

An den Landrat

Glarus, 17. Dezember 2013

Änderung des Einführungsgesetzes zum Tierschutz- und zum Tierseuchengesetz (EG zum TSchG und TSG); Neuorganisation im Veterinär- und Lebensmittelbereich

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Das Wichtigste in Kürze

Der Veterinär- und Lebensmittelbereich stellt für kleinere Kantone eine Herausforderung dar. Der Bund regelt die Tiergesundheit und den Tierschutz umfassend. Die Kantone sind lediglich für den Vollzug zuständig. Es besteht kaum Handlungsspielraum. Die Vorgaben werden laufend verschärft, nicht zuletzt wegen der Annäherung an EU-Normen und -Richtlinien. Nur mindestens doppelt so grosse Kantone wie Glarus haben noch einen eigenen Veterinärdienst. Vergleichbare Kantone wie Obwalden, Nidwalden oder Uri arbeiten seit Längerem zusammen. Das Erreichen des Pensionsalters des Kantonstierarztes bietet Gelegenheit, den kantonalen Veterinär- und Lebensmittelbereich neu zu regeln. Der Kanton Glarus strebt dabei eine interkantonale Zusammenarbeit im Veterinärbereich sowie eine Zusammenlegung von Veterinärdienst und Lebensmittelkontrolle an.

Die einheitliche Qualitätskontrolle „vom Feld bis auf den Tisch“ ist in der Schweiz ein aktuelles Thema. Bereits in 15 Kantonen sind Veterinärdienst und Lebensmittelkontrolle in einer Verwaltungseinheit zusammengefasst. Ab 2014 vereint auch der Bund das Bundesamt für Veterinärwesen (BVET) und die Abteilung Lebensmittelsicherheit des Bundesamtes für Gesundheit (BAG) in einem eigenen Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV). Angesichts der Herausforderungen, mit denen die Vollzugsstellen beider Sachbereiche in den nächsten Jahren konfrontiert sein werden und der durch eine engere Zusammenarbeit nutzbaren Synergien, ist im Kanton Glarus eine zukunftsfähige Lösung für den Veterinärbereich unter Einbezug der Lebensmittelkontrolle anzustreben.

Für eine interkantonale Zusammenarbeit im Veterinärwesen fehlt – im Gegensatz zum Lebensmittelbereich – eine gesetzliche Grundlage. Sie ist Gegenstand dieser Vorlage. Der Regierungsrat soll ermächtigt werden, Vollzugsaufgaben an Personen oder Organisationen des öffentlichen oder privaten Rechts zu übertragen oder Vereinbarungen mit anderen Kantonen über den gemeinsamen Vollzug abzuschliessen. Es stehen zwei Optionen im Vordergrund: Das Veterinärwesen des Kantons Glarus wird mit jenem des Kantons Schaffhausen in das bestehende Konkordat über eine gemeinsame Lebensmittelkontrolle der Kantone Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Glarus und Schaffhausen integriert oder der Kanton Glarus arbeitet mit dem Laboratorium der Urkantone (bestehend aus Nidwalden,

Obwalden, Uri und Schwyz) zusammen. Bereits heute hat der Regierungsrat im Lebensmittelbereich die Kompetenz, mit anderen Kantonen sinnvolle Kooperationen zu vereinbaren. Die Gesetzesrevision erweitert die Ermächtigung auf den Veterinärbereich.

1. Ausgangslage

1.1. Situation im Veterinärbereich

Der Kantonstierarzt tritt 2014 seinen rechtmässigen Ruhestand an. Dessen Stelle wurde per 1. Juni 2011 gestützt auf die vom Landrat genehmigte Stellenerhöhung von einem Nebenamt in ein 100-Prozent-Pensum überführt (LRB § 770 vom 15.12.2009). Gründe für diese Erhöhung waren unter anderem die Anpassung an EU-Normen und -Richtlinien, die wachsende Zahl an Vollzugsaufgaben im Tierseuchen-, Tierschutz- und Lebensmittelbereich und die Vorgabe des Bundes, wonach sich bei einer Funktion im öffentlichen Veterinärdienst kein Interessenkonflikt mit einer anderen Tätigkeit ergeben darf (Art. 2 Abs. 4 der Verordnung über die Aus-, Weiter- und Fortbildung der Personen im öffentlichen Veterinärdienst). Dem Entscheid über ein Vollzeitpensum gingen Verhandlungen für eine Verbundlösung mit anderen Ostschweizer Kantonen voran. Diese wurden 2007 jedoch für gescheitert erklärt. Ein Alleingang eines kleinen Kantons wie Glarus ist heute nicht mehr möglich. Die Zahl der Vollzugsaufgaben im Veterinärbereich nimmt weiter zu. Darum bestehen Dienstleistungsvereinbarungen mit anderen Kantonen oder Institutionen, etwa bezüglich Heilmittelinspektionen von Detailhandelsbetrieben mit Tierarzneimitteln oder im Bereich der Fleischkontrolle zwecks Abdeckung der ordentlichen Ferienabwesenheiten.

Dennoch zeigte sich bereits kurz nach Aufnahme der vollamtlichen Tätigkeit des Kantonstierarztes, dass der Stellenetat für die Bewältigung der vorgeschriebenen Aufgaben nicht ausreicht. Zu diesem Ergebnis kommt auch der externe Bericht zur Effizienzanalyse. Dieser hält fest, dass das Aufgabenvolumen des Kantonstierarztes in einem Missverhältnis zu den personellen Ressourcen steht. Die Aufgaben seien mit dem derzeitigen 100-Prozent-Pensum nicht zu bewältigen. Es sei zu prüfen, ob zusätzliche personelle Kapazitäten bereitgestellt werden könnten.¹

Tabelle 1. Veterinärdienst und Lebensmittelkontrolle in kleinen Kantonen²

| <i>Kanton</i> | <i>Bevölkerung per 31.12.2012</i> | <i>Veterinärdienst</i> | <i>Lebensmittelkontrolle</i> |
|---------------|---------------------------------------|---|------------------------------|
| AI | 15'717 | mit AR | mit AR/GL/SH |
| UR | 35'693 | Laboratorium der Urkantone (NW, OW, UR, SZ) | |
| OW | 36'115 | Laboratorium der Urkantone (NW, OW, UR, SZ) | |
| GL | 39'369 | Alleingang | mit AR/AI/SH |
| NW | 41'584 | Laboratorium der Urkantone (NW, OW, UR, SZ) | |
| AR | 53'438 | mit AI | mit AI/GL/SH |
| JU | 70'942 | Alleingang | |
| SH | 77'955 | Alleingang | mit AR/AI/GL |

¹ Kanton Glarus Effizienzanalyse „light“ der Verwaltungsorganisation vom 26. Juni 2013, S. 98 (PuMaConsult GmbH).

² Auszug mehrjähriger nationaler Kontrollplan Schweiz 2010-2014, S. 19f (Kantone < 100'000 Einwohner).

Die Kantone mit weniger als 100'000 Einwohner haben den Veterinärdienst mit der Lebensmittelkontrolle zusammengelegt (JU) oder arbeiten mit anderen Kantonen zusammen. Wie Tabelle 1 zeigt, ist der Kanton Glarus – nebst Schaffhausen – noch der einzige Kanton mit eigenem Veterinärdienst. Kantone in der gleichen Grössenordnung (UR, OW, NW) arbeiten zusammen und haben schon lange keinen eigenen Veterinärdienst mehr.

Der Glarner Kantonstierarzt ist als Ein-Mann-Betrieb ein Einzelkämpfer, der ein breites Spektrum von Rindern bis Giftschlangen abdecken muss. Die vorhandenen Strukturen stossen an ihre Grenzen. Angesichts dieser Ausgangslage drängen sich eine interkantonale Zusammenarbeit im Veterinärbereich sowie eine Zusammenlegung von Veterinärdienst und Lebensmittelkontrolle auf. Letzteres ist ausserdem ein Legislaturziel 2010–2014 des Regierungsrates.

1.2. Zusammenführung Lebensmittel- und Veterinärbereich

Ein integraler Verbraucherschutz – die einheitliche Qualitätskontrolle „vom Feld bis auf den Tisch“ –, der von der EU bereits seit Jahren verfolgt wird, ist in der Schweiz seit Längerem ein Thema. Bereits in 15 Kantonen wurden die Lebensmittelkontrolle und der Veterinärdienst mit dem Ziel einer integralen „Kontrolle der Lebensmittelkette aus einer Hand“ in einer Verwaltungseinheit zusammengefasst (vgl. Abbildung 2). Auch auf Bundesebene werden ab 2014 das Bundesamt für Veterinärwesen und die Abteilung Lebensmittelsicherheit des BAG in einem eigenen Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen vereint. Damit sollen Schnittstellen eliminiert, der Vollzug des Lebensmittelgesetzes in den Kantonen und die Aufsicht des Bundes im Bereich der Lebensmittelsicherheit vereinfacht werden. Zum Aufgabenbereich des BLV gehören neben der Lebensmittelsicherheit die Ernährung, die Tiergesundheit, der Tierschutz und der Artenschutz im internationalen Handel.³

In Tabelle 2 sind die organisatorischen Zuordnungen der landwirtschaftlichen, veterinärdienstlichen und Lebensmittelkontrollbereiche innerhalb der kantonalen Verwaltungen in der Schweiz dargestellt.

³ vgl. Medienmitteilung des Eidgenössischen Departements des Inneren vom 8. Mai 2013.

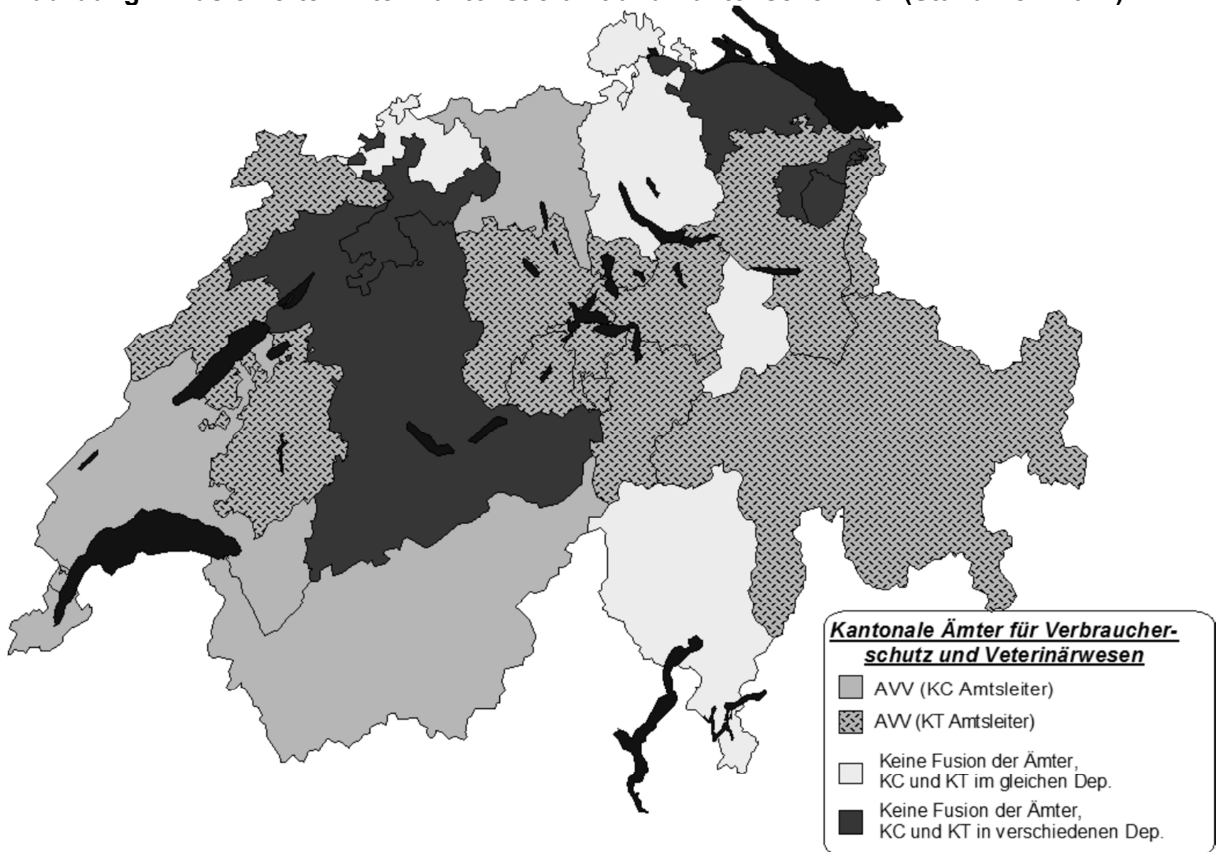
Tabelle 2. Übersicht über die kantonalen Behörden im Landwirtschafts-, Veterinär- und Lebensmittelkontrollbereich⁴

| Kanton | Landwirtschaftsamt | Veterinärdienst | Lebensmittelkontrolle | |
|--------|--|---|-------------------------------|------------------------------------|
| AG | Landwirtschaft Aargau (DFR) | Amt für Verbraucherschutz (DGS) | | |
| AR | Landwirtschaftsamt (DVL) | Veterinäramt beider Appenzell (DVL, LFD) | Interkantoniales Labor | |
| AI | Landwirtschaftlicher Sekretär (LFD) | | | |
| SH | Landwirtschaftsamt (VD) | | | Veterinäramt (DI) |
| GL | Abteilung Landwirtschaft (DVI) | | | Kantonstierärztlicher Dienst (DFG) |
| BE | Amt für Landwirtschaft und Natur (VD) | | Kantonales Laboratorium (GFD) | |
| BL | Landwirtschaftliches Zentrum Ebnrain (VGD) | Veterinär-, Jagd- u. Fischereiwesen (VGD) | Kantonales Labor (VGD) | |
| BS | | Veterinäramt (GD) | Kantonales Laboratorium (GD) | |
| FR | Amt für Landwirtschaft (ILFD) | Amt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (ILFD) | | |
| GE | Direction générale de l'agriculture (DIME) | Service de la consommation et des affaires vétérinaires (DARES) | | |
| GR | Amt für Landwirtschaft und Geoinformation (DVS) | Amt für Lebensmittelsicherheit und Tiergesundheit (DVS) | | |
| JU | Service de l'économie rurale (Dép. de l'Économie et de la Coopération) | Service de la consommation et des affaires vétérinaires (Dép. de la Santé, des Affaires sociales, du Personnel et des Communes) | | |
| LU | Dienststelle für Landwirtschaft und Wald (BUWD) | Dienststelle Lebensmittelkontrolle und Veterinärwesen (GSD) | | |
| NE | Service de l'agriculture (DDTE) | Service de la consommation et des affaires vétérinaires (DDTE) | | |
| SG | Landwirtschaftsamt (VD) | Amt für Verbraucherschutz und Veterinärwesen (GD) | | |
| SO | Amt für Landwirtschaft (VD) | | Lebensmittelkontrolle (DI) | |
| TG | Landwirtschaftsamt (DIV) | Veterinäramt (DIV) | Kantonales Laboratorium (DFS) | |
| TI | Sezione dell'agricoltura (DFE) | Ufficio del veterinario cantonale (DSS) | Laboratorio cantonale (DSS) | |
| UR | Amt für Landwirtschaft (VD) | Laboratorium der Urkantone | | |
| SZ | Landwirtschaftsamt (VD) | | | |
| NW | Landwirtschaftsamt (LUD) | | | |
| OW | Amt für Landwirtschaft und Umwelt (VD) | | | |
| VD | Service de l'agriculture (DECS) | Dienststelle für Verbraucherschutz und Veterinärwesen (DGSK) | | |
| VS | Dienststelle für Landwirtschaft (DVER) | Service de la consommation et des affaires vétérinaires (DFIS) | | |
| ZG | Landwirtschaftsamt (VD) | Amt für Verbraucherschutz (GD) | | |
| ZH | Amt für Landschaft und Natur (BD) | Veterinäramt (GD) | Kantonales Labor (GD) | |

⁴ Mehrjähriger nationaler Kontrollplan Schweiz 2010–2014, Stand 1. Januar 2013, S. 19–21. In den Klammern sind jeweils – soweit vorhanden – die Departementskürzel aufgeführt.

Abbildung 1 zeigt die fusionierten kantonalen Lebensmittelkontrollen und Veterinärdienste (hellgraue/punktierte Flächen). In den weissen Kantonen sind die Funktionen des Kantonstierarztes und des Kantonschemikers demselben Departement, in den dunkelgrauen Kantonen verschiedenen Departementen zugeordnet.

Abbildung 1. Fusionierte Ämter Kantonstierarzt und Kantonschemiker (Stand Dez. 2012)⁵



Die kantonalen Landwirtschaftsämter sind verantwortlich für die Kontrollen in den Landwirtschaftsbetrieben im Hinblick auf die Berechtigung zum Bezug von Direktzahlungen. Dazu gehören auch die Kontrolle des Ökologischen Leistungsnachweises (ÖLN) oder Kontrollen der Prozesshygiene innerhalb der Primärproduktion (Pflanzenbau). Mit den ÖLN-Kontrollen werden auch Teilbereiche der amtlichen Kontrollen abgedeckt, namentlich Tier- und Pflanzenschutz. Die kantonalen Veterinärdienste sind für den Vollzug der Tierseuchen- und Tierschutzgesetzgebung sowie für auf die Tiernutzung bezogene Bereiche der Lebensmittel- und Heilmittelgesetzgebung zuständig. Die kantonalen Lebensmittelkontrollen stellen unter der Leitung des Kantonschemikers den Vollzug der Lebensmittelgesetzgebung mit Ausnahme der Fleischgewinnung (Schlachtung) sicher. Abbildung 2 stellt die verschiedenen Prozessschritte der integralen Lebensmittelkette dar.

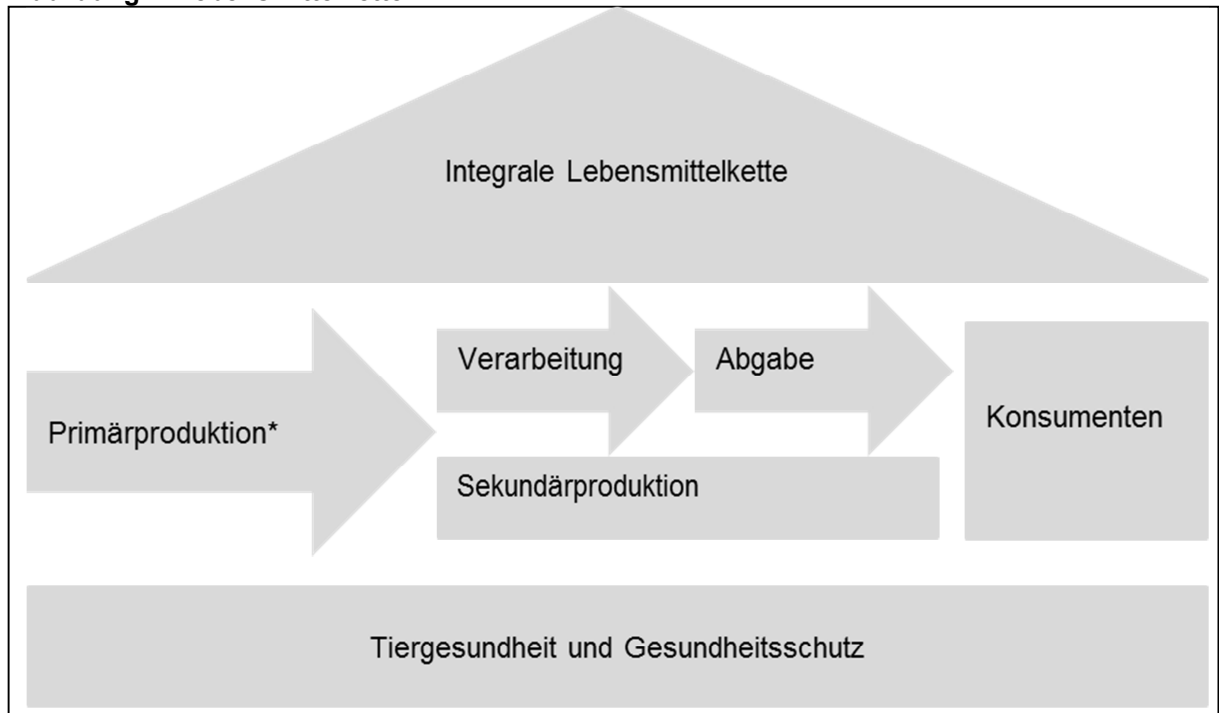
Im Überwachungsprozess sind – wie einleitend ausgeführt – häufig zwei oder gar drei kantonale Verwaltungsstellen eingebunden. Zwischen diesen bestehen Schnittstellen und damit auch verschiedene Synergiepotenziale.

Im Kanton Glarus wird die Produktion von Milch, Fleisch, Eiern und Honig innerhalb der Primärproduktion durch den kantonstierärztlichen Dienst (Departement Finanzen und Gesundheit) überwacht. Die übrigen Bereiche der Primärproduktion (v.a. Pflanzenbau) werden von der Abteilung Landwirtschaft (Departement Volkswirtschaft und Inneres) kontrolliert. Die nachgelagerten Prozesse in der Lebensmittelproduktion bis zum Endverbraucher überwacht das Interkantonale Labor (IKL) gemäss Interkantonaler Vereinbarung über eine gemeinsame

⁵ Mehrjähriger nationaler Kontrollplan Schweiz 2010–2014, Stand 1. Januar 2013, S. 21.

Lebensmittelkontrolle der Kantone Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Schaffhausen und Glarus (GS VIII A/51/3).

Abbildung 2. Lebensmittelkette



* Die Primärproduktion umfasst die Fleisch-, Milch-, Gemüse-, Früchte-, Honig- und Eierproduktion.

Der Vollzug in der Lebensmittelkontrolle und im Veterinärwesen ist trotz des unter Ziffer 1.2 ausgeführten Fusionstrends nach wie vor fachlich voneinander unabhängig. Um dennoch Synergien zwischen den Bereichen nutzen zu können, werden in fusionierten Ämtern einzelne Mitarbeitende in beiden Sachbereichen eingesetzt und damit zwei Fachvorgesetzten unterstellt. Die organisatorische Leitung (Betriebs- oder Amtsleitung) liegt entweder beim Kantonschemiker beziehungsweise bei der Kantonschemikerin oder beim Kantonstierarzt beziehungsweise bei der Kantonstierärztin.

Wie die Entwicklungen beim Bund und in den Kantonen nahelegen, ist – angesichts der Herausforderungen, mit denen die kantonalen Vollzugsstellen in beiden Sachbereichen in den nächsten Jahren konfrontiert sein werden – auch im Kanton Glarus eine zukunftsfähige Lösung für den Veterinärbereich unter Einbezug der Lebensmittelkontrolle anzustreben.

2. Zusammenarbeitsoptionen

Die Zusammenführung von Lebensmittel- und Veterinärbereich soll aus den erwähnten Gründen nicht im Alleingang, sondern in Zusammenarbeit mit anderen Kantonen erfolgen. Zwei Szenarien stehen im Vordergrund:

- a. Das Veterinärwesen des Kantons Glarus wird zusammen mit jenem des Kantons Schaffhausen in das bestehende Konkordat über eine gemeinsame Lebensmittelkontrolle der Kantone Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Glarus und Schaffhausen integriert.
- b. Der Kanton Glarus arbeitet mit dem Laboratorium der Urkantone zusammen. Dieses nimmt bereits heute die Stellvertretung bei einzelnen kantonstierärztlichen Aufgaben wahr. Dies hätte einen Austritt aus dem bestehenden Konkordat im Lebensmittelbereich zur Folge.

2.1. Zusammenarbeit im Veterinärbereich mit dem Interkantonalen Labor

Ein Zusammenschluss im Veterinärbereich mit dem Interkantonalen Labor ist aufgrund der langjährigen, guten Zusammenarbeit im Lebensmittel- und Chemikalienbereich eine nahe-
liegende Option. Das vom IKL erarbeitete Konzept über eine Zusammenarbeit im Veterinär-
bereich sieht vor, dass der kantonstierärztliche Dienst des Kantons Glarus zusammen mit
dem Veterinärdienst des Kantons Schaffhausen in das IKL integriert werden⁶. Die Grund-
philosophie des IKL sieht vor, ortsunabhängige Dienstleistungen für alle vier Partnerkantone
zentral in Schaffhausen zu erbringen, um Synergien optimal zu nutzen und gleichzeitig orts-
gebundene Aufgaben vor Ort und damit kundenfreundlich zu erfüllen. Dies würde neu auch
für den Veterinärbereich gelten. Für den Veterinärvollzug in den beiden Kantonen würde
innerhalb des IKL eine neue Abteilung geschaffen, die vom Kantonstierarzt der Kantone
Schaffhausen und Glarus geleitet wird. Dieser wäre in seiner Funktion von beiden Regierun-
gen zu bestätigen. Der Amtsleiter (heute Kantonschemiker) ist für das Geschäftsgebaren
des gesamten IKL zuständig und der Aufsichtskommission, bestehend aus Regierungsver-
treterinnen und -vertretern der Partnerkantone, unterstellt.

Die in Glarus bestehende Stelle „Lebensmittelkontrolle“ würde um den Veterinärbereich
erweitert und als „Zweigstelle Lebensmittelinspektorat und Veterinärwesen“ geführt. Damit
kann ein einwandfreier und kundenfreundlicher Service für die Glarner Kundschaft angebo-
ten werden. Für die organisatorische Koordination der Aufgaben in Glarus wäre ein Team-
leiter zu bestimmen. Das IKL schlägt in seinem Konzept vor, amtliche Tierärztinnen oder
Tierärzte mit einem Stellenpensum von insgesamt 130 Prozent zu beschäftigen, um Stellver-
tretungen, die einen kurzfristigen Einsatz bedingen, wenn immer möglich und sinnvoll vor Ort
zu gewährleisten (innerhalb des Stellenplans der kantonalen Verwaltung Glarus: 100–130 %;
heute 100 % Kantonstierarzt, 20 % Sekretariat). Plan- und vorhersehbare Stellvertreter-
aufgaben könnten durch Personal von Schaffhausen (oder umgekehrt) wahrgenommen
werden. Innerhalb der Zweigstelle stünden im Lebensmittelkontrollbereich weiterhin per-
sonelle Ressourcen für Kontrollen von Wasserversorgungen und Badeanstalten, von ein-
facheren Gastronomie- und Handels- sowie industriellen und gewerblichen Lebensmittel-
betrieben zur Verfügung (innerhalb des Stellenplans Kantonale Verwaltung Glarus: 130 %;
heute 160 %). Für den Vollzug des Chemikalienrechts könnte – im Gegensatz zu heute –
eine Fachperson innerhalb des IKL auch für das Kantonsgebiet Glarus zuständig sein, um
vorhandene Synergien optimal zu nutzen.

Der Kanton Schaffhausen und insbesondere das Interkantonale Labor sind an einer Zusam-
menarbeit mit dem Kanton Glarus im Veterinärbereich sehr interessiert, insbesondere weil
sich das Konkordat im Lebensmittelbereich seit Jahren bewährt.

2.2. Zusammenarbeit im Veterinärbereich mit dem Laboratorium der Urkantone

Vor rund zwei Jahren wurde das Laboratorium der Urkantone (LdU) mit der Stellvertretung
des Kantonstierarztes im Bereich der Fleischkontrolle beauftragt. Die Zusammenarbeit funk-
tioniert sehr gut. Eine Stellvertretungslösung, die sämtliche Aufgabengebiete des kantons-
tierärztlichen Dienstes abdeckt, besteht derweilen nicht.

Das LdU zeigt grosses Interesse an einer Kooperation mit dem Kanton Glarus. Eine Zu-
sammenarbeit erscheint aufgrund der nachbarschaftlichen Verhältnisse sowie den kulturell
wie topografisch vergleichbaren Gegebenheiten sinnvoll und lässt Synergieeffekte auf allen
Ebenen erwarten. Innerhalb des Konkordats sind alle Kantone – unabhängig von ihrer
Grösse – gleichwertige Partner. Die personellen Ressourcen des LdU richten sich jeweils
nach dem Leistungsauftrag, der alle vier Jahre von der Aufsichtskommission zu erteilen ist.

⁶ Der Zusammenschluss beschränkt sich auf die Kantone Schaffhausen und Glarus. Das Veterinäramt
der beiden Appenzell wird nicht integriert bzw. bleibt weiterhin selbstständig.

Der Kantonstierarzt des LdU ist in seiner Funktion für alle Partnerkantone zuständig und wäre im Falle einer Zusammenarbeit durch den Regierungsrat in seiner Funktion für den Kanton Glarus zu bestätigen. Der Betriebsleitung des LdU obliegt die Geschäftsführung im Rahmen der gesetz- und auftragsmässigen Vorgaben. Sie ist der Aufsichtskommission, bestehend aus Regierungsvertreterinnen und -vertretern der Partnerkantone, unterstellt.

Um den Vollzug im Veterinär- und Lebensmittelbereich innerhalb des Kantons Glarus sicherzustellen, sieht das LdU vor, sowohl für den Lebensmittel- als auch den Veterinärbereich je eine 100-Prozent-Stelle vor Ort (Amtstierarzt/Lebensmittelkontrolleur) bereitzustellen (innerhalb Stellenplan LdU). Die Unterstützung der örtlichen Vollzugsstellen ebenso wie die zeitliche, organisatorische und personelle Koordination würde über das LdU mit Standort in Brunnen gewährleistet (Hintergrunddienst, spezialisierte Inspektoren für das gesamte Konkordatsgebiet, Querschnitts- u. Leitungsaufgaben). Der Chemikalienbereich sowie Kontrollen der Trinkwasserversorgungen und Badeanstalten werden im LdU zentral durch spezialisiertes Personal für alle Partnerkantone betreut. Die Stellvertretung würde vom LdU für alle Aufgabenbereiche sichergestellt.

2.3. Würdigung

Sowohl bei der Lebensmittelkontrolle als auch beim Veterinärdienst handelt es sich praktisch ausschliesslich um bundesrechtlich vorgeschriebene Vollzugsaufgaben. In der Ausgestaltung der Aufgaben besteht nur ein minimaler Spielraum. Die Anforderungen und Erwartungen an die Vollzugsstellen nehmen laufend zu. Ein Beispiel sind die vom Bund erhöhten Kontrollfrequenzen: So mussten bisher pro Jahr bei 10 Prozent aller Landwirtschaftsbetriebe amtstierärztliche Kontrollen durchgeführt werden, neu bei 25 Prozent. Allein dies führt zu einem Mehraufwand von 150 Stunden pro Jahr. Das stellt kleinere Kantone wie Glarus vor zunehmende Herausforderungen. Um das notwendige Fachwissen und eine adäquate Stellvertretung in allen Aufgabenbereichen des Veterinärbereichs gewährleisten zu können, ist Kooperation mit einem anderen Kanton respektive mit Dritten einem Alleingang mit entsprechender Erhöhung des Stellenetats vorzuziehen.

Eine Integration des Veterinärbereichs in das IKL führt zu einer teilweisen Anpassung der heutigen operativen Organisation und zu einer Erweiterung der örtlichen Zweigstelle in Glarus⁷. Der Glarner Vollzug im Lebensmittelbereich wird vom IKL seit vielen Jahren erfolgreich sichergestellt. Die bewährte Zusammenarbeit würde in Bezug auf den Veterinärbereich und mit dem Ziel der Nutzung verschiedener Synergien intensiviert. Das bestehende Qualitätssicherungssystem des IKL würde auf den Veterinärbereich ausgedehnt. Die Inspektions-tätigkeit von Detailhandelsbetrieben würde weiterhin durch das Veterinäramt des Kantons Zürich erfolgen.

Eine Zusammenarbeit mit dem LdU führt im Veterinärbereich zu einem einfacheren Vollzug, weil das LdU aufgrund seiner Grösse auf eine Vielzahl von Fachspezialisten (Fach- und leitendes Personal in den Bereichen Lebensmittelsicherheit, Fleisch- und Milchproduktion, Tiergesundheit, Tierschutz, Querschnittsbereiche) innerhalb der Organisation zurückgreifen kann. Das implementierte Qualitätssicherungssystem umfasst die gesamte Organisation des LdU. Die vorgeschriebenen Inspektionen von Detailhandelsbetrieben würden durch das LdU durchgeführt. Die geltende Vereinbarung mit dem Veterinäramt des Kantons Zürich für diesen Vollzugsbereich wäre aufzulösen (Reduktion der Ansprechpartner).

Den beiden skizzierten Optionen ist gemeinsam, dass die „elementaren Funktionäre“ des Vollzugs – nämlich amtliche Tierärztin oder -arzt und Lebensmittelkontrolleurinnen oder -kontrolleure – auch künftig vor Ort tätig sein werden und die benötigte Infrastruktur wie bereits heute vom Kanton zur Verfügung gestellt wird.

⁷ vgl. Konzept Lebensmittelkontrolle und Veterinärwesen Glarus-Schaffhausen, 28. August 2013, S. 3.

3. Auswirkungen

3.1. Gemeinden

Im Lebensmittelbereich etablierte sich eine Zusammenarbeit zwischen dem IKL und den Gemeinden, da letztere für die Selbstkontrolle des geförderten Trinkwassers besorgt sind. Das IKL überprüft die Wasserversorgungen. Dabei werden mit risikobasierten Kontrollen Trinkwasseranlagen oder Teile davon inspiziert und Proben von Roh- beziehungsweise Netzwasser auf die Trinkwasserqualität untersucht. Bei Abweichungen von der Norm ordnet das IKL Massnahmen an. Die Aufgaben in der Trinkwasserkontrolle sind vielfältig. Nebst der Überprüfung der hygienischen Verhältnisse werden Räume, Einrichtungen, technische Verfahren, die betriebseigene Selbstkontrolle, Schutzzonen, usw. kontrolliert. Dabei tritt das IKL sowohl als Kontrollorgan als auch beratend auf. Beim LdU erfolgen Trinkwasserversorgungs- und Badeanstaltenkontrollen durch eine Trinkwasserinspektorin für alle Partnerkantone. Die Gemeinden wären nur am Rande betroffen. Allenfalls ergäbe sich für sie eine Änderung der Zuständigkeiten und Ansprechpersonen im oben dargestellten Bereich der Trinkwasserkontrollen. Im Veterinärbereich besteht eine Zusammenarbeitslösung hinsichtlich der Tierkörperentsorgung mit dem Extraktionswerk in Bazenheid. Die Gemeinden sind für die Bereitstellung der Tierkörperansammelstellen zuständig, das Extraktionswerk für den Transport und die Entsorgung. Sie führen zudem den Einzug der Hundetaxen durch. An den Zuständigkeiten und Zusammenarbeitslösungen im Veterinärbereich sollen bis auf Weiteres keine Änderungen vorgenommen werden.

3.2. Landwirtschafts- und Alpbetriebe

Zurzeit sind im Kanton Glarus knapp 370 landwirtschaftliche Betriebe und 100 Alpen einer regelmässigen amtstierärztlichen Kontrolle unterstellt. Sowohl was die Häufigkeit als auch die Qualität der Kontrollen anbelangt, besteht für die Vollzugsorgane der Kantone kein Spielraum. Der Bund macht die Vorgaben, die Kantone haben gemäss diesen die Kontrollen durchzuführen. Schweizweit werden die gleichen Kontrollhandbücher und -formulare verwendet. Für die Landwirtschafts- und Alpbetriebe dürften also keine Änderungen feststellbar sein. Auch für die seuchenpolizeiliche Überwachung der Tierbestände (Stichproben) ändert sich inhaltlich nichts, da auch hier die Vorgaben vom Bundesamt für Veterinärwesen gemacht werden und für die ganze Schweiz gelten.

3.3. Schlachtbetriebe und Metzgereien

Schlachtier- (am lebenden Tier) und Fleischuntersuchungen (am geschlachteten Tier) in den sieben Schlachtlokalen sollen künftig von der Amtstierärztin oder vom Amtstierarzt vor Ort durchgeführt werden. Die Stellvertretung soll ohne zusätzlichen Aufwand für alle Beteiligten sichergestellt werden. Mit Auswirkungen auf den organisatorischen Ablauf der Fleischkontrolle ist nicht zu rechnen. Für Schlachtbetriebe und Metzgereien werden demnach keine Auswirkungen erwartet.

3.4. Tierärztinnen und Tierärzte

Es ist denkbar, dass an praktizierende Tierärztinnen und Tierärzte für gewisse Aufgaben im bisherigen Umfang Aufträge erteilt werden (Stichprobenentnahmen, Abortkontrollen), sofern es sich nicht um hoheitliche Aufgaben handelt. Neu wird sein, dass deren Ansprechpartner ein externer Kantonstierarzt respektive die Amtstierärztin oder der Amtstierarzt vor Ort sein werden.

3.5. Gastronomie- und Lebensmittelbetriebe

Ein mittelfristiger Wechsel in der Zusammenarbeit des Kantons im Lebensmittelbereich hin zum LdU hätte für die Gastronomie- und Lebensmittelbetriebe kaum Auswirkungen. Einzig die Gesamtverantwortung für einen rechtmässigen Vollzug ginge vom IKL an das LdU über.

4. Finanzielle Auswirkungen

Die erwarteten finanziellen Auswirkungen der beiden Zusammenarbeitsoptionen auf Basis der eingereichten Angaben des IKL und des LdU sind in Tabelle 3 dargestellt. Zur Vergleichbarkeit der Optionen mussten gewisse Angaben aus allgemein zugänglichen Dokumenten (Geschäftsbericht, Offerten) abgeleitet und Annahmen getroffen werden. Genauere Aussagen über die Kostenfolgen sind derzeit nicht möglich. Erstens hat die sich in Bearbeitung befindliche Effizienzanalyse Einfluss auf die personelle Dotation im Bereich des Veterinärwesens und der Lebensmittelkontrolle. Zweitens werden in den Verhandlungen mit dem IKL und LdU auch die finanziellen Aspekte der Offerte Gegenstand der Gespräche sein. Drittens wird sich der Vollzugsaufwand erhöhen, wenn der Bund seine Vorgaben verschärft.

Tabelle 3. Finanzielle Auswirkungen⁸

| | <i>Alleingang</i> | <i>Option IKL</i> | <i>Option LdU</i> |
|--------------------------|---------------------------|---------------------------|-----------------------------|
| Lebensmittelkontrolle | 585'000 Fr. | 545'000 Fr. | 750'000 Fr. ⁹ |
| Veterinärdienst | 595'000 Fr. ¹⁰ | 645'000 Fr. ¹¹ | 832'000 Fr. ¹² |
| Total Bruttoaufwand | 1'180'000 Fr. | 1'190'000 Fr. | 1'582'000 Fr. ¹³ |
| Nettoaufwand (geschätzt) | 742'000 Fr. | 752'000 Fr. | 989'000 Fr. |

- Option IKL: Der heutige Anteil am Bruttoaufwand im Lebensmittelbereich (585'000 Fr.) reduziert sich um rund 40'000 Franken. Im Veterinärbereich steigt der Aufwand im Vergleich zur Jahresrechnung 2012 um 130'000 Franken.
- Option LdU: Um die Anteile am Bruttoaufwand des LdU zu berechnen, wurden die Offertbeiträge durch die Erlöse aus Konkordatsbeiträgen dividiert und mit dem Bruttoaufwand des LdU multipliziert. Der Anteil der Lebensmittelkontrolle beträgt dabei (im Verhältnis zu den beiden Offertbeiträgen) 47 Prozent, jener des Veterinärdienstes 53 Prozent des Gesamtaufwands.
- Der Bruttobetrag des LdU und des IKL stünden Erträge aus Viehsteuer, Hundesteuern sowie Gebühren im Umfang von rund 400'000 Franken gegenüber, die den Bruttoaufwand der verschiedenen Optionen entsprechend reduzieren würden. Der Nettoaufwand kann nur approximativ geschätzt werden, da die Erträge schwankend sind.

5. Rechtliche Aspekte

Gemäss Artikel 103 Absatz 4 der Kantonsverfassung (KV) können durch Gesetz Verwaltungsaufgaben auf Organisationen und Personen des öffentlichen oder privaten Rechts übertragen werden. Der Rechtsschutz und die Aufsicht des Kantons müssen dabei sichergestellt sein. Die Landsgemeinde kann diese Befugnisse im Rahmen von Artikel 69 Absatz 3 KV an den Landrat oder den Regierungsrat übertragen.

⁸ Grundlage: Jahresrechnung 2012.

⁹ Anteil offerierter Beitrag für Lebensmittelkontrolle (538'000 Fr.) an den Erlösen aus Konkordatsbeiträgen (7'986'000 Fr.) multipliziert mit dem Gesamtaufwand (11'130'000 Fr.). Im Verhältnis zu den vom LdU offerierten Globalbeiträgen GL (total 1'135'000 Fr.) wird der Anteil am Bruttoaufwand für die Lebensmittelkontrolle (47%) berechnet.

¹⁰ Bruttoaufwand von 515'000 Franken zuzüglich einer Entschädigung für personellen Mehraufwand (Annahme 80'000 Fr. aufgrund heutiger Daten: Berücksichtigung der beim Alleingang anfallenden Mehrkosten infolge Erhöhung des Stellenetats zur Bewältigung des Aufgabenvolumens und zur Sicherstellung der Stellvertretung).

¹¹ Bruttoaufwand von 515'000 Franken zuzüglich 130'000 Franken (Differenz Nettoaufwand heute 122'000 und gemäss Offerte IKL 252'000 Fr.).

¹² Anteil offerierter Beitrag für Veterinärbereich (597'000 Fr.) an den Erlösen aus Konkordatsbeiträgen (7'986'000 Fr.) multipliziert mit dem Gesamtaufwand (11'130'000 Fr.).

¹³ Der Anteil des Kantons Glarus am Gesamtaufwand des LdU wurde aus der Erfolgsrechnung des LdU (Geschäftsbericht 2012) abgeleitet.

Im Lebensmittelbereich besteht bereits heute eine entsprechende Delegationsnorm in Artikel 14 des Gesetzes über das Gesundheitswesen. Der Landrat hat seine diesbezügliche Kompetenz zum Abschluss von Vereinbarungen mit anderen Kantonen über den gemeinsamen Vollzug oder dessen Übertragung auf ausserkantonale Organe in Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe b der Verordnung zum Vollzug des Bundesgesetzes über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände und des Bundesgesetzes über den Verkehr mit Giften an den Regierungsrat übertragen. Im Rahmen der Änderung des Gesundheitsgesetzes soll die entsprechende Kompetenz neu direkt dem Regierungsrat übertragen werden.

Neu einzuführen ist daher einzig eine allgemeine Übertragungsermächtigung zuhanden des Regierungsrates im Veterinärbereich. Das kantonale Einführungsgesetz zum Tierschutzgesetz und zum Tierseuchengesetz ist entsprechend anzupassen.

Artikel 7a; Übertragung von Vollzugsaufgaben

Eine allgemeine Übertragungskompetenz soll es dem Regierungsrat ermöglichen, Vollzugsaufgaben des Kantons nach dem Einführungsgesetz zum Tierschutzgesetz und zum Tierseuchengesetz und seinen Ausführungsbestimmungen an Personen oder Organisationen des öffentlichen oder privaten Rechts zu übertragen oder Vereinbarungen mit anderen Kantonen über den gemeinsamen Vollzug abzuschliessen. Die Bestimmung ermöglicht, eine der in Ziffer 2 diskutierten Optionen über eine Aufgabenübertragung an das IKL (unselbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt) oder an das LdU (selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt) umzusetzen. Denkbar wären aber auch eine Übertragung von Teilbereichen des veterinärdienstlichen Vollzugs oder die Übertragung des Veterinärbereichs an einen einzelnen anderen Kanton.

Die Verankerung der zukünftigen Lösung im Gesetz ist weder sinnvoll noch zweckmässig. Bereits heute hat der Regierungsrat im Lebensmittelbereich die Kompetenz, mit anderen Kantonen sinnvolle Kooperationslösungen zu vereinbaren. Dies soll auch für den Veterinärbereich gelten, da es sich hier ebenfalls um reinen Vollzug von Bundesrecht handelt. Es ist demzufolge ein operativer Entscheid ohne politische Bedeutung, welcher der Regierungsrat zu fällen hat.

In einzelnen Teilbereichen, namentlich im Bereich der Registrierung der Hunde (Art. 28), konnten bereits heute Aufgaben an Organisationen des privaten Rechts übertragen werden. Im Sinne einer allgemeinen Übertragungskompetenz soll daher in Artikel 7a auch die Übertragung von Aufgaben an Organisationen oder Personen des privaten Rechts möglich sein. Artikel 28 Absatz 2 kann daher aufgehoben werden.

Artikel 18; Viehhandel

Die Bestimmung kann im Sinne der Verwesentlichung aufgehoben werden, weil deren Inhalt mit dem neuen Artikel 7a abgedeckt wird. Die Kompetenz zum Abschluss von Konkordaten betreffend den Viehhandel gemäss Artikel 18 des Gesetzes geht insofern etwas weiter, als sie den Erlass aller Regelungen zur Umsetzung der bundesrechtlichen Vorgaben durch Konkordatsrecht ermöglicht (keine innerkantonalen Vollzugsregelungen). Zudem beinhaltet das geltende Konkordat Vorschriften mit gewissem Gestaltungscharakter, nämlich jene betreffend die Erhebung von Kautionen und Gebühren. Indessen hat das eidgenössische Parlament bereits 2007 beschlossen, die im Viehhandelskonkordat verankerten Umsatzgebühren durch eine Schlachtabgabe pro Tier zu ersetzen. Diese Regelung tritt am 1. Januar 2014 in Kraft: Eine Schlachtabgabe wird auf Rinder, Schafe, Ziegen und Schweine erhoben. Der Bund wird verpflichtet, den Ertrag dieser Schlachtabgabe für die Tierseuchenprävention einzusetzen. Gemäss Bundesrat werden die Kantone in diesem Umfang von der Finanzierung von Überwachungsprogrammen entlastet. Der Erlös der Schlachtabgabe von rund 3 Millionen Franken entspricht ungefähr den bisherigen Umsatzgebühren im Vieh-

handel. Dies wird es den Kantonen erlauben, das Viehhandelskonkordat aufzuheben.¹⁴ Ob und per wann ist von den Konkordatskantonen im Laufe des Jahres 2014 zu entscheiden. Wenn allenfalls das Konkordat für einen reinen Vollzug weitergeführt respektive angepasst würde, dann bildet Artikel 7a eine genügende Grundlage für die Abschlusskompetenz des Regierungsrates.

Artikel 28 Absatz 2

Absatz 2, wonach der Regierungsrat Organisationen oder Personen des öffentlichen oder privaten Rechts mit der Registrierung der Hunde beauftragen kann, ist mit der allgemeinen Übertragungskompetenz von Vollzugsaufgaben in Artikel 7a aufzuheben.

6. Vernehmlassung

6.1. Ergebnis

Die geplante Änderung der kantonalen Tierschutz- und Tierseuchengesetzgebung wird von allen Vernehmlassungsadressaten unterstützt. Die Stellungnahmen zeigen, dass Gemeinden, Parteien, Leistungserbringer und weitere interessierte Kreise die Zusammenlegung des kantonstierärztlichen Dienstes mit der Lebensmittelkontrolle sowie die Zusammenarbeit mit einem Partner vorbehaltlos befürworten. Die Option mit dem IKL wird insbesondere wegen der langjährigen, bewährten Zusammenarbeit und den etwas günstigeren finanziellen Rahmenbedingungen mehrheitlich bevorzugt (10 Befürwortungen für IKL von insgesamt 16 Stellungnahmen). Bio Glarus, die Gemeinde Glarus Süd und die Glarner Metzgermeister bevorzugen demgegenüber eine Zusammenarbeit mit dem LdU, weil sie aufgrund der ähnlichen topografischen Verhältnisse sowie der geografischen Nähe mehr nutzbare Synergien sehen und die Zusammenarbeit deshalb als sinnvoller erachten. Für die Abteilung Umweltschutz und Energie des Departements Bau und Umwelt wären beide Optionen denkbar. Ein Metzgereibetrieb befürwortet die Option LdU unter der Bedingung, dass die Zusammenarbeit Standortvorteile, Effizienz und Kostengleichheit oder -senkungen für die Steuerzahler ergibt.

Zu den geplanten Änderungen des kantonalen Tierschutz- und Tierseuchengesetzes schlagen die Grünen des Kantons Glarus vor, die Zuständigkeit zum Abschluss einer entsprechenden Vereinbarung beim Landrat anzusiedeln. Dies trage der Akzeptanz einer Lösung und den damit allenfalls verbundenen Mehrkosten besser Rechnung. Die gleiche Zuständigkeit wie beim Lebensmittelbereich (Regierungsrat) ist nötig, damit keine allfälligen Differenzen zwischen Landrat und Regierungsrat entstehen, will man die beiden Bereiche zusammenlegen.

Die Stellungnahme des Departements des Inneren des Kantons Schaffhausens ergab materiellen Korrekturbedarf. Die erforderlichen Anpassungen wurden direkt im erläuternden Bericht des Regierungsrates vorgenommen.

6.2. Fazit

Die Erkenntnis, wonach ein Alleingang im Veterinärbereich nicht mehr in Frage kommt, blieb in der Vernehmlassung unbestritten. So vereint auch der Bund, um dem Anspruch an einen integralen Verbraucherschutz zu begegnen, ab 2014 das Bundesamt für Veterinärwesen und der Bereich der Lebensmittelsicherheit des BAG in einem eigenen Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen. Eine Mehrheit der Kantone verfügt bereits über gemeinsame oder gebündelte Verwaltungsstrukturen für diese Vollzugsbereiche. Es gilt die Zeichen der Zeit zu erkennen, wonach ein geregelter Vollzug im öffentlichen Veterinärwesen aufgrund der zunehmenden Aufgabenlast und den steigenden Anforderungen besonders für kleine Kantone nur noch durch Zusammenlegung mit anverwandten Verwaltungseinheiten

¹⁴ Informationen aus Law-News, News zu Recht, Steuern und Wirtschaft in der Schweiz (<http://www.law-news.ch/2012/10/revision-tierseuchengesetz-tsg>).

oder in Zusammenarbeit mit anderen Kantonen oder Organisationen wirtschaftlich zu meistern sein wird.

Das Bundesrecht regelt die Tierschutz-, Tierseuchen- und Tiergesundheitsbereiche abschliessend. Handlungs- und Gestaltungsspielraum besteht – bis auf den Bereich der Hundehaltung – kaum. Der Kanton hat den Vollzug zu organisieren und sicherzustellen. Dabei handelt es sich um eine operative Aufgabe ohne politische Bedeutung. Die Kompetenz für den Abschluss einer Vereinbarung über einen gemeinsamen Vollzug soll analog zum Lebensmittel- und Chemikalienbereich dem Regierungsrat obliegen.

7. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, der Landsgemeinde die beiliegende Änderung des Einführungsgesetzes zum Tierschutzgesetz und zum Tierseuchengesetz zu unterbreiten.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

*Andrea Bettiga, Landammann
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*

Beilagen:

- Gesetzesänderung
- Synopse