

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 16. Juni 2010

952. Veterinärdienst 2010 (Zukünftige Organisation des Veterinäramtes, Stellenplan)

1 Ausgangslage

Das Veterinäramt (VETA) ist der Gesundheitsdirektion zugeordnet. Sein Auftrag besteht in der Prävention und der Bekämpfung von Tierseuchen und von Infektionskrankheiten, die von Tier zu Mensch und vom Mensch aufs Tier übertragen werden können. Es ist weiter dafür zuständig, dass die vielfältigen gesetzlichen Vorgaben von Bund und Kanton im Zusammenhang mit Tieren umgesetzt und eingehalten werden. Durch seine Dienstleistungen und seine Überwachungstätigkeit stellt das Veterinäramt sicher, dass die Risiken, die mit der Haltung und Nutzung von Tieren, insbesondere mit der Tierproduktion und der Gewinnung tierischer Lebensmittel verbunden sind, möglichst gering gehalten werden: Fleisch, Fisch, Milch, Eier, Honig usw. können Träger von Krankheitserregern sein und deshalb ein Gesundheitsrisiko darstellen. Die amtliche Kontrolle der gesamten Tierproduktion mit all ihren Einflussfaktoren, einschliesslich der tiergerechten Haltung sowie der tierschutzkonformen und hygienischen Schlachtung von Tieren in bewilligten Schlachstanlagen trägt zur Unbedenklichkeit der Produkte tierischer Herkunft bei.

Das VETA übt ausserdem die Aufsicht über die tierärztliche Berufsausübung und Medikamentenabgabe aus, ergreift Massnahmen zum Erhalt der öffentlichen Sicherheit vor gefährlichen Hunden und betreibt die kantonale Meldestelle für Findeltiere. Im Bereich der Bewilligung von Tierversuchen nimmt das VETA die Güterabwägung zwischen den Interessen des Forschungsplatzes und jenen des Tierschutzes wahr. Schliesslich betreibt das VETA für Notfälle im Tierschutz und für Krisensituationen beim Auftreten von hochansteckenden Tierseuchen einen 24-Stunden-Dienst.

Die Arbeitslast des VETA wird heute mit 25 (voll- und teilzeitbeschäftigte) Personen bewältigt (22 Vollzeitstellen). 90% des Arbeitsumfangs beanspruchen derzeit 80% der Gesamtausgaben für personelle Leistungen. Die restlichen 10% der Arbeiten werden von rund 70 sogenannten nebenberuflich tätigen Fachleuten, insbesondere von Bezirkstierärztinnen und -ärzten und von Tierärztinnen und Tierärzten mit einem Auftrag im Bereich der Fleischkontrolle erledigt; dafür sind 20% der Gesamtausgaben für personelle Leistungen eingesetzt. Charak-

teristisch für die nebenberuflich tätigen Personen ist es, dass sie jeweils nur einzelne Teilaufgaben innerhalb eines Arbeitsprozesses wahrnehmen (z. B. Gesundheitszustand feststellen, Kontrollen durchführen, Absondern überwachen oder Probematerial sammeln). Diese Organisation und Aufgabenteilung stellt hohe Anforderungen an Führung, Zusammenarbeit und Kommunikation, umso mehr, als die geltende Kompetenzregelung ein aufwendiges Nebeneinander von Gemeinden und Kanton vorsieht (vgl. dazu hinten Ziff. 3).

Insgesamt ist festzuhalten, dass das VETA im Kanton Zürich eine grosse Verantwortung betreffend die Gesundheit und das Wohlergehen von landwirtschaftlichen Nutztieren, Heim-, Wild- und Zootieren trägt. Gleichzeitig ist es Qualitätsgarant für die Primärproduktion von Lebensmitteln tierischer Herkunft.

2 Veränderte Rahmenbedingungen

Die Veränderungen im Wirkungsbereich des VETA waren über die letzten 20 Jahre ebenso umfassend und einschneidend wie die Veränderungen in der Landwirtschaft allgemein. Sie sind einerseits Folge der veterinärrechtlichen Integration der Schweiz in die EU und der Globalisierung bzw. der damit verbundenen Risiken für die Gesundheit von Mensch und Tier (internationale und teils interkontinentale Tier- und Fleischtransporte; stark angestiegene Mobilität der Menschen). Anderseits sind sie Konsequenz der gestiegenen gesellschaftlichen Sensibilität für das Tier; neben dem Schutz von Tieren in menschlicher Obhut wird gleichzeitig auch eine Verbesserung des Schutzes der Bevölkerung vor gefährlichen Tieren, insbesondere Hunden, gefordert. Themen rund um das Tier wecken oft starke Emotionen und finden erhebliches Interesse in Öffentlichkeit und Politik. Sie führen nicht selten zu stark polarisierten Diskussionen und Forderungen an den Staat. Diese gesellschaftspolitischen und wirtschaftlichen Entwicklungen spiegeln sich auch in der umfassenden Revision der gesetzlichen Grundlagen im Veterinärbereich, die in den letzten zehn Jahren stattgefunden hat und bis heute im Gange ist (z. B. neues Hygienerecht für die Primärproduktion von tierischen Lebensmitteln einschliesslich der Regelungen der Tierarzneimittel; Anpassung des gesamten Tierseuchenrechts an die Vorschriften der EU mit Abbau der Veterinärgrenzen; Integration der Tierschutzvorschriften in den sogenannten ökologischen Leistungsnachweis; total revidierte Tierschutzgesetzgebung; neue Hundegesetzgebung).

Diese Entwicklungen haben sich unmittelbar auf die Tätigkeit des VETA und auf sein Umfeld ausgewirkt: Die zwar spezialisierte, aber auf vorwiegend konstante Routineabläufe ausgerichtete Verwaltungs- und Kontrolltätigkeit hat sich geändert und ist durch zahlreiche zusätzliche und anspruchsvolle Aufgabenstellungen ergänzt und überlagert wor-

den, was hohe Ansprüche an die Amtsleitung und an die fachliche und soziale Kompetenz der Mitarbeitenden stellt. Auch für den Aufgabenbereich der heutigen Bezirkstierärztinnen und -tierärzte sind vermehrt auf die amtliche Tätigkeit ausgerichtetes, breites und aktuelles Spezialwissen, hohe Professionalität, Anpassungsfähigkeit und Belastbarkeit in Konfliktsituationen gefordert.

Um die rechtlichen Normen des Bundes und die politischen Vorgaben des Kantons rasch und effizient umzusetzen, längerfristig stabile veterinärrechtliche Rahmenbedingungen zu garantieren und auf Krisensituationen und Notfälle angemessen reagieren zu können, muss das VETA über eine angemessene Organisationsstruktur verfügen.

3 Projektauftrag der Gesundheitsdirektion

Vor dem Hintergrund der beschriebenen Entwicklungen und Veränderungen beauftragte die Gesundheitsdirektion das VETA im Rahmen des Projekts Veterinärdienst 2010, seine bisherigen Strukturen zu überprüfen und einen Vorschlag zu erarbeiten für eine wirkungsvolle und wirtschaftliche Struktur zur Erfüllung der Bundesvorgaben einerseits und zur Professionalisierung im gesamten Veterinärbereich andererseits. Anzustreben war dabei insbesondere auch eine Vereinfachung der Zuständigkeitsordnung zwischen dem VETA und den Gemeinden im Bereich der Tierärztinnen und Tierärzte mit amtstierärztlichen Funktionen in der Fleischkontrolle. Hier sieht die geltende Ordnung vor, dass die Gemeinden zuständig sind für die Ernennung der Tierärztinnen und Tierärzte zur Ausübung der Fleischkontrolle sowie für den damit verbundenen Gebühreneinzug nach kantonalen Vorgaben. Der Kanton seinerseits übt die Aufsicht aus, erteilt Bewilligungen für Schlachtbetriebe, führt Kontrollen von Infrastruktur und Betriebshygiene durch und übernimmt die Fortbildung, Instruktion und Qualifikation der Fachleute. Die Entschädigung der Fleischkontrolleurinnen und -kontrolleure erfolgt heute durch Gemeinden und Kanton gemeinsam: Vom Kanton werden sie pro Schlachttag sowie für Massnahmen und Dienstleistungen in den Bereichen Tierschutz und Tierseuchenbekämpfung, die während der Fleischkontrolle durchgeführt werden, entschädigt. Die Gemeinden entschädigen die Fleischkontrolleurinnen und -kontrolleure pro Besuch der Schlachstanlage, pro untersuchtes Schlachttier und für weitere gebührenpflichtige Verrichtungen. Weitere Vorgaben der Gesundheitsdirektion hinsichtlich der Prüfung der Strukturen des VETA war – neben Kostenneutralität für den bisherigen Aufgabenumfang –, klare Kompetenzen zu schaffen und Schnittstellen bei der künftigen Aufgabenerfüllung so weit als möglich zu vermeiden. Eine unter der Leitung des VETA stehende Projektgruppe mit Vertretungen der nebenberuflichen Amtstierärztinnen und -ärzte, der Fleisch-

kontrolle und der Gesundheitsdirektion analysierte die heutige Situation und die künftige Ausrichtung des Amts und erarbeitete Vorschläge, die sie unter Bezug einer Nutzwertanalyse bewertete.

4 Veränderungen im Tätigkeitsfeld des VETA

Ausgangslage für das Design der neuen Struktur war eine Auslegungsordnung der bestehenden Aufgaben und insbesondere eine zusammenfassende Aufstellung der sich gegenüber der Vergangenheit ergebenden Neuerungen bzw. Veränderungen im Tätigkeitsfeld des VETA. Es ergibt sich dabei folgendes Bild:

- Ausweitung des Aufgabenspektrums: Neue Aufgaben sind die Überwachung und der Vollzug der Primärproduktion von Tieren und tierischen Lebensmitteln gemäss Einführungsverordnung zum eidgenössischen Lebensmittelgesetz vom 2. Mai 2007 (LS 817.1); der Vollzug der Verordnung über die Tierarzneimittel vom 18. August 2004 (TAMV; SR 812.212.27); die Einführung und Umsetzung der Massnahmen zum Schutz der öffentlichen Sicherheit vor Hunden (gemäss Tierschutzverordnung des Bundes [SR 455.1] bzw. kantonalem Hundegesetz vom 14. April 2008, HuG-neu; LS 554.5 [einschliesslich entsprechender Hundeverordnung]; in Kraft seit 1. Januar 2010) und schliesslich das Betreiben der Findeltiermeldestelle gemäss Verordnung über die Meldestelle für gefundene Tiere vom 9. März 2005 (LS 234.3).
- Veränderte Aufgabeninhalte und Mengenzunahme: Die veterinärrechtliche Integration der Schweiz in die EU sowie die erhöhten emotionalen und teilweise widersprüchlichen Ansprüche unserer Gesellschaft an das Tierwohl und die Tiernutzung führen zu erheblichen Mengenzunahmen und zu veränderten Aufgabeninhalten. Insbesondere im Tierschutz und bei der Tierseuchenbekämpfung haben die Fallzahlen erheblich zugenommen (vgl. Jahresbericht VETA 2008). In der Folge haben sich die Kommunikation und Medienarbeit, die Prävention und das Risikomanagement zu neuen Aufgabenschwerpunkten entwickelt. Deutlich erhöht haben sich auch die Anforderungen und die Komplexität der Aufgaben beim Krisenmanagement hochansteckender Seuchen infolge erhöhter Einschleppungsrisiken. Diese Entwicklung ist nicht abgeschlossen. Zu einer weiteren Ausweitung der Aufgaben wird zum Beispiel die im Rahmen der geplanten Totalrevision des eidgenössischen Lebensmittelgesetzes und des «Nationalen Kontrollplans entlang der Lebensmittelkette» vorgesehene risikobasierte Überwachung der Primärproduktionsbetriebe führen (vgl. dazu insgesamt die Unterlagen zur Totalrevision des Eidgenössischen Lebensmittelgesetzes, in: www.admin.ch/ch/d/gg/pc/ind2009.html).

- Verschärfte zeitliche Vorgaben: Die Zyklen der vom Bund eingeleiteten Neuerungen und die Zeitvorgaben für die Umsetzung von Programmen werden immer kürzer. Der Anspruch an die Verfügbarkeit von amtstierärztlichen Dienstleistungen auch im kundennahen Informationsbereich nimmt stetig zu.
- Erhöhte personelle und organisatorische Anforderungen: Als Konsequenz der gestiegenen Anforderungen haben amtliche Tierärztinnen und Tierärzte (auch bisherige) durch EU- und Bundesvorgabe bis 30. März 2012 zusätzlich eine Nachdiplomausbildung und -prüfung zu absolvieren (vgl. Verordnung vom 24. Januar 2007 über die Aus-, Weiter- und Fortbildung der Personen im öffentlichen Veterinärdienst; SR 916.402). Dies führt zu grossen logistischen, zeitlichen und finanziellen Aufwendungen: Je nach anrechenbaren bisherigen Weiterbildungen kostet diese Weiterbildung pro Person zwischen Fr. 34 000 und Fr. 55 000.
Verschiedene Vollzugsprozesse (wie zum Beispiel die veterinärrechtlichen und hygienischen Kontrollen in der Primärproduktion, Bewilligungen und Inspektionen der Detailhandelsbetriebe mit überwiegendem Tierarzneimittelsortiment oder Bewilligungen und Überwachung von Schlacht- und Zerlegebetrieben) sind zudem zu akkreditieren, was künftig mit engen organisatorischen Vorgaben für die amtlichen Tierärztinnen und Tierärzte verbunden sein wird. In unmittelbarem Zusammenhang mit den organisatorischen Anforderungen steht auch die zunehmend kontrovers diskutierte Frage nach der Unabhängigkeit von nebenberuflich tätigen amtlichen Tierärztinnen und Tierärzten. Ein im VETA 2009 durchgeführtes externes Audit setzt hier deutliche Fragezeichen und empfiehlt die Prüfung von Verbesserungen (vgl. Inspektionsbericht des United States Depatement of Agriculture, Animal and Plant Health Inspection Service / USA im Bereich Tiergesundheit-Schweineproduktion vom 8. Mai 2009).
- Erhöhte technische Anforderungen: Der Bund schreibt eine verstärkte Vernetzung der kantonalen Veterinärdienste mit dem Bund vor, weil künftig schweizweit in der Landwirtschaft und auch im Tierseuchen- und Tierschutzbereich dieselben Datenbanken und Datenstämme zu nutzen sind (vgl. Verordnung über das Informationssystem für den öffentlichen Veterinärdienst vom 29. Oktober 2008, ISVet-V, SR 916.408). Im Tier- und Warenverkehr mit der EU sind ausschliesslich die Datensysteme der EU einzusetzen (vgl. dazu die Erläuterungen zum System Traces http://ec.europa.eu/food/animal/diseases/traces/index_fr.htm). Weil die vorgegebenen Datenlieferungen zu Untersuchungen, Inspektionen usw. nur noch unter Nutzung gemeinsamer Datensysteme effizient erledigt werden können, ist eine hohe Standardisierung des Vorgehens und der Protokolle vorausgesetzt, was erhebliche Anforderungen an die Entwicklung und Einführung neuer Logistik stellt.

Die dargelegte Aufgabenfülle kann in ihrer Komplexität mit der bisherigen Organisationsstruktur und innerhalb des bestehenden Stellenplans des VETA nicht bewältigt werden. Die gegenüber dem bisherigen Tätigkeitsfeld qualitativ und quantitativ stark gewachsenen Aktivitäten müssen zudem über die kommenden Jahre auf hohem Standard laufend nachgeführt, weiterentwickelt, umgesetzt und mit einem wirksamen Leistungs-, Kosten- und Qualitätscontrolling begleitet werden. Die Geschäftsprüfungskommission (GPK) des Kantonsrats bestätigt in ihrem Bericht vom 11. März 2010 (S. 25) den Anpassungsbedarf – bei einer insgesamt positiven Gesamtbeurteilung des VETA. Vor diesem Hintergrund ergeben sich für die Projektgruppe Veterinärdienst 2010 und die Gesundheitsdirektion in organisatorischer und personeller Hinsicht die folgenden konkreten Erkenntnisse bzw. der folgende Lösungsansatz.

5 Systemwechsel zur regionalen Amtstierärztin und zum regionalen Amtstierarzt (ATA-Regio)

Zunächst ist festzuhalten, dass die heute geteilte Zuständigkeitsordnung mit ihrem Nebeneinander von Gemeinden und Kanton – wie dargestellt – eine komplizierte fachliche und administrativ aufwendige Führung der amtlichen Tierärztinnen und Tierärzte in der Fleischkontrolle zur Folge hat. Sodann lässt sich erkennen, dass im Bereich der bisherigen nebenberuflichen Amtstierärztinnen und -tierärzte der notwendige Wissensstand mittelfristig mit dem heutigen System nicht sichergestellt werden kann, weil Zeitaufwand und Kosten der bundesrechtlich vorgeschriebenen Weiterbildung hoch sind und das Interesse der mandatierten Tierärzteschaft infolge der Kleinstpensen an den Weiterbildungen nicht sehr ausgeprägt ist. Ohnehin soll die Sicherstellung der amtstierärztlichen Versorgung im Kanton nicht davon abhängig gemacht werden, dass fortlaufend genügend motivierte frei praktizierende Interessentinnen und Interessenten gefunden und gehalten werden können.

Die Projektgruppe Veterinärdienst 2010 und die Gesundheitsdirektion halten damit den Zeitpunkt für eine Abkehr vom bisherigen System mit Milizcharakter und eine Hinwendung zu einem organisatorisch schlankeren und fachlich professionalisierten Dienst unter einem (einzigen) kantonalen Dach für gekommen. Aus den Überlegungen der Projektgruppe ergibt sich, dass sowohl die Arbeiten, die heute von den noch rund 50 nebenberuflich in der Fleischkontrolle tätigen Tierärztinnen und Tierärzten wahrgenommen werden, wie auch die Dienste der mittlerweile noch 18 nebenberuflichen Bezirkstierärztinnen und -tierärzte zur Sicherstellung der amtstierärztlichen Versorgung durch direkt beim VETA angestellte, regional tätige Tiermedizinerinnen und Tiermediziner wahrgenommen werden können. Für die Aufgaben im Umfang von insgesamt rund 400–500 Stellenprozenten sollen grundsätzlich Pensen

von 60–80% angestrebt werden, damit die Vorteile einer hauptberuflichen Tätigkeit bezüglich grösserer Routine und Verfügbarkeit genutzt und mit der Verringerung von Interessenkonflikten kombiniert werden können. Nur in Ausnahmefällen und massgeschneidert auf den regionalen Bedarf und in Übereinstimmung mit den Bundesvorgaben sollen aber auch künftig mindestens von 30% vergeben werden können. In Einzelfällen schliesslich kann es – für die Aufsicht über Kleinstschlachtbetriebe – auch notwendig sein, von der Ausnahmemöglichkeit betreffend den Einsatz amtlicher Tierärztinnen oder Tierärzte nach Bundesrecht für Kleinstschlachtbetriebe in Randregionen Gebrauch zu machen (vgl. dazu nachstehend Ziff. 6 bzw. Art. 5 Verordnung über die Aus-, Weiter- und Fortbildung der Personen im öffentlichen Veterinärdienst). Konkret bedeutet dies, dass das VETA diese Tierärztin oder diesen Tierarzt nach Einzelfallprüfung mit der Fleischkontrolle (weiter-)betrauen kann, wenn diese Person ansonsten über die dafür ausreichenden Qualifikationen verfügt (Ausbildung in Fleischkontrolle nach altem Recht und ausreichende Fortbildung). Dabei wird der bisherige «Fleischkontrolleur» der Gemeinde neu vom VETA eingesetzt und entschädigt. Die Gebührenerhebung für die Fleischkontrolle in allen Schlachtbetrieben erfolgt durch das VETA, sodass die Gemeinden entlastet werden.

Die oder der künftige ATA-Regio wird das Profil einer tierärztlichen Allrounderin oder eines tierärztlichen Allrounders haben. Gegenüber den heute vom VETA extern vergebenen Teilaufgaben wird diese Person eine Aufgabe von A bis Z erledigen, wozu ihr oder ihm am regionalen Arbeitsstandort die nötige Infrastruktur zur Verfügung zu stellen ist (Datenzugang, Lager, Ausrüstung). Für die Wahl der Standorte der künftigen ATA-Regio soll neben der möglichst regelmässigen Verteilung die Nutzung von lokalen Synergien ausschlaggebend sein. Der Schwerpunkt der Aufgaben der oder des ATA-Regio liegt bei den landwirtschaftlichen Tierhaltungen und der damit verbundenen Beaufsichtigung der Betriebe, der Sammelstellen für tierische Nebenprodukte, der Kleinschlachtbetriebe und der Tiertransportunternehmen. Ihre bzw. seine Aufgaben bei der Tierseuchenbekämpfung, im Tierschutz und in der Lebensmittelhygiene – insbesondere die Fleischkontrolle in Kleinschlachtbetrieben – nimmt sie oder er nicht nur in ländlichen Regionen, sondern auch in städtischen Gebieten wahr. Das Aufgabenprofil der oder des ATA-Regio besteht damit aus einer Kombination von örtlich und zeitlich gebundenen sowie hinsichtlich des Zeitpunktes frei zu erledigenden Arbeiten; damit ist die Verbindung von guter Verfügbarkeit und Effizienz gegeben.

6 Fleischkontrolle in den beiden Grossschlachtbetrieben

Für die beiden Grossschlachtbetriebe in Hinwil und Zürich ist im Rahmen der neu umfassenden Zuständigkeit des Kantons Folgendes festzuhalten:

- Die Gemeinde Hinwil fordert seit Jahren die Integration der Fleischkontrolle mit heute 540 Stellenprozenten in den kantonalen Veterinärdienst. Als Gemeinde mit einem Grossschlachtbetrieb erachtet sie gerade auch wegen der ständigen Veränderungen bei den fachlichen und organisatorischen Vorgaben durch Bundesrecht die administrative und fachliche Ansiedelung aller Aufgaben beim VETA für angezeigt.
- Die Stadt Zürich beantragt infolge des grossen Umfangs der Fleischkontrolle für den Schlachtbetrieb auf dem städtischen Areal Herdern und der Synergien mit anderen arealbezogenen Aufgaben die Delegation der Fleischkontrolle an die Dienstabteilung Umwelt- und Gesundheitsschutz Zürich (UGZ). Der UGZ, der die vorgeschlagene Anpassung der Struktur grundsätzlich unterstützt, erfüllt durch seine vor wenigen Jahren geschaffene Einheit «Veterinärdienste» mit zehn Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern alle Voraussetzungen für eine solche Delegation. Gestützt auf die geltende Gesundheitsgesetzgebung wird hier eine Regelung durch gesonderte Vereinbarung erfolgen (vgl. § 60 Abs. 3 und 4 Gesundheitsgesetz vom 2. April 2007, GesG; LS 810.1).

7 Akzeptanz der oder des ATA-Regio bei den direkt Betroffenen

Die vorgeschlagene Lösung wird insbesondere von jüngeren Bezirkstierärztinnen und -ärzten mitgetragen. Sie sind direkt mit der zunehmenden Komplexität, den steigenden Aus- und Weiterbildungsanforderungen und der schnellen Entwicklung der amtstierärztlichen Aufgaben konfrontiert. Einige der heutigen Bezirkstierärztinnen und -ärzte sind denn auch an einer Tätigkeit als ATA-Regio interessiert oder haben die dazu notwendige Weiterbildung bereits begonnen. Ein Teil der älteren Bezirkstierärztinnen und -ärzte wird in naher Zukunft altershalber ausscheiden, was einen fliessenden Übergang zum neuen System möglich machen wird.

Bei den bisherigen Fleischkontrolleurinnen und -kontrolleuren in Kleinschlachtbetrieben ist die Zustimmung unterschiedlich: In einigen Regionen zeichnet sich schon heute ein Mangel an Tierärztinnen oder Tierärzten ab, welche die Befähigung zur Fleischkontrolle mitbringen und gewillt sind, diese Funktion auszuüben. Wegen fehlender Kandidatinnen oder Kandidaten bzw. fehlenden Interesses hat das VETA 2009 und 2010 je eine grössere Fleischkontrolle selbst übernehmen müssen.

Andere, heute bei der Fleischkontrolle in Kleinbetrieben eingesetzten Tierärztinnen und Tierärzte sind daran interessiert, ihre Funktion weiterhin auszuüben. Es werden individuelle Lösungen im Rahmen der Ausnahmemöglichkeiten zu prüfen sein. Für die Regelung des Übergangs ist im Übrigen vorgesehen, dass die Gemeinden aufgrund der geänderten Zuständigkeit (vgl. hinten Ziff. 12) die bisherigen «Fleischkontrolleure und -kontrolleurinnen» für Kleinstbetriebe aus ihren Diensten entlassen. Das VETA würde dann als Erstes die bisher eingesetzten Personen, die ihre Tätigkeit fortführen können oder wollen, übernehmen und in den folgenden zwei Jahren klären, einerseits, wer Interesse an der Erfüllung der Weiterbildungserfordernisse und einem grösseren Pensem hat, und anderseits, für welche Kleinstschlachstanlagen von der vorgängig erwähnten Ausnahmeregelung Gebrauch gemacht werden kann. Daraus ergibt sich für die Umsetzung des geänderten Systems insgesamt, welche bisherigen Tierärztinnen und Tierärzte den neuen Anforderungen genügen bzw. ob neue geeignete Tierärztinnen und Tierärzte eingestellt werden müssen.

8 Würdigung des Systemwechsels

Der vorgeschlagene Systemwechsel bzw. die direkte Wahrnehmung der Aufgaben durch das VETA bringt nicht nur die mit einer organisatorischen Vereinfachung verbundenen Vorteile (direkte Führung, verbesserte Kommunikation, Zusammenfassung von Kompetenzen und Verantwortung zur Ernennung, Ausbildung, Überwachung und Entschädigung aller mit öffentlichen Aufgaben betrauten Tierärztinnen und Tierärzte usw.). Das Vorgehen stellt insbesondere eine Professionalisierung der Dienstleistungen sicher, indem der vom Bund vorgeschriebenen Aus-, Fort- und Weiterbildung der amtlichen Tierärztinnen und Tierärzte sowie der in diesem Zusammenhang geforderten Ausgestaltung der Pensen (mindestens 30%-Anstellungen) zur Umsetzung verholfen wird. Der Systemwechsel wird damit auch einen wesentlichen Beitrag für eine wirtschaftliche und wirksame Aufgabenerledigung leisten.

Anlässlich einer im Winter 2009/2010 durchgeführten Vernehmlassung haben 75% der eingeladenen Körperschaften und Institutionen dem Systemwechsel grundsätzlich zugestimmt. Insbesondere begrüssen die unmittelbar betroffenen Gemeinden grossmehrheitlich die (auch) administrative Ansiedelung der Fleischkontrollen beim VETA. Die Hälfte der sich positiv äussernden Gemeinden geht allerdings davon aus, dass die bisherige örtliche Tierärztin oder der bisherige örtliche Tierarzt für diese amtliche Funktion eingesetzt bleibt, was für eine gestaffelte Umsetzung des Systemwechsels über etwa vier Jahre spricht (und im Rahmen der oben beschriebenen Übergangsmodalitäten möglich ist).

Auch die weiteren Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer (politische Parteien und Interessengruppen) haben sich im allgemeinen zustimmend geäussert; verschiedentlich wurde die Bedeutung der Kostenneutralität betont. Die Notwendigkeit einer strukturellen Anpassung infolge der veränderten Rahmenbedingungen ist – wie bereits erwähnt – auch für die Geschäftsprüfungskommission des Kantonsrates klar gegeben (vgl. Bericht der GPK vom 11. März 2010 zum Schwerpunktthema «VETA des Kantons Zürich», S. 25).

Ablehnend äussert sich einzig der Zürcher Bauernverband: Er lehnt jegliche Strukturänderung aus grundsätzlichen Überlegungen ab. Die Vereinigung hält die heutige Organisation und Zuständigkeitsregelung für bewährt und befürchtet, dass mit der Ablösung des bisherigen Systems viel Praxisverständnis, Fachwissen, Sozialkompetenz und Vertrauen verloren gehen.

Zusammenfassend lässt sich allerdings feststellen, dass die dringliche Notwendigkeit, den Veterinärdienst im Kanton Zürich zu reformieren, um den Herausforderungen der Zukunft gewachsen zu bleiben, erkannt ist und mitgetragen wird. Die Vernehmlassungsergebnisse zeigen jedoch auch die Notwendigkeit, die Anpassungen der Struktur schrittweise umzusetzen, dies insbesondere, um den örtlichen Ansprüchen und einzelnen personellen Ablösungssituationen Rechnung tragen zu können. Dieses stufenweise Vorgehen erlaubt zudem, die gemachten Erfahrungen laufend in die weitere Planung einzubeziehen.

Der Systemwechsel und die damit verbundene Strukturänderung hat in Bezug auf die Stellensituation beim VETA folgende Auswirkungen: Die rund 50 im Auftrag der Gemeinden in Kleinschlachtbetrieben tätigen «Fleischkontrolleure» werden auf den 1. Januar 2011 zu den bisherigen Bedingungen in das VETA als Beauftragte integriert. Die Verträge werden bis 31. Dezember 2011, d. h. bis zum Auslaufen der Übergangsfrist gemäss Verordnung über die Aus-, Weiter- und Fortbildung der Personen im öffentlichen Veterinärdienst erstmals befristet. Auf jenen Zeitpunkt hin ist für die bisherigen «Fleischkontrolleure» mit Kleinstpensen geklärt, ob sie abgelöst werden oder im Rahmen der Ausnahmeregelung weiterhin tätig sein können. Die Ablösung durch Amtstierärztlinnen oder -ärzte mit Teiltypen von vorzugsweise 60–80%, verteilt auf insgesamt fünf Tierarztstellen, wird dann in den folgenden zwei Jahren stufenweise vorgenommen. Die zukünftigen Stelleninhaberinnen und Stelleninhaber werden über ein abgeschlossenes Studium der Veterinärmedizin, eine absolvierte amtstierärztliche Weiterbildung sowie über mehrjährige Berufserfahrung verfügen müssen.

Mit den Änderungen für die Zuständigkeit für die Fleischkontrolle im Grossbetrieb Hinwil werden auch die entsprechenden Stellen bzw. deren Stelleninhaberinnen und -inhaber zum VETA übergehen. Dabei

handelt es sich um 1,0 Stelle wissenschaftliche/r Mitarbeiter/in mbA (Leiter/in amtstierärztliche Fleischkontrolle) und 0,9 Stelle wissenschaftl. Mitarbeiter/in (Mitarbeiter/in amtstierärztliche Fleischkontrolle) sowie um 3,5 Stellen Techniker/in (Fachassistentinnen oder -assistenten Fleischkontrolle).

9 Weitere Konsolidierungen im VETA

Die mit dem ATA-Regio umzusetzenden Massnahmen decken einen wesentlichen Teil der notwendigen Umstrukturierungen des VETA ab. Die vorne unter Ziff. 4 dargestellte Ausweitung des Aufgabenspektrums, die Mengenzunahmen, die verschärften zeitlichen Vorgaben und die allgemein erhöhten Anforderungen haben die Aufgabenlast aber exponentiell anwachsen lassen. Es sind zusätzliche Neuerungen notwendig, die den Kernbereich des VETA in seiner bisherigen Struktur betreffen.

In besonderem Massse betrifft der Zuwachs die Tierschutzfälle bei Heimtieren, die sich nicht nur innert zehn Jahren verzehnfacht haben, sondern deren Komplexität auch gestiegen ist. Im Weiteren haben die Aufgaben im Tierseuchenbereich stark zugenommen: Hier schlagen die grossen Seuchenprogramme mit Planungs- und Organisationsaufgaben zu Buche. Hinzu kommen die verschiedenen Sonderaufgaben, die wegen des Abbaus der Veterinärgrenzen gegenüber der EU heute nicht mehr beim Bund anfallen, sondern vom Kanton zu erfüllen sind. Schliesslich sind auch die Anfragen und Auskunftsbegehren aus der Bevölkerung und von Firmen seit 2002 um weit mehr als 100% angestiegen; allein 2009 erteilte das VETA rund 18000 Auskünfte (vgl. Jahresbericht VETA 2008, Seite 7).

Die Mehrarbeiten, die nicht direkt grossen neuen Aufgabenbereichen zugeordnet werden konnten, wurden bisher mit Aushilfskräften erledigt. Dieser ursprünglich als Übergangslösung vorgesehene Ansatz erheischt indessen eine verhältnismässig lange Einarbeitung der Aushilfen, weil viel an Fachwissen notwendig ist. Die Hauptlast bleibt damit auf den langjährigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die durch Einarbeitung und intensive Betreuung der Aushilfskräfte zusätzlich und überproportional belastet sind. Im Team des VETA zeigt sich dies durch verschiedene Überlastungsanzeichen. Die erweiterten Aufgaben, der stark zugenommene Umfang an Fällen und Dienstleistungsbegehren, die erhöhte Komplexität der Aufgabenerfüllung und die damit verbundenen entsprechend höheren Ansprüche an die internen Dienstleistungen machen eine Kompetenzmehrung in den Querschnittsprozessen Personalwesen, Finanzen und Controlling sowie juristische Betreuung notwendig, da diese Aufgaben bisher nebenbei von Mitarbeitenden aus Fachbereichen bzw. von der Amtsleitung selber erledigt wurden. Im Einzelnen betrifft die notwendige Aufstockung der Stellen folgende Bereiche:

- Als Folge der starken Zunahme von Aufgaben in den Bereichen Heimtiere und Tiergesundheit sowie des grösseren Bearbeitungsaufwands pro Fall aufgrund erhöhter Komplexität und gestiegener Ansprüche bedarf es zweier zusätzlicher Stellen «wissenschaftliche/r Mitarbeiter/in» sowie für die Administration und die Routinefachauskünfte eine weitere Verwaltungssekretariatsstelle, um die entsprechenden gesetzlichen Aufträge rechtmässig und fristgerecht zu erfüllen und umzusetzen.
- Die zunehmende Reglementierungsdichte beim Bund, der stete Aktualisierungsbedarf auf Gesetzes- und Verordnungsstufe beim Kanton, die seit einigen Jahren konstant hohe Anzahl politischer Vorstösse und die Zunahme der Rechtsmittelverfahren macht die Schaffung einer weiteren, sich schwergewichtig mit veterinärrechtlichen Fragestellungen befassenden Juristenstelle mbA unumgänglich. Dies umso mehr, als die Gesundheitsdirektion bzw. das VETA voraussichtlich ab 1. Januar 2011 (infolge der im Rahmen der Vorlage 4611a erfolgten Streichung des bisher auf Vorschlag der Tierschutzorganisationen ernannten Tieranwalts) in Strafverfahren wegen Verletzung von Bestimmungen der Tierschutzgesetzgebung die Geschädigtenrechte allein wird wahrnehmen müssen. Wurde die juristische Unterstützung bisher sowohl bezüglich der Alltagsgeschäfte als auch bezüglich solcher Geschäfte mit politischer Dimension durch die Rechtsabteilung der Gesundheitsdirektion gewährleistet, so erscheint es sinnvoll, die Juristin bzw. den Juristen, die oder der künftig das VETA im Alltag unterstützt (z. B. durch rechtliche Unterstützung bei Bewilligungsverfahren und bei der Aufsichtstätigkeit sowie durch Abfassen von Stellungnahmen in Rechtsmittelverfahren) und die Geschädigtenrechte in Tierschutzverfahren wahnimmt, neu beim VETA anzusiedeln. Hingegen sollen die Geschäfte mit politischer Dimension weiterhin durch die Rechtsabteilung der Gesundheitsdirektion betreut werden. Für die Erfüllung der bei der Direktion verbleibenden Aufgaben genügt eine 60%-Stelle, weshalb der Stellenplan des Direktionssekretariats entsprechend zu vermindern sein wird.
- Der wesentliche Zuwachs von Aufgaben und Mitarbeitenden im VETA, die grössere Bandbreite bei den zu erbringenden Leistungen sowie die höhere Komplexität und Dezentralisation der Organisation machen das Controlling, die Personaladministration und das Rechnungswesen des VETA wesentlich anspruchsvoller. Die Anforderungen an die bestehende Stelle Controller/in sind deshalb ungleich höher als bisher, zumal der Aufgabenbereich um die Unterstützung der Amtsleiterin in Personalfragen ergänzt werden soll. Es ist deshalb gerechtfertigt, die Stelle höher einzureihen, von bisher Lohnklasse 17 in neu Lohnklasse 20.

10 Auswirkungen auf die Stellenpläne des Veterinäramtes und des Direktionssekretariats der Gesundheitsdirektion

Stellenplan Veterinäramt

Als Folge des Systemwechsels zur regionalen Amtstierärztin bzw. zum regionalen Amtstierarzt (ATA-Regio) mit alleiniger Zuständigkeit für die Fleischkontrolle beim Kanton und der VETA-Konsolidierung wird der Stellenplan des Veterinäramtes um die nachfolgenden insgesamt 14,4 Stellen ergänzt; eine Stelle wird umgewandelt:

Ergänzung des Stellenplans des Veterinäramtes:

mit Wirkung ab 1. Januar 2011:		WO Kl.
1,0 Stelle	Wissenschaftl. Mitarbeiter/in mbA (Leiter/in amtstierärztliche Fleischkontrolle)	21
0,6 Stelle	Jurist. Sekretär/in mbA	21
2,9 Stellen	Wissenschaftl. Mitarbeiter/in (amtliche Tierärztin/amtlicher Tierarzt Bereiche Tiergesundheit, Tierschutz Heimtiere und amtstierärztliche Fleischkontrolle)	20
3,5 Stellen	Techniker/in (Fachassistent/in Fleischkontrolle)	13
1,0 Stelle	Verwaltungssekretär/in (Kanzlei, Auskunftserteilung)	12

mit Wirkung ab 1. Januar 2012:		
5,0 Stelle	Wissenschaftl. Mitarbeiter/in (amtliche Tierärztin/amtlicher Tierarzt, ATA-Regio)	20

Stellenumwandlung mit Wirkung ab 1. Januar 2011:

1,0 Stelle	Controller/in (bisher VVO Kl. 17) neu	20
------------	---------------------------------------	----

Stellenübertrag aus dem Stellenplan des Direktionssekretariats der Gesundheitsdirektion in den Stellenplan des Veterinäramtes auf den 1. Januar 2011

Ergänzung des Stellenplans des Veterinäramtes:

0,4 Stelle	Jurist. Sekretär/in mbA	WO Kl. 21
------------	-------------------------	-----------

Reduktion des Stellenplans des Direktionssekretariats der Gesundheitsdirektion:

0,4 Stelle	Jurist. Sekretär/in mbA	WO Kl. 21
------------	-------------------------	-----------

11 Kosten/Finanzierung

Die dargelegten Stellenplananpassungen gliedern sich thematisch in die drei Bereiche a) Systemwechsel zum ATA-Regio, b) Fleischkontrolle Grossschlachtbetrieb Hinwil und c) weitere Konsolidierung innerhalb des VETA. Die Kosten und die Finanzierung werden für diese drei Bereiche getrennt dargestellt, zumal sie zeitlich unterschiedlich, teilweise sogar gestaffelt anfallen:

a) Auf dem Niveau des heutigen Aufgabenstands ist der Systemwechsel zum ATA-Regio kostenneutral: Einerseits erfolgen Einsparungen bei den Stundenentschädigungen, den Wartegeldern und den Tagespauschalen für die Schlachttage der bisher nebenberuflichen externen Amtstierärztinnen und Amtstierärzte sowie beim Aufwand für die Koordination und Überwachung der Leistungen und bei der organisatorischen Bündelung der Erledigung einzelner Aufgaben. Zusammengefasst ergeben sich Minderausgaben auf verschiedenen Sachkonten von rund Fr. 500 000 (vor allem Aufträge an Dritte und Übertrag in den Tierseuchenfonds) und zusätzliche Einnahmen aus Fleischkontrollgebühren der Kleinschlachtbetriebe von etwa Fr. 100 000, was den Kosten für 400 Stellenprozente und dem Zuwachs von Fr. 600 000 auf den Personalkonten entspricht. Infolge der Planungsungenauigkeiten sollen die restlichen 100 Stellenprozente nur besetzt werden, wenn sie wirklich notwendig sind und der Aufwand über die dadurch anfallenden Einnahmen (Gebühren) gedeckt sind. Es werden Mehrausgaben von etwa Fr. 64 000 jährlich entstehen für den Aufbau und Unterhalt der regionalen Infrastruktur. In der auf etwa vier Jahre veranschlagten Umsetzungfrist fallen zusätzlich Kosten für die amtstierärztliche Weiterbildung (vgl. vorne Ziff. 4) an, deren Umfang von verschiedenen Faktoren abhängt und gegenwärtig noch nicht genau beziffert werden kann: Es wird mit jährlich etwa Fr. 20 000 zusätzlich gerechnet, wobei jedoch die Weiterbildungskosten, die darüber hinaus zu einem gleichen Teil von den betroffenen Personen selber getragen werden, wesentlich tiefer ausfallen als mit dem bisherigen System mit 70 nebenberuflich Tätigen (Beauftragte). Die Umverteilung von den Sachkonten auf die Personalkonten erfolgt ab 2012 stufenweise.

b) Der zusätzliche Personalaufwand für die insgesamt nötigen 540 Stellenprozente für die Fleischkontrolle Hinwil von insgesamt Fr. 670 000 werden volumnäßig über die vom Grossbetrieb zu entrichtenden Schlachtgebühren abgedeckt. Infrastrukturkosten entstehen keine, da die nötigen Büros vom Schlachtbetrieb zu stellen sind.

c) Die weitere Konsolidierung innerhalb des VETA betrifft vorrangig den Ersatz der bisherigen Aushilfestellen. Der Betrag von Fr. 300 000 für 2,0 Stellen Wissenschaftliche/r Mitarbeiter/in und für 1,0 Stelle Verwaltungssekretär/in ist deshalb im Personalbudget schon eingestellt.

Die Höhereinreihung der Stelle Controller/in fällt infolge Personalwechsel nicht ins Gewicht. Einzig der Betrag für die zusätzliche 1,0 Stelle Jurist. Sekretär/in ist nur zu 60% durch die bisher anfallenden Personalkosten eines externen Rechtsanwalts in Tierschutzstrafsachen und durch Einsparungen bei den Aushilfskräften abgedeckt. Der Saldo der Betriebsrechnung des Veterinäramts wird hier mit Fr. 64 000 zusätzlich belastet, während die Rechnung der Gesundheitsdirektion durch denselben Betrag entlastet wird.

	Konto	2011	2012	2013	2014
a) Systemwechsel zum ATA-Regio					
<i>Neu anfallende Kosten</i>					
Personalkosten	301..	122 000	244 000	488 000	
AG-Beiträge	305..	28 000	56 000	112 000	
amtstierärztliche Weiterbildung	309..	20 000	20 000	20 000	
Infrastrukturkosten Region	316..	12 500	25 000	50 000	
<i>Wegfallende Kosten</i>					
Stundenentschädigungen	313..	77 500	155 000	310 000	
Übertrag Fonds	398..	47 500	95 000	190 000	
<i>Neu anfallende Einnahmen</i>					
Gebühren Fleischkontrolle Klein-schlachtbetriebe	421..	–25 000	–50 000	–100 000	
Saldo		0	–32 500	–45 000	–70 000
b) Fleischkontrolle Hinwil					
<i>Neu anfallende Kosten</i>					
Personalkosten	301..	545 000	545 000	545 000	545 000
AG-Beiträge	305..	125 000	125 000	125 000	125 000
<i>Neu anfallende Einnahmen</i>					
Gebühren Fleischkontrolle Gross-schlachtbetriebe	421..	–670 000	–670 000	–670 000	–670 000
Saldo		0	0	0	0
c) Weitere Konsolidierung					
<i>Neu anfallende Kosten</i>					
Vier Stellen im VETA	301..	430 000	430 000	430 000	430 000
AG-Beiträge	305..	99 000	99 000	99 000	99 000
<i>Wegfallende Kosten</i>					
Saläre Aushilfestellen	301..	316 000	316 000	316 000	316 000
AG-Beiträge Aushilfestellen	305..	69 000	69 000	69 000	69 000
Entschädigung Tieranwalt	300..	80 000	80 000	80 000	80 000
Saldo		64 000	64 000	64 000	64 000

Zusammenfassend sind gegenüber dem Istzustand zur Umsetzung der neuen Strukturen zusätzliche Personalausgaben von 1,35 Mio. Franken bis höchstens 1,5 Mio. Franken notwendig. Dem stehen in der vorgeschlagenen organisatorischen Ausgestaltung zusätzliche Einnahmen von Fr. 770 000 bis höchstens Fr. 920 000 aus Gebühren für die Fleischkontrolle und weitere Dienstleistungen gegenüber. Sodann ist mit Minaderausgaben für die bisher nebenberuflich und im Einzelauftrag tätigen Personen in der Höhe von rund Fr. 500 000 zu rechnen. Die zusätzlichen Kosten für die amtstierärztliche Weiterbildung fallen ausschliesslich 2012–2014 an. Der für die Deckung der Personalkosten benötigte Differenzbetrag von Fr. 64 000 (vgl. oben ausgeführte Einsparung der Gesund-

heitsdirektion) und die voraussichtlichen zusätzlichen Fr. 50000 an Infrastrukturkosten stellen im Endausbau eine Saldoverschlechterung in der Leistungsgruppe Nr. 6100 von insgesamt Fr. 114000 dar und liegen damit gemäss § 39 der Finanzcontrollingverordnung vom 5. März 2008 (LS 611.2) in der Kompetenz der Direktion. Die Saldoverschlechterung ist im KEF 2010–2013 nicht eingestellt.

12 Änderung von gesetzlichen Grundlagen

Während die vorgeschlagenen organisatorischen Änderungen des VETA in der Entscheidbefugnis des Direktionsvorstehers liegen, bedarf die Kompetenzverlagerung im Bereich der Fleischkontrolle in Schlachtbetrieben einer Änderung der Einführungsverordnung zum eidgenössischen Lebensmittelgesetz vom 2. Mai 2007 (LS 817.1). Darüber wird der Regierungsrat mit gesonderter Vorlage Beschluss fassen.

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Der Stellenplan des Veterinäramtes wird wie folgt geändert:

Ergänzung des Stellenplans des Veterinäramtes:

auf den 1. Januar 2011:	Klasse WO
1,0 Wissenschaftl. Mitarbeiter/in mbA (Leiter/in amtstierärztliche Fleischkontrolle)	21
1,0 Jurist. Sekretär/in mbA	21
2,9 Wissenschaftl. Mitarbeiter/in (amtliche Tierärzteinamtlicher Tierarzt Bereiche Tiergesundheit, Tierschutz Heimtiere und amtstierärztliche Fleischkontrolle)	20
3,5 Techniker/in (Fachassistent/in Fleischkontrolle)	13
1,0 Verwaltungssekretär/in (Kanzlei, Auskunftserteilung)	12

auf den 1. Januar 2012:	Klasse WO
5,0 Wissenschaftl. Mitarbeiter/in (amtliche Tierärzteinamtlicher Tierarzt, ATA-Regio)	20

Stellenumwandlung auf den 1. Januar 2011:

1,0 Controller/in (bisher WO Kl. 17) neu	20
--	----

II. Der Stellenplan des Direktionssekretariats der Gesundheitsdirektion wird auf den 1. Januar 2011 wie folgt geändert:

0,4 Jurist. Sekretär/in mbA VV Kl. 21 wird aufgehoben.

III. Die Gesundheitsdirektion wird beauftragt, im Verlaufe des Jahres 2014 dem Regierungsrat über die Auswirkungen des Systemwechsels auf das Veterinäramt und den Stellenplan Bericht zu erstatten.

IV. Mitteilung an die Finanzdirektion und die Gesundheitsdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:



Husi