktion in den Gebäuden II und V der (...) -Farm. Sie berücksichtigt die Parallelproduktion in den Gebäuden II und V der (...) -Farm, in welchen im gleichen Gebäude in den Gehegen der Reihen 1-6 nach in der Schweiz nicht verbotener Produktion (LDV-konform) Kaninchen

gehalten werden und in den Reihen 7-10 die Kaninchen nach in der Schweiz verbotener Produktion (nicht LDV-konform) gehalten werden sollen. Die anderen beiden Produktionsrichtlinien sind für die in casu strittige Parallelproduktion weniger von Bedeutung. Der Zweck der Produktionsrichtlinie "Bezeichnung, Rückverfolgbarkeit" vom 5. Januar 2018 wird zwar mit "Bezeichnung und Rückverfolgbarkeit der Produkte in der ganzen Verarbeitung" angegeben. Der Bericht der Zertifizierungsstelle vom 29. Februar 2019 (vgl. E. A.a) hält zu dieser Produktionsrichtlinie jedoch ausdrücklich fest, dass diese für den Schlacht- und Verarbeitungsbetrieb der Beschwerdeführerin erstellt worden sei. Insofern ist die Produktionsrichtlinie "Bezeichnung, Rückverfolgbarkeit" vom 5. Januar 2018 für die Kaninchenaufzucht in den Gebäuden II und V der (...) -Farm im Vergleich zur "Produktionsrichtlinie für LDV: (...), Gebäude II, V" vom 28. Januar 2019 vor dem Hintergrund der Begründung in der angefochtenen Verfügung von untergeordneter Bedeutung. Die Zertifizierungsstelle hält in ihrem Bericht nämlich fest, dass die Parallelproduktion in den Gebäuden II und V der (...) -Farm keine Änderungen in der Bezeichnung und im Rückverfolgbarkeitssystem mit sich bringe. Als "Ziel" der Produktionsrichtlinie "Betriebsanweisung Transport" vom 25. Februar 2019 wird in der Richtlinie selber die "Anlieferung an den Schlachthof" angegeben. Insofern ist diese Produktionsrichtlinie für die Kaninchenaufzucht in den Gebäuden II und V der (...) -Farm ebenfalls weniger von Bedeutung. Die Produktionsrichtlinie "Betriebsanweisung Transport" vom 25. Februar 2019 hält lediglich fest, dass in Gebäuden, in denen mehrere verschiedene Technologien (z.B. LDV-konforme und nicht LDV-konforme Produktion) vorhanden seien, "die Tiere bei der Verladung aus der entsprechenden Weise gekennzeichneten Reihe" gesammelt werden müssten. Der Bericht der Zertifizierungsstelle vom 29. Februar 2019 erwähnt die Produktionsrichtlinie "Betriebsanweisung Transport" vom 25. Februar 2019 nicht.

## **E. 2.2**

Der Bericht der Zertifizierungsstelle vom 29. Februar 2019 hält fest, dass die Gebäude II und V gleich wie auch die anderen LDV-konformen Gebäude der (...) -Farm aus jeweils zwei Abteilen bestünden. In einem Abteil würde immer eine Muttertier- und in dem anderen Abteil eine Jungtiergruppe gehalten. Das System sei folgendermassen organisiert: Muttertiere würden zu Produktionsbeginn in Abteil I eingestallt und würden werfen. Nach fünf Wochen würden die Häsinnen aus den Gehegen entfernt und in das Abteil II umgesetzt. Die Jungtiere blieben bis zur Schlachtung in Abteil I, in welchem sie geboren worden seien. Nachdem die Jungtiere geschlachtet und das Abteil I gesäubert worden sei, würden die Muttertiere, welche in der Zwischenzeit im Abteil II Junge geboren und aufgezogen hätten, wieder ins Abteil I umgesetzt. Dieser Rhythmus (Würfe, Aufzucht, Umsetzen der Muttertiere) setze sich durchgehend in den beiden Abteilen eines Gebäudes fort. Zur Veranschaulichung dient die folgende Skizze aus dem Bericht der Zertifizierungsstelle: Jedes einzelne Gehege sei gekennzeichnet mit einem Schild. Am Reihenanfang der Reihen 1-6 seien zudem Schilder mit der Beschriftung "LDV" montiert. Im Bericht der Zertifizierungsstelle wird festgehalten, dass die Gehege der Beschwerdeführerin in der (...) -Farm, in denen Kaninchen gehalten würden, deren Fleisch durch die Beschwerdeführerin in die Schweiz importiert werde, die Haltungsanforderungen aus der Tierschutzverordnung erfülle. Die Qualitätssicherung erstreckte sich hierbei über das Gesamtkonzept von der Aufzucht bis zur Mast.

## **E. 3**

Die Tierschutzgesetzgebung zielt darauf hin, die Würde und das Wohlergehen des Tieres zu schützen (Art. 1 Tierschutzgesetz vom 16. Dezember 2005 [TSchG, SR 455]; vgl. eingehend Rita Jedelhauser, *Das Tier unter dem Schutz des Rechts*, Basel 2011, S. 109 ff., 131 f.). Das Gesetz gilt für Wirbeltiere und somit für die vorliegend betroffenen Kaninchen. Aus Gründen des Tier- und Artenschutzes kann der Bundesrat die Einfuhr von Tieren und Tierprodukten an Bedingungen knüpfen, einschränken oder verbieten (Art. 14 Abs. 1 TSchG; Jedelhauser, a.a.O., S. 179 ff., 187). Damit zusammenhängend sieht das Bundesgesetz über die Landwirtschaft vom 29. April 1998 (Landwirtschaftsgesetz, LwG, SR 910.1) vor, dass der Bundesrat für Erzeugnisse, die nach Methoden produziert werden, die in der Schweiz verboten sind, Vorschriften über die Deklaration erlassen, die Einfuhrzölle erhöhen oder den Import verbieten kann (Art. 18 Abs. 1 und Art. 177 Abs. 1 LwG). Gestützt auf Art. 18 Abs. 1 und Art. 177 Abs. 1 LwG hat der Bundesrat die Verordnung über die Deklaration für landwirtschaftliche Erzeugnisse aus in der Schweiz verbotener Produktion vom 26. November 2003 (Landwirtschaftliche Deklarationsverordnung, LDV, SR 916.51) erlassen. Sie sieht vor, dass, wer Kaninchenfleisch an Konsumenten abgibt, das aus in der Schweiz verbotener Produktion stammt, diese Erzeugnisse mit dem Hinweis «aus in der Schweiz nicht zugelassener Haltungsform» zu deklarieren hat (Art. 3 Abs. 2 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 LDV). Als in der Schweiz verboten gilt unter anderem die Produktion von Fleisch von Hauskaninchen, wenn die Anforderungen der Tierschutzverordnung vom 23. April 2008 (TSchV, SR 455.1) nicht erfüllt sind (Art. 2 Abs. 4 Bst. b Ziff. 1 LDV). Die TSchV enthält unter anderem Vorschriften zur Besatzdichte (Art. 65 TschV i.V.m. Anhang 1 Tabelle 8 TschV) und verlangt, dass Kaninchen täglich mit grob strukturiertem Futter wie Heu oder Stroh versorgt werden und ständig Objekte zum Benagen zur Verfügung haben müssen (Art. 64 Abs. 1 TschV). Von der Deklarationspflicht ausgenommen ist, wer nachweisen kann, dass die Erzeugnisse aus Kaninchenfleisch nicht aus einer Produktion stammen, die in der Schweiz verboten ist (Art. 2 Abs. 3 LDV). Dass ein Erzeugnis nicht aus in der Schweiz verbotener Produktion stammt, kann entweder mit dem Nachweis gleichwertiger Produktionsverbote auf Grund von Produktionsrichtlinien (Art. 8 LDV) oder mit dem Nachweis gleichwertiger gesetzlicher Produktionsverbote (Art. 6 LDV) aufgezeigt werden (Art. 2 Abs. 5 LDV). In (...) bestehen unbestrittenermassen keine gleichwertigen Tierschutzvorschriften, welche auf entsprechende gleichwertige Produktionsverbote gemäss Art. 6 LDV hinauslaufen würden. Entsprechend muss die Beschwerdeführerin den Nachweis gleichwertiger Produktionsverbote auf Grund von Produktionsrichtlinien gemäss Art. 8 LDV erbringen. Ein solcher Nachweis setzt unter anderem eine rechtskräftige Verfügung voraus, in welcher die Produktionsrichtlinien als gleichwertig im Hinblick auf die in der Schweiz geltenden Tierschutzvorschriften anerkannt werden, womit insoweit gleichwertige Produktionsverbote bestehen (Art. 8 Abs. 1 Bst. a LDV i.V.m. Art. 9 Abs. 1 und 3 LDV und Art. 2 Abs. 4 Bst. b Ziff. 1 LDV). Die Vorinstanz erlässt eine solche Verfügung, wenn die Produktionsrichtlinien - wie soeben erwähnt - zur Regelung in der Schweiz gleichwertig sind, eine Gleichwertigkeitserklärung einer Zertifizierungsstelle vorliegt, die Einhaltung der Produktionsrichtlinien mit einem Zertifizierungsprogramm einer Zertifizierungsstelle auf Stufe der Produktion sichergestellt ist und eine Zertifizierungsstelle die Warenflusstrennung in Verarbeitung und Handel kontrolliert (Art. 9 Abs. 1 Bst. a-d). Die in der LDV vorgesehene Deklaration dient der Information des Konsumenten. Mit dieser Informationspflicht wird dem verfassungsrechtlich festgeschriebenen Schutz des Konsumenten Rechnung getragen (Art. 97 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April

1999 [BV, SR 101]). Der Konsument soll die angebotenen Waren und Dienstleistungen effektiv miteinander vergleichen können und in die Lage versetzt werden, Täuschungen besser zu erkennen (vgl. Klaus A. Vallender/Peter Hettich/Jens Lehne, Wirtschaftsfreiheit und begrenzte Staatsverantwortung, § 15 N 3; Reto Jacobs, in: St. Galler Kommentar, N 2 ff. zu Art. 97 BV). Es sind keine Anhaltspunkte ersichtlich, dass die im vorliegenden Verfahren anwendbaren Bestimmungen der LDV den Rahmen der gemäss Art. 18 Abs. 1 und Art. 177 Abs.1 LwG eingeräumten Kompetenz des Bundesrats zum Erlass von Ausführungsbestimmungen sprengen könnten. Diese Regelung steht auch mit dem Cassis-de-Dijon-Prinzip im Einklang, wonach Produkte, die in der EU rechtmässig hergestellt und angeboten werden, grundsätzlich ohne Kontrolle auch in der Schweiz verkauft werden können (Art. 16a Abs. 1 des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse vom 6. Oktober 1995 [THG, SR 946.51]). Der Bundesrat wird jedoch durch Art. 16a Abs. 2 Bst. e THG ermächtigt, Ausnahmen vom Cassis-de-Dijon-Prinzip zu beschliessen. Vom Grundsatz nach Art. 16a Abs. 1 THG ausgenommen sind unter anderem Lebensmittel wie Fleisch, Fleischzubereitungen und Fleischerzeugnisse von Hauskaninchen aus in der Schweiz nicht zugelassener Haltungsförm und ohne Deklaration nach Art. 2, 3 und 5 LDV (Art. 2 Bst. b Ziff. 11 der Verordnung über das Inverkehrbringen von nach ausländischen technischen Vorschriften hergestellten Produkten und über deren Überwachung auf dem Markt vom 19. Mai 2010 [VIPaV, SR 946.513.8]).

#### **E. 4**

Die Parteien sind sich einig, dass in den Gehegen der Reihen 1-6 der Gebäude II und V der (...) -Farm an sich eine LDV-konforme Produktion möglich ist. Ebenso ist unbestritten, dass die Vorinstanz die Produktionsrichtlinien der Beschwerdeföhrerin für sieben andere Gebäude, in denen keine Parallelproduktion stattfindet, anerkannt hat, womit das von dort stammende Kaninchenfleisch ohne Pflicht zur Deklaration an Konsumenten in der Schweiz abgegeben werden kann.

#### **E. 5**

Im vorliegenden Verfahren ist zu beurteilen, ob die Nicht-Anerkennung der Produktionsrichtlinien der Beschwerdeföhrerin für die Reihen 1-6 der Gebäude II und V der (...) -Farm infolge der Parallelproduktion (LDV-konforme und nicht LDV-konforme Produktion) im gleichen Gebäude rechtens ist oder nicht. Es geht um die Beurteilung, ob das Kaninchenfleisch aus den Gehegen der Reihen 1-6 der Gebäude II und V der (...) -Farm trotz nicht LDV-konformer Produktion in den Gehegen der Reihen 7-10 derselben Gebäude ohne Pflicht zur Deklaration an Konsumenten in der Schweiz abgegeben werden kann.

##### **E. 5.1**

Die Vorinstanz ist im Wesentlichen der Ansicht, dass die Verwechslungsgefahr bei der Parallelproduktion (LDV-konforme und nicht LDV-konforme Produktion) im gleichen Gebäude erhöht und ohne Einzeltierkennzeichnung mit einem entsprechenden Eintrag der Tierbewegungen in eine Datenbank keine glaubwürdige Kontrolle möglich sei. Sie hält fest, dass die in Frage stehenden Kaninchen der Beschwerdeföhrerin gemäss den von der Beschwerdeföhrerin eingereichten Unterlagen in Gruppen (pro Gehege oder Palette/Transportkiste) identifiziert würden. In den Gebäuden II und V der (...) -Farm gäbe es nämlich ein Track&Trace-System pro Gehege und die Beschriftung würde pro Palette bzw. - Transportkiste bei der Verladung in den Schlacht- und Verarbeitungsbetrieb erfolgen. Mit einem solchen System könne die Warenflusstrennung und die Rückverfolgbarkeit der

Einzeltiere nicht hinreichend gewährleistet und überprüft werden. Der Bericht der Zertifizierungsstelle bestätige, so die Vorinstanz weiter, dass in den Gebäuden II und V der (...) -Farm eine Rückverfolgbarkeit nur pro Gehege (und nicht je Tier) möglich sei. Die Vermischung von Einzeltieren aus verschiedenen Gehegen könne in einem solchen Modell der Parallelproduktion im gleichen Gebäude nicht ausgeschlossen werden, da die Tiere ihr Gehege gemäss Bericht der Zertifizierungsstelle geplant mindestens nach der Geburt zwecks Wurfausgleichs und bei der Verladung verlassen würden. Nicht zu vergessen seien auch ungeplante Ausreisser. Der Schutz der Konsumenten vor Täuschung verbiete die Anerkennung der Produktionsrichtlinien für nur einen Teil eines Gebäudes. Die Beschwerdeführerin rügt demgegenüber eine Verletzung von Bundesrecht durch die Vorinstanz. Diese habe die Gleichwertigkeit ihrer Produktionsrichtlinien für die Gehege der Reihen 1-6 der Gebäude II und V der (...) -Farm verneint, weil die Beschwerdeführerin in denselben Gebäuden in den übrigen Gehegen der Reihen 7-10 Kaninchen nicht LDV-konform halte. Eine Parallelproduktion im gleichen Gebäude oder in einem Gebäudeteil sei jedoch gesetzlich nicht verboten. Zudem müsse sie, so die Beschwerdeführerin weiter, weil sie nur über einen Fleischverarbeitungsbetrieb verfüge, beim Tierverlad und Transport in die Fleischverarbeitung bezüglich Herkunftsidentifikation ohnehin zusätzliche Vorgaben einhalten. Ebenso müssten aus veterinärtechnischen und gesetzlichen Gründen jede Charge mit Tierbegleitscheinen für den Transport bewilligt werden. Sie müsse also die Trennung der Tiere physisch und systemtechnisch sicherstellen, damit Kaninchenfleisch, das an die Konsumenten in der Schweiz abgegeben werde, den bewilligten Regelungen entspreche und deklarationsbefreit sei.

## **E. 5.2**

Als erstes muss beurteilt werden, ob die von der Vorinstanz angeführte Verwechslungsgefahr zwischen LDV-konform und nicht LDV-konform produziertem Kaninchenfleisch bei der Parallelproduktion der Beschwerdeführerin im gleichen Gebäude real ist, unter anderem unter Berücksichtigung des Berichts der Zertifizierungsstelle vom 29. Februar 2019 und der Produktionsrichtlinien selber (vgl. E. 5.3). Erst anschliessend kann beurteilt werden, ob die Vorinstanz die Anerkennung der Produktionsrichtlinien der Beschwerdeführerin verweigern durfte oder nicht (vgl. E. 5.4).

### **E. 5.3.1**

Mit Blick auf eine mögliche Verwechslungsgefahr zwischen LDV-konform und nicht LDV-konform produziertem Kaninchenfleisch hält der Bericht der Zertifizierungsstelle vom 29. Februar 2019 Folgendes fest: Das Tracking und Tracing der Beschwerdeführerin gewährleiste im Gesamtkonzept von der Primärproduktion bis zur Schlachtung und Verarbeitung, dass nur Fleisch in die Schweiz gelange, das aus der LDV-konformen Haltung stamme. Die Identifikation der Haltungsform sei jederzeit gegeben und eine Verwechslung oder Vermischung der Tiere während der Produktion ausgeschlossen, da die Aufzuchttiere ihr Gehege nicht verlassen würden. Es würde lediglich nach der Geburt ein Wurfausgleich vorgenommen. Für die Mitarbeiter sei es bisher kein Problem gewesen, die Haltungsform zwischen den Gebäuden zu unterscheiden. Entsprechend sollte es auch kein Problem sein, die Haltungsform innerhalb der Reihen sicherzustellen. Für die Gebäude II und V der (...) -Farm habe nachgewiesen werden können, dass eine Rückverfolgbarkeit je Gehege möglich und eine auseinanderhaltbare Produktion je Reihe gut umsetzbar sei. Ebenfalls zu berücksichtigen ist mit Blick auf die Beurteilung der möglichen Verwechslungsgefahr der Inhalt der "Produktionsrichtlinie für LDV: (...), Gebäude II, V"

vom 28. Januar 2019 (ID-Nr.: (...)). Die "Produktionsrichtlinie für LDV: (...), Gebäude II, V" vom 28. Januar 2019 hält zur sog. Nestphase (ab Geburt, vom 1. bis zum 16. Lebenstag) fest, dass maximal 11 Jungtiere pro Nest gehalten würden. Falls ein Muttertier aus unterschiedlichen Gründen seine Jungen nicht mehr stillen könne oder aus dem Gehege entfernt werden müsse, würden die Jungen auf die Nester nebenan verteilt. In solchen Fällen könne die Anzahl der Jungtiere in benachbarten Nestern auf 11 erhöht werden. Gemäss der "Produktionsrichtlinie für LDV: (...), Gebäude II, V" vom 28. Januar 2019 erfolge das Absetzen zwischen dem 34. und 37. Lebenstag. Auch in dieser Phase gelte, dass, falls ein Muttertier aus unterschiedlichen Gründen seine Jungen nicht mehr stillen könne oder aus dem Gehege entfernt werden müsse, die Jungen auf die Nester nebenan verteilt würden. In solchen Fällen könne die Anzahl "der kleinen Kaninchen" in "nebenstehenden Nestern" auf 11 erhöht werden. In der Mastzeit bis 1.5 kg bzw. bis zum 50. Lebenstag und in der Endmastzeit ab 1.5 kg bzw. ab dem 50. Lebenstag hält die "Produktionsrichtlinie für LDV: (...), Gebäude II, V" vom 28. Januar 2019 Folgendes fest: "Überzählige Kaninchen in einzelnen Gehegen werden in die benachbarten Gehege verteilt; die überzähligen Kaninchen werden aus dem System entfernt oder in die leeren Gehege im zweiten Raum des Stalles transportiert." Zur Warenflusstrennung hält die "Produktionsrichtlinie für LDV: (...), Gebäude II, V" vom 28. Januar 2019 ausserdem fest, Kaninchen, die in der LDV-konformen Produktion integriert seien, müssten ohne Unterbrechung in LDV-konformen Gehegen gehalten werden. "Eine temporäre Haltung von Kaninchen" könne nur zeitweilig und unter unmittelbarer Aufsicht durch autorisierte Mitarbeiter und mit schlüssiger Begründung - wie Abtransport zu anderen Betrieben, Absetzen, Abtransport auf den Schlachthof, tiermedizinische Behandlung, kurzfristige Gehegereinigung, usw. - erfolgen.

### **E. 5.3.2**

Ein erstes massgebliches Element für die Beurteilung der möglichen Verwechslungsgefahr ist die Feststellung im Bericht der Zertifizierungsstelle vom 29. Februar 2019, wonach eine Rückverfolgbarkeit je Gehege möglich sei. Daraus wird ersichtlich, dass im Rahmen der Parallelproduktion (LDV-konforme und nicht LDV-konforme Produktion) im gleichen Gebäude die Identifikation der Tiere pro Gehege und nicht pro Einzeltier erfolgt. Insofern ist die Kritik der Vorinstanz zutreffend, dass die Beschwerdeführerin keine Einzeltierkennzeichnung mit einem entsprechenden Eintrag der Tierbewegungen in eine Datenbank vornehmen kann. Ein zweites wichtiges Element sind die Gehegewechsel der Kaninchen, welche gemäss der "Produktionsrichtlinie für LDV: (...), Gebäude II, V" vom 28. Januar 2019 vorgesehen sind. Demnach findet nicht nur nach der Geburt ein Wurfausgleich statt, sondern die Kaninchen können auch auf Nester nebenan verteilt oder in die leeren Gehege im zweiten Abteil des Stalles transportiert werden, falls ein Muttertier aus unterschiedlichen Gründen seine Jungen nicht mehr stillen kann oder aus dem Gehege entfernt werden muss. Überdies müssen Kaninchen, die in der LDV-konformen Produktion integriert sind, gemäss der "Produktionsrichtlinie für LDV: (...), Gebäude II, V" vom 28. Januar 2019 zwar ohne Unterbrechung in LDV-konformen Gehegen gehalten werden. Die "Produktionsrichtlinie für LDV: (...), Gebäude II, V" vom 28. Januar 2019 beschreibt unmittelbar im Anschluss an diese Aussage aber auch eine sog. "temporäre Haltung" unter Aufsicht durch autorisierte Mitarbeiter. Eine solche "temporäre Haltung" müsse schlüssig begründbar sein (Abtransport zu anderen Betrieben, Absetzen, Abtransport auf den Schlachthof, tiermedizinische Behandlung, kurzfristige Gehegereinigung, usw.). Es ist nun nicht klar, ob diese "temporäre Haltung" LDV-konform zu erfolgen hat, oder ob die

"temporäre Haltung" eine Ausnahme vom Erfordernis der unterbrochungslosen LDV-konformen Haltung der Kaninchen darstellt. Jedenfalls führt die "temporäre Haltung" dazu, dass Kaninchen - zumindest temporär - aus ihrem Gehege genommen werden und sogar in das andere Abteil des Gebäudes transportiert werden könnten. Die beiden soeben dargestellten Elemente, die Identifikation der Kaninchen pro Gehege und die vorgesehenen Gehegewechsel, lassen Raum dafür, dass ein Kaninchen in einem LDV-konformen Gehege, möglicherweise versehentlich und nur vorübergehend, in einem nicht LDV-konformen Gehege im gleichen Gebäude gehalten worden sein könnte. Dies ist ein wesentlicher Unterschied zur LDV-konformen Produktion im ganzen Gebäude. Dort besteht mangels nicht LDV-konformen Gehegen eine Garantie dafür, dass die Kaninchen nicht bzw. nicht versehentlich in einem nicht LDV-konformen Gehege gehalten werden könnten. Insofern führen in einem solchen Gebäude mit ausschliesslich LDV-konformer Produktion die beiden erwähnten Elemente "Identifikation der Kaninchen pro Gehege" und "Gehegewechsel der Kaninchen" nicht zu einer Verwechslungsgefahr. Nach dem Gesagten und gemäss den Ausführungen in der "Produktionsrichtlinie für LDV: (...), Gebäude II, V" vom 28. Januar 2019 ist nicht mit Sicherheit feststellbar bzw. garantiert, dass alle Kaninchen in einem LDV-konformen Gehege nie - auch nicht vorübergehend - in einem nicht LDV-konformen Gehege gehalten worden sein könnten. Somit besteht im Unterschied zu einer LDV-konformen Produktion im ganzen Gebäude bei der Parallelproduktion der Beschwerdeführerin ohne Einzeltierkennzeichnung mit einem entsprechenden Eintrag der Tierbewegungen in eine Datenbank tatsächlich eine gewisse Verwechslungsgefahr zwischen LDV-konform und nicht LDV-konform produzierten Kaninchen. Was die Beschwerdeführerin gegen die Verwechslungsgefahr zwischen LDV-konform und nicht LDV-konform produzierten Kaninchen vorbringt, vermag nicht zu überzeugen. Ihre Ausführungen betreffen nämlich nicht die Kaninchenaufzucht in den Gebäuden II und V der (...) - Farm an sich, sondern beziehen sich vielmehr auf die Sicherstellung der Trennung zwischen LDV-konform und nicht LDV-konform produzierten Kaninchen beim Transport zum Fleischverarbeitungsbetrieb und auf die dortigen Vorgänge. In diesem Zusammenhang hat die Vorinstanz mit der Anerkennung der Produktionsrichtlinien für sieben andere Gebäude ohne Parallelproduktion an den Standorten (...) und (...) (vgl. E. C) im Grunde ohnehin schon bestätigt, dass der Transport von LDV-konform gehaltenen Kaninchen zum und die Verarbeitung der Tiere im Schlacht- und Verarbeitungsbetrieb der Beschwerdeführerin ohne Verwechslung mit nicht LDV-konform gehaltenen Kaninchen möglich ist. Insgesamt vermögen deshalb die Hinweise der Beschwerdeführerin auf die zusätzlichen Vorgaben bezüglich Herkunftsidentifikation beim Tierverlad und Transport, welche sie einzuhalten habe, und der Verweis auf den Tierbegleitschein für den Transport die zeitlich früheren Vorgänge in der Kaninchenaufzucht in den Gebäuden II und V der (...) - Farm und die damit einhergehende Verwechslungsgefahr zwischen LDV-konform und nicht LDV-konform produziertem Kaninchenfleisch nicht zu entkräften.

### **E. 5.3.3**

Zusammenfassend lassen das System der Identifikation der Kaninchen pro Gehege und die Möglichkeit von Gehegewechseln der Kaninchen die von der Vorinstanz statuierte Verwechslungsgefahr zwischen LDV-konform und nicht LDV-konform produziertem Kaninchenfleisch im Rahmen der Parallelproduktion der Beschwerdeführerin in den Gebäuden II und V der (...) - Farm als durchaus real erscheinen. Im Unterschied zur LDV-konformen Produktion im ganzen Gebäude schliessen der Aufbau und die Nutzung des Gebäudes im Rahmen der Parallelproduktion eine Verwechslung zwischen

LDV-konform und nicht LDV-konform produziertem Kaninchenfleisch nicht genügend aus.

#### **E. 5.4**

Die festgestellte Verwechslungsgefahr hat Auswirkungen auf die Beurteilung, ob die Vorinstanz die Anerkennung der Produktionsrichtlinien der Beschwerdeführerin mit Blick auf die Parallelproduktion (LDV-konforme und nicht LDV-konforme Produktion) in den Gebäuden II und V der (...) -Farm verweigern durfte oder nicht.

##### **E. 5.4.1**

Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet grundsätzlich mit voller Kognition und überprüft angefochtene Verfügungen auf Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Unangemessenheit (Art. 49 VwVG). Es auferlegt sich allerdings namentlich dann eine gewisse Zurückhaltung, wenn - wie hier - die zu überprüfende Verfügung die Beurteilung von Fachfragen durch die fachkundige Vorinstanz voraussetzt. In solchen Fällen weicht es nicht ohne Not oder zwingenden Grund von der Auffassung der Vorinstanz ab. Voraussetzung ist dabei allerdings, dass keine Anhaltspunkte für eine unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts bestehen und die Vorinstanz alle für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte prüfte sowie alle berührten Interessen ermittelte und beurteilte, sich von sachgerechten Erwägungen leiten liess und ihre Abklärungen sorgfältig und umfassend vornahm (vgl. BGE 136 I 184 E. 2.2.1; 135 II 296 E.4.4.3; 133 II 35 E. 3; BVGE 2013/9 E. 3.9; 2011/11 E. 3.3; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-5990/2014 vom 9. Juni 2015 E.2; Moser/Beusch/Kneubühler, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, Rz. 2.154 ff.).

##### **E. 5.4.2**

Für die Anerkennung der Produktionsrichtlinien der Beschwerdeführerin ist unter anderem - wie bereits erwähnt (vgl. E. 3) - notwendig, dass die Produktionsrichtlinien im Hinblick auf die in der Schweiz geltenden Tierschutzvorschriften, welche auf Produktionsverbote hinauslaufen, gleichwertig sind (Art. 9 Abs. 1 Bst. a LDV). Insbesondere müssen die Produktionsrichtlinien die Produktion der Kaninchen unter Einhaltung der Anforderungen der TSchV sicherstellen, namentlich hinsichtlich der Besatzdichte, der täglichen Versorgung der Kaninchen mit grob strukturiertem Futter wie Heu oder Stroh und der ständigen Verfügbarkeit von Objekten zum Benagen (Art. 2 Abs. 4 Bst. b Ziff. 1 LDV i.V.m. Art. 64 Abs. 1 und Art. 65 TSchV). Ohne Anerkennung der Produktionsrichtlinien durch die Vorinstanz misslingt der Beschwerdeführerin der Nachweis, dass das Kaninchenfleisch aus einer Produktion stammt, die in der Schweiz nicht verboten ist, womit die Deklarationspflicht greift (Art. 2 Abs. 3 LDV). Die Beschwerdeführerin hat deshalb recht, soweit sie geltend macht, dass die Parallelproduktion in ein und demselben Gebäude an sich nicht gesetzlich verboten sei. Dies ändert aber nichts daran, dass die Vorinstanz mittels der gesetzlich vorgeschriebenen Anerkennung von Produktionsrichtlinien die Möglichkeit hat, Massnahmen zu verlangen, welche die Unverwechselbarkeit garantieren, beispielsweise die Einzeltierkennzeichnung mit einem entsprechenden Eintrag der Tierbewegungen in eine Datenbank. In E. 4.4 ff. wurde aufgrund der Parallelproduktion in den Gebäuden II und V der (...) -Farm eine Verwechslungsgefahr zwischen LDV-konform und nicht LDV-konform produziertem Kaninchenfleisch bejaht, weil in den Reihen 7-10

nicht LDV-konform produziert wird. Diese Verwechslungsgefahr zwischen LDV-konform und nicht LDV-konform produziertem Kaninchenfleisch im Rahmen der Parallelproduktion der Beschwerdeführerin in den Gebäuden II und V der (...) -Farm hat zur Folge, dass die Produktion des Kaninchenfleisches unter Einhaltung der Anforderungen der TSchV in den beiden Gebäuden somit in einem geringeren Mass sichergestellt ist, als wenn im gesamten Gebäude LDV-konform produziert würde. Mit anderen Worten ist das Schutzniveau bezüglich der Einhaltung der Anforderungen der TSchV in einem Gebäude mit Parallelproduktion tiefer als in einem Gebäude, in welchem ausschliesslich LDV-konform Kaninchen gehalten werden. Im Fall der ausschliesslich LDV-konformen Produktion in einem Gebäude besteht nämlich keine räumliche Nähe zu der nicht LDV-konformen Produktion. Damit kann ein Gehegewechsel der Kaninchen nicht zu einer Verwechslung führen, selbst wenn keine Einzeltierkennzeichnung mit einem entsprechenden Eintrag der Tierbewegungen in eine Datenbank erfolgt. Das infolge der Verwechslungsgefahr herabgesetzte Schutzniveau, das die Produktionsrichtlinie entfaltet, wenn sie nur für die Gehege der Reihen 1-6 und nicht für alle Gehege eines Gebäudes Geltung hat, wirkt sich negativ auf die Beurteilung der Gleichwertigkeit der in den Produktionsrichtlinien enthaltenen Produktionsverbote aus. Denn in der Schweiz muss Kaninchenfleisch stets unter Einhaltung der Anforderungen der TSchV produziert werden. Eine Parallelproduktion (LDV-konforme und nicht LDV-konforme Produktion) ist in der Schweiz daher grundsätzlich ausgeschlossen und eine daraus resultierende Verwechslungsgefahr besteht im Zusammenhang mit der schweizerischen Produktion nicht. Die Ansicht der Vorinstanz hinsichtlich einer möglichen Verwechslungsgefahr trifft deshalb zu: Die Produktionsrichtlinien der Beschwerdeführerin vermögen mit Blick auf ihre Parallelproduktion in den Gebäuden II und V der (...) -Farm nicht mit der für die Produktion von Kaninchenfleisch in der Schweiz geltenden Sicherheit auszuschliessen, dass die Kaninchen aus den Gehegen der Reihen 1-6 der Gebäude II und V der (...) -Farm nicht - auch nicht kurzfristig - LDV-konform (in den Reihen 7-10) gehalten worden sein könnten. Über dieses tiefere Schutzniveau und über diese nicht bestehende Gleichwertigkeit der in den Produktionsrichtlinien der Beschwerdeführerin enthaltenen Produktionsverbote im Vergleich zu den in der Schweiz geltenden Produktionsverboten würden die Konsumenten in der Schweiz ohne Deklarationspflicht nicht in Kenntnis gesetzt und insofern in ihrer Entscheidungsfreiheit eingeschränkt. Die Einwände der Beschwerdeführerin, namentlich, dass die Gehege der Reihen 1-6 der Gebäude II und V der (...) -Farm LDV konform seien, dass die Trennung zwischen LDV-konform und nicht LDV-konform produzierten Kaninchen beim Transport zum Fleischverarbeitungsbetrieb und bei der dortigen Verarbeitung sichergestellt sei und dass die Produktionsrichtlinien für sieben andere Gebäude anerkannt worden seien, weshalb sie grundsätzlich befähigt sei, die schweizerischen Anforderungen zu erfüllen, betreffen nicht unmittelbar die Kaninchenaufzucht und die Parallelproduktion in den Gebäuden II und V der (...) -Farm. Die Beschwerdeführerin vermag daher mit ihren Einwänden nicht aufzuzeigen, dass ihre Produktionsrichtlinien die Verwechslungsgefahr zwischen LDV-konform und nicht LDV-konform produziertem Kaninchenfleisch ausschliessen. Damit kann die Beschwerdeführerin die Einhaltung der Tierschutzvorschriften und die Einhaltung gleichwertiger Produktionsverbote nicht in dem von der Vorinstanz geforderten Mass garantieren. Es bleibt somit dabei, dass die Gleichwertigkeit der in den Produktionsrichtlinien der Beschwerdeführerin enthaltenen Produktionsverbote mit Blick auf die Gebäude II und V der (...) -Farm zu verneinen ist.

### **E. 5.4.3**

Der Entscheid der Vorinstanz, die Produktionsrichtlinie der Beschwerdeführerin für die Gehege der Reihen 1-6 der Gebäude II und V der (...) -Farm nicht anzuerkennen, mag als streng erscheinen. Dies gilt insbesondere deshalb, weil der Bericht der Zertifizierungsstelle vom 29. Februar 2019 festhält, dass die betroffenen Gehege die Anforderungen gemäss TschV erfüllen. Die vorherigen Ausführungen zeigen jedoch, dass die Ablehnung der Anerkennung der Produktionsrichtlinien der Beschwerdeführerin für die Gebäude II und V der (...) -Farm auf der Verwechslungsgefahr zwischen LDV-konform und nicht LDV-konform produziertem Kaninchenfleisch beruht. Damit besteht hinsichtlich der in den Produktionsrichtlinien der Beschwerdeführerin enthaltenen Produktionsverbote keine Gleichwertigkeit im Hinblick auf die in der Schweiz geltenden Produktionsverbote, wo Kaninchenfleisch stets unter Einhaltung der Anforderungen der TSchV produziert werden muss und eine Verwechslungsgefahr zwischen LDV-konform und nicht LDV-konform produziertem Kaninchenfleisch grundsätzlich ausgeschlossen ist (Art. 9 Abs. 1 Bst. a LDV). Somit sind sachliche Gründe für den Entscheid der Vorinstanz ausschlaggebend und insofern ist der Entscheid der Vorinstanz auch nachvollziehbar. Zudem hat die Beschwerdeführerin keine Anhaltspunkte für eine unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts geltend gemacht und solche sind auch nicht ersichtlich. Das Bundesverwaltungsgericht sieht sich daher insgesamt nicht dazu veranlasst, von der Auffassung der Vorinstanz abzuweichen. Dispositivcharakter in der angefochtenen Verfügung hat vorab die Ablehnung der Anerkennung der Produktionsrichtlinien der Beschwerdeführerin für die Reihen 1-6 der Gebäude II und V der (...) -Farm. Diese Ablehnung hält nach dem Gesagten einer rechtlichen Überprüfung stand. Die Frage, ob die Anerkennung einer Produktionsrichtlinie für die Parallelproduktion in ein und demselben Gebäude allein durch die Einzeltierkennzeichnung mit einem entsprechenden Eintrag der Tierbewegungen in eine Datenbank möglich wäre, oder ob auch andere Massnahmen zur Verhinderung der Verwechselbarkeit denkbar sind, kann vorliegend offen bleiben.

### **E. 6**

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde unbegründet und daher abzuweisen.

### **E. 7**

Entsprechend dem Verfahrensausgang hat die Beschwerdeführerin die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG sowie Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Die Verfahrenskosten werden mit Blick auf den Verfahrensaufwand und die Schwierigkeit der Streitsache auf Fr. 2'500.- festgesetzt (Art. 63 Abs. 4bis VwVG, Art. 2 Abs. 1 VGKE). Der geleistete Kostenvorschuss in gleicher Höhe ist zur Bezahlung der Verfahrenskosten zu verwenden. Eine Parteientschädigung wird bei diesem Verfahrensausgang nicht ausgerichtet (Art. 64 Abs. 1 VwVG, Art. 7 Abs. 1 und 3 VGKE).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.