



Kanton Zürich
Gesundheitsdirektion



Antrag an den Regierungsrat

vom xxxxxxxxxxxxxxxx

405-2011 und 386-2011 / 419-05-2011 / cs /VO)

B

VORENTWURF VOM 7. MAI 2014

KR-Nr. 68/2011 und 85/2011

Beschluss des Kantonsrates über die Erledigung der Motionen KR-Nr. 68/2011 betreffend Gewaltentrennung im Vete- rinäramt und Kr.-Nr. 85/2011 betreffend Ände- rung der heutigen Tierschutzkommission in eine vom Parlament gewählte, unabhängige Verwal- tungskommission zwecks allein verantwortli- chen Vollzugs des Tierschutzgesetzes

(vom.....)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom

beschliesst:

- I. Die vom Regierungsrat in Erfüllung der Motionen KR-Nr. 68/2011 betreffend Gewaltentrennung im Veterinäramt und KR-Nr. 85/2011 betreffend Änderung der heutigen Tierschutzkommission in eine vom Parlament gewählte, unabhängige Verwaltungskommission zwecks allein verantwortlichen Vollzugs des Tierschutzgesetzes vorgelegte Änderung des Tierschutzgesetzes und des Tierseuchengesetzes wird abgelehnt.
 - II. Es wird zur Kenntnis genommen, dass die Motionen KR-Nr. 68/2011 und 85/2011 erledigt sind.
 - III. Mitteilung an den Regierungsrat.
-



Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 25. Juni 2012 folgende Motionen zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

- I. Motion KR-Nr. 68/2011 betreffend Gewaltentrennung im Veterinärbereich, eingereicht von den Kantonsräten Hansjörg Schmid, Dinhard, und Michael Welz, Oberembrach:
 1. Der Regierungsrat wird beauftragt, die Gesetze dahingehend anzupassen, dass im Vollzug des Tierschutz- und Tierseuchengesetzes eine klare Aufgabenteilung entsteht. Die Bereiche wie a) Anordnungen von Massnahmen, b) Kontrollen und c) Verfügungen von Sanktionen sind in unabhängigen Organen zu organisieren.
 2. Der Tierschutzkommission ist beim Vollzug des Tierschutz- und Tierseuchengesetzes ein Mitwirkungsrecht einzuräumen. Sie dient auch als Anlaufstelle für Tierhalter.
- II. Motion KR-Nr. 85/2011 betreffend Änderung der heutigen Tierschutzkommission in eine vom Parlament gewählte, unabhängige Verwaltungskommission zwecks allein verantwortlichen Vollzugs des Tierschutzgesetzes, eingereicht von Kantonsrat Urs Hans, Turbenthal, und Regula Kaeser-Stöckli, Kloten:

Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat einen Antrag auf Gesetzesänderung zu unterbreiten damit in Zukunft,

- a) der Vollzug des Tierschutzgesetzes von der künftig vom Kantonsrat gewählten Tierschutzkommission überwacht wird,
 - b) die Tierschutzkommission die Grundsätze für den Vollzug des Tierschutzgesetzes festlegt (analog zum Bildungsrat im Schulwesen),
 - c) die Tierschutzkommission erste Beschwerdeinstanz gegen Entscheide des Veterinäramtes ist,
 - d) die Aufgaben des Veterinäramtes entsprechend der Kompetenzänderung in a) re-dimensioniert werden, damit diese Neuorganisation kostenneutral erfolgt,
 - e) Nutztierhalter in Relation zu Veterinären in der Tierschutzkommission paritätisch vertreten sind.
-



Bericht

A. Ausgangslage und Vorgehen

Die beiden Motionen fordern im Wesentlichen eine verstärkte Mitwirkung der heutigen Tierschutzkommission beim Vollzug des Tierschutzrechts und des Tierseuchenrechts, wenn auch in unterschiedlichem Mass. Ferner sollen die Mitglieder der Kommission nach der einen Motion durch den Kantonsrat gewählt werden. Entgegen dem Antrag des Regierungsrates überwies der Kantonsrat die Motionen am 25. Juni 2012 zur Berichterstattung und Antragstellung. Darauf erarbeitete die federführende Direktion einen Vorentwurf. Zu diesem wurde von Mai bis August 2014 ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt.

B. Forderungen der Motionen

Der Wortlaut der beiden Motionen ist nicht restlos klar. Zu ihrem besseren Verständnis sind deshalb die Begründungen der Motionen heranzuziehen. Gestützt darauf versteht der Regierungsrat die beiden Motionen wie folgt:

- Motion Schmid, Ziffer 1: Im Bereich des Tierschutzrechts und des Tierseuchenrechts soll die Kompetenz zur Anordnung von Massnahmen, zur Kontrolle ihrer Einhaltung und zur Verhängung von Sanktionen auf von einander unabhängige Organe (Verwaltungseinheiten, Behörden oder Kommissionen) übertragen werden. Das Veterinäramt (VETA) könnte einen, aber nicht alle dieser Aufgabenbereiche übernehmen. Auch widerspräche es dem Sinn der Motion, wenn die drei Aufgabenbereiche durch Abteilungen erfüllt würden, die dem VETA unterstellt sind.
- Motion Schmid, Ziffer 2 Satz 1: Die heutige Tierschutzkommission soll beim Vollzug des Tierschutzrechts und des Tierseuchenrechts mitwirken können, d.h. die Kommission soll den Inhalt der Anordnungen und Festlegungen des Amtes mitbestimmen können.
- Motion Schmid, Ziffer 2 Satz 2: Die Tierhalterinnen und Tierhalter sollen sich mit Fragen aus den Bereichen Tierschutz und Tierseuchen an die Tierschutzkommission wenden können.
- Motion Hans, lit. a und e: Die Mitglieder der Tierschutzkommission sollen vom Kantonsrat gewählt werden. Dabei ist sicher zu stellen, dass die Gruppen der Nutztier-

halterinnen und -halter und der Veterinärmedizinerinnen und -mediziner gleich gross sind.

- Motion Hans, lit. a und b: Die Tierschutzkommission soll den Vollzug des Tierschutzrechts und – das ergibt sich aus der Begründung – auch des Tierseuchenrechts überwachen und in diesen Bereichen die Vollzugsgrundsätze festlegen.
- Motion Hans, lit. c: Die Tierschutzkommission soll Rekurse behandeln, die gerichtet sind gegen Anordnungen des VETA aus dem Bereich des Tierschutzrechts und – so die Begründung der Motion – aus dem Bereich des Tierseuchenrechts.
- Motion Hans, lit. d: Die gesetzlichen Aufgaben des VETA sollen im Sinne der geforderten Reorganisation vermindert werden, so dass insgesamt keine Mehrkosten anfallen.

C. Vollzugsorganisation im Bereich Tierschutz und Tierseuchen nach kantonalem Recht

Die beiden Motionen möchten die Vollzugsorganisation in den Bereichen Tierschutz und Tierseuchen ändern. Heute besteht hier folgende Vollzugsorganisation, die auch die Vorgaben des Bundesrechts umfassend berücksichtigt:

Nach § 2 des Kantonalen Tierschutzgesetzes (KTSchG) vollzieht die zuständige Direktion des Regierungsrates die Tierschutzgesetzgebung, soweit Gesetz und Verordnung nichts anderes bestimmen. § 1 der Kantonalen Tierschutzverordnung (KTSchV) überträgt diese Kompetenz dem **Veterinäramt** (VETA), soweit das eidgenössische und das kantonale Recht nichts anderes bestimmen.

Die vom Regierungsrat gewählte **Tierschutzkommission** berät die vollziehenden Organe in Fragen des Tierschutzes, ausgenommen im Themenbereich der Tierversuche. Hierzu kann sie Auskunft verlangen, in Akten Einsicht nehmen und Anträge stellen (§ 3 Abs. 3 KTSchG). Der Regierungsrat wählt ferner die Mitglieder der **Tierversuchskommission**. Diese begutachtet Gesuche für Tierversuche mit erhöhtem Schweregrad (§§ 4 Abs. 1 und 12 Abs. 1 KTSchG).

Im Bereich der Tierseuchen vollzieht die für das Veterinärwesen zuständige Direktion das Tierseuchenrecht, soweit die eidgenössische und kantonale Gesetzgebung nichts anderes bestimmt (§ 1 Kantonales Tierseuchengesetz, KTSG). Diese Aufgaben werden auf Verord-

nungsstufe dem **VETA** übertragen (§ 1 Abs. 1 Kantonale Tierseuchenverordnung, KTSV). Nach § 2 Abs. 1 KTSV wird das VETA von der **Kantonstierärztin** oder dem **Kantonstierarzt** geleitet.

Auch im Bereich des Tierseuchenrechts sieht das kantonale Recht eine Kommission vor: Die vom Regierungsrat bestellte **Schadenskommission** berät die Vollzugsorgane bei der Beurteilung von Schäden als Folge von Tierverlusten und Aborten und zufolge tierärztlich zu behandelnden „anaphylaktischen Sofortreaktionen und zytotoxischen Reaktionen“, bei denen ein Zusammenhang mit behördlich angeordneten Präventionsmassnahmen glaubhaft ist (§ 8 Abs. 4 KTSG; § 3 KTSV).

D. Rechtliche Beurteilung der Motionen

In seiner Stellungnahme zu den beiden Motionen hat der Regierungsrat dargelegt, dass sich die Motionen nicht ohne Verletzung der Vorgaben des Bundesrechts umsetzen liessen. Da der Kantonsrat die Motionen trotzdem überwies, liess die federführende Direktion die Frage der Rechtmässigkeit der Motionen in einem Rechtsgutachten abklären. Der Gutachter, Prof. Dr. Felix Uhlmann von der Universität Zürich, kommt zum Schluss, dass einige Elemente der Motionen rechtskonform verwirklicht werden können, während sich andere Teile nicht ohne Verletzung des Bundesrechts umsetzen lassen. Im Einzelnen:

1. Nur teilweise Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht

In der Regel schreibt das Bundesrecht den Kantonen nicht vor, wie sie den Vollzug des Bundesrechts zu organisieren haben. Der Bund wahrt so die Eigenständigkeit der Kantone (vgl. Art. 47 BV). Solche organisationsrechtliche Vorgaben sind indessen zulässig, wenn sie erforderlich sind, um die von der Bundesgesetzgebung angestrebten Ziele zu erreichen. Solche Vorgaben finden sich in den Bereichen des Tierschutzrechts und des Tierseuchenrechts:

Das **Tierschutzgesetz** des Bundes (TSchG) schreibt den Kantonen zwei Vollzugsorgane vor: eine kantonale Fachstelle und eine kantonale Kommission für Tierversuche. Die Fachstelle hat „den Vollzug dieses Gesetzes [des Tierschutzgesetzes] und der gestützt darauf erlassenen Vorschriften sicherzustellen“; sie steht „unter der Verantwortung der Kantonstierärztin oder des Kantonstierarztes“ (Art. 33 TSG); diese oder dieser leitet die Fachstelle (Art. 210 Abs. 1 Tierschutzverordnung, TSchV). Im Kanton Zürich nimmt das VETA die



Funktionen der Fachstelle wahr. In seiner Botschaft an die Bundesversammlung begründete der Bundesrat diese Vorschrift wie folgt:

„Den Kantonen soll die Organisationsform für den Vollzug des Tierschutzrechts vorgeschrieben werden. Sie sollen eine einzige Fachstelle für den Tierschutz bezeichnen müssen. Diese soll unter der Leitung des Kantonstierarztes oder der Kantonstierärztin stehen. Damit sollen jene Kantone, die den Vollzug des Tierschutzrechts auf verschiedene Stellen verteilt haben (beispielsweise eine Stelle für Tierversuchsbewilligungen, eine andere für Nutztierschutz), dazu angehalten werden, die kantonsinternen Synergien der verschiedenen Tierschutzbereiche zu nutzen, den Vollzug zu rationalisieren und gleichzeitig zu stärken“ (BBl 2003 682 f.).

Das Parlament teilte diese Auffassung, führte die Kommissionssprecherin im Ständerat doch aus:

„Der Vollzug ist ein kritischer Punkt, den bereits die GPK hervorgehoben hatte. Wenn wir eine Verbesserung des Vollzugs haben wollen und der Bund die Oberaufsicht wahrnehmen will, dann ist es nötig, dass wir im jeweiligen Kanton eine Fachstelle schaffen, die für den Tierschutz zuständig ist. Das ist eigentlich ganz zentral“ (Amtliches Bulletin Nationalrat, 2005 S. 841).

Im Bereich der Tierseuchen ergeben sich organisationsrechtliche Vorgaben aus Art. 3 des **Tierseuchengesetzes** (TSG). Die Bestimmung lautet:

„Die Kantone organisieren den kantonalen und örtlichen seuchenpolizeilichen Dienst selbstständig unter Vorbehalt (...) der folgenden Bestimmungen:

1. Jeder Kanton bezeichnet einen Kantonstierarzt und nach Bedarf weitere amtliche Tierärzte. Der Kantonstierarzt leitet die Tierseuchenpolizei unter Aufsicht der kantonalen Regierung.
2. (...)
3. Die kantonale Organisation muss geeignet sein, die wirksame Durchführung dieses Gesetzes und der gestützt darauf erlassenen Vorschriften zu sichern.“

Auch im Bereich der Tierseuchenpolizei schreibt das Bundesrecht somit eine hierarchische Vollzugsorganisation unter Leitung der Kantonstierärztin oder des Kantonstierarztes vor. In diesem Sinn wählt jeder Kanton „einen Kantonstierarzt zum Leiter des kantonalen Veterinäramtes“ (Art. 300 Abs. 1 Tierseuchenverordnung, TSV). Zahlreiche Bestimmungen des eidgenössischen Tierseuchenrechts übertragen der Kantonstierärztin oder dem Kantonstierarzt Aufgaben.

Wie erwähnt, hat die federführende Direktion die Frage der Rechtmässigkeit der Motionen in einem Rechtsgutachten prüfen lassen. Gemäss diesem Gutachten haben die bundes-

rechtlichen Vorgaben für die Ausgestaltung der kantonalen Vollzugsorganisation in den Bereichen Tierschutz und Tierseuchen folgende Auswirkungen:

- Die eidgenössische Gesetzgebung schreibe den Kantonen in den Bereichen Tierschutz und Tierseuchenbekämpfung einen „zentralisierten Vollzug bei einer Instanz, nämlich beim Kantonstierarzt resp. der Kantonstierärztin“ vor. Dieser oder diese habe die kantonale Fachstelle für Tierschutz bzw. die Tierseuchenpolizei zu leiten (Gutachten, Rz. 29, 1. Spiegelstrich).
- Der Begriff ‚Leitung‘ impliziere „ein hierarchisches Verhältnis zwischen dem Kantonstierarzt resp. der Kantonstierärztin und weiteren Verwaltungsträgern von Vollzugsaufgaben (...). Mit einer solchen Leitungsfunktion ist die Übertragung von Verwaltungsentscheidungskompetenzen auf andere Träger nicht kompatibel; eine ‚unabhängige‘, d.h. aus der Verwaltungshierarchie herausgelöste Kommission mit Verwaltungsentscheidungskompetenzen erscheint bundesrechtswidrig“ (Gutachten, Rz. 29, 1. Spiegelstrich).
- Die Leitungsfunktion betreffe „den Vollzug in seiner Gesamtheit. Entsprechend erachte ich Befugnisse einer kantonalen Kommission bezüglich der Festlegung von Grundsätzen für den Vollzug, Überwachung des Vollzugs, Anordnung von Massnahmen, Kontrollen, Sanktionen etc. nicht für mit dem Bundesrecht kompatibel.“ Die Konzentration der Befugnisse auf eine Person bzw. die Fachstelle entspreche der klaren Absicht des Gesetzgebers. „Deshalb wäre es auch unzulässig, die Aufgabenbereiche Anordnung von Massnahmen, Kontrollen und Verfügung von Sanktionen mehreren unabhängigen, d.h. nicht unter Leitung der Kantonstierärztin oder des Kantonstierarztes stehenden Verwaltungseinheiten oder Organisationen zuzuweisen“ (Gutachten, Rz. 29, 1. Spiegelstrich).
- Die Bundesgesetzgebung schliesse nicht aus, eine Kommission ausserhalb der Zentralverwaltung mit der Behandlung von Rekursen zu betrauen, solange der Weiterzug an ein kantonales oberes Gericht gewährleistet sei (Gutachten, Rz. 29, 2. Spiegelstrich).
- Auch eine Beratungsfunktion und eine Vermittlungsfunktion der Tierschutzkommission seien unproblematisch, solange die Leitungsaufgabe des Kantonstierarztes oder der Kantonstierärztin dadurch nicht beeinträchtigt werde (Gutachten, Rz. 22, 3. Spiegelstrich).



2. Nur teilweise Vereinbarkeit mit der Kantonsverfassung

Gemäss Kantonsverfassung ist der Regierungsrat „die oberste leitende und vollziehende Behörde des Kantons“ (Art. 60 Abs. 1 KV); er „leitet die kantonale Verwaltung und bestimmt im Rahmen des Gesetzes ihre Organisation“ (Art. 70 Abs. 1 KV). Unter dem Begriff der Verwaltung ist hier die Zentralverwaltung gemeint.

Die Motionen stehen in einem Spannungsverhältnis zu diesen Verfassungsbestimmungen. Sie verlangen, dass die Tierschutzkommission die Grundsätze für den Vollzug des Tierschutz- und Tierseuchenrechts festlegen soll und dass sie beim Gesetzesvollzug in diesen Bereichen mitwirken und ihn überwachen soll (Motion Hans, lit. a und b; Motion Schmid, Ziffer 2). Da die Tierschutzkommission vom Kantonsrat gewählt werden soll (Motion Hans, lit. a), führte das unweigerlich zu Kompetenzkonflikten. Denn das Veterinäramt mit der Kantonstierärztin oder dem Kantonstierarzt als Leiterin oder Leiter ist Teil der vom Regierungsrat geleiteten Zentralverwaltung, wogegen die Tierschutzkommission gemäss der Motion Hans vom Kantonsrat zu wählen ist und damit gegenüber dem Parlament, jedenfalls nicht gegenüber dem Regierungsrat verantwortlich ist. Die Kompetenzkonflikte zeigten sich beispielsweise dann, wenn die Zulässigkeit eines von der Kommission formulierten Vollzugsgrundsatzes vom Veterinäramt anders beurteilt würde: Zwar hätte die Kommission den Anspruch, dass sich die Vollzugsorgane an diesen Grundsatz halten würden. Aber sie könnte nichts dagegen unternehmen, wenn das nicht der Fall wäre. Denn selbst bei weitgehenden Kompetenzen der Kommission könnte ihr kein Weisungsrecht gegenüber den Vollzugsorganen der Zentralverwaltung eingeräumt werden, weil andernfalls dieses Weisungsrecht in nicht lösbare Konkurrenz träte zum Weisungsrecht der vorgesetzten Stellen der Zentralverwaltung und letztlich des Regierungsrates. Zu unlösbaren Konflikten zufolge doppelter Verantwortlichkeit führte auch ein Mitwirkungsrecht der Kommission, verstanden als gemeinsam auszuübende Kompetenz zu hoheitlichem Handeln: Wenn eine Verfügung nur unter der Voraussetzung erlassen werden kann, dass sowohl die Vollzugsorgane der Zentralverwaltung als auch die Tierschutzkommission damit einverstanden sind, kann das zur Lähmung des Gesetzesvollzugs führen. Gleiches gilt für die geforderte Überwachung der Zentralverwaltung durch die Kommission: Sollte die Überwachung das Recht umfassen, im Einzelfall korrigierend einzugreifen, so träte das Weisungsrecht der vorgesetzten Stelle der Zentralverwaltung in unlösbare Konkurrenz zum Weisungsrecht der Kommission. Um solche und andere Schwierigkeiten zu vermeiden, wird in der Lehre gefordert: „Wahl-

befugnisse sollten dem Kantonsrat nur in Bereichen übertragen werden, für welche der Regierungsrat keine Führungsfunktion wahrnimmt“ (Matthias Hauser, Kommentar KV, Art. 58 Rz. 5). Das Gutachten kommt deshalb zu folgendem Schluss: „Insgesamt erscheint eine vom Kantonsrat gewählte Kommission mit Funktionen in der Zentralverwaltung verfassungsrechtlich heikel, mindestens aber unüblich. Das Problem solcher Anordnungen liegt darin, dass die Einflussnahme des Parlaments und die Leitungsfunktion des Regierungsrates sich überlagern und zu unklaren Kompetenzen und Verantwortlichkeiten führen“ (Gutachten, Rz. 39).

3. Zusammenfassung und Schlussfolgerung

Die vorstehenden Ausführungen lassen sich wie folgt zusammenfassen, und es sind nachfolgende Schlussfolgerungen zu ziehen:

- Die Forderung der Motion Schmid, Ziffer 1, wonach die Kompetenz zur Anordnung von Massnahmen, zur Kontrolle ihrer Einhaltung und zur Verhängung von Sanktionen auf **unterschiedliche, nicht dem VETA unterstellte Organe** zu verteilen sei, verstösst gegen Bundesrecht. Denn das Tierschutz- und das Tierseuchenrecht des Bundes verlangen einen zentralisierten Vollzug bei einer einzigen Instanz unter der Leitung der Kantonstierärztin oder des Kantonstierarztes. Da der Regierungsrat auch bei einer überwiesenen Motion nicht verpflichtet werden kann, eine rechtswidrige Umsetzungsvorlage auszuarbeiten, wird dieser Forderung der Motion Schmid nicht entsprochen.
- Die Forderung der Motion Schmid, Ziffer 2 Satz 1, wonach der Tierschutzkommission beim Vollzug des Tierschutz- und des Tierseuchenrechts ein **Mitwirkungsrecht** einzuräumen sei, wäre dann bundesrechtswidrig, wenn damit eine Mitbestimmung des Inhalts von Vollzugshandlungen und Anordnungen gemeint wäre. Wie erwähnt, müssen die Zuständigkeit und die Verantwortung des Gesetzesvollzugs kraft Bundesrechts ungeteilt und uneingeschränkt beim VETA unter der Leitung der Kantonstierärztin oder des Kantonstierarztes liegen. Auch würde mit einer so verstandenen Mitwirkung der Kommission der Regierungsrat in seiner Funktion, die Zentralverwaltung zu leiten, eingeschränkt.
Die heutige Beratungsfunktion der Tierschutzkommission (Beratung der Vollzugsorgane in Fragen des Tierschutzes, § 3 Abs. 3 KTSchG) widerspricht hingegen we-



der dem Bundesrecht noch der Kantonsverfassung. So verstanden, ist die Motion Schmid rechtskonform. Da die Motion die Mitwirkung der Kommission auch im Bereich des Tierseuchenrechts verlangt, ist in der Vorlage an den Kantonsrat vorzusehen, dass die Beratungsfunktion auf diesen Rechtsbereich ausgedehnt wird, wobei diese Aufgabe nicht von der Tierschutzkommission wahrgenommen werden soll, sondern von der vom kantonalen Tierseuchengesetz vorgesehenen Schadenskommission (§ 8 Abs. 4 KTSG). Andernfalls entstünden Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen der Schadenskommission und der Tierschutzkommission, die beide im Bereich des Tierseuchenrechts tätig wären. Die Bezeichnung der Schadenskommission ist in der Vorlage entsprechend zu ändern: Sie soll neu Tierseuchenkommission heissen.

- Die Forderung der Motion Schmid, Ziffer 2 Satz 2, wonach die Tierschutzkommission als **Anlaufstelle** für Tierhalterinnen und Tierhalter wirkt, ist aus Sicht des übergeordneten Rechts nicht zu beanstanden, soweit die Verantwortlichkeit des VETA bzw. der Kantonstierärztin oder des Kantonstierarztes für den Vollzug des Tierseuchen- und des Tierschutzrechts nicht beeinträchtigt ist. In der Vorlage an den Kantonsrat ist deshalb die Erweiterung des gesetzlichen Aufgabenkatalogs der Tierschutzkommission vorzusehen. Dabei drängen sich zwei Einschränkungen auf: (1) Die Tierschutzkommission soll nur als Anlaufstelle für Fragen und Anliegen aus dem Bereich des Tierschutzrechts wirken. Fragen und Anliegen aus dem Bereich des Tierseuchenrechts hingegen soll die Tierseuchenkommission behandeln. (2) Die Tierschutzkommission soll nicht für Fragen aus dem Bereich des Tierversuchsrechts zuständig sein. Letzteres umfasst die Bewilligungsverfahren für Tierversuchsprojekte selber, für Versuchstierhaltungen und -zuchten, für die Herstellung von gentechnisch veränderten Tierlinien und für die Weiterzucht von belasteten Mutanten (vgl. 6. Kapitel Tierschutzverordnung vom 23. April 2008; SR 455.1). Denn in diesem Bereich gibt es die Tierversuchskommission. Diese Kommission wirkt „beim Vollzug der Bestimmungen über Tierversuche“ mit (§ 4 Abs. 3 Satz 2 KTSchG) und erfüllt hierbei auch die Aufgaben einer Anlaufstelle.
- Die Forderung der Motion Hans, lit. a, wonach die Mitglieder der Tierschutzkommission **vom Kantonsrat zu wählen** sind, verstösst nicht gegen übergeordnetes Recht, soweit dieser Kommission keine hoheitlichen Vollzugsaufgaben übertragen werden. Demzufolge ist dem Kantonsrat eine Änderung des Tierschutzgesetzes zu

unterbreiten, die dieser Forderung entspricht. Gleiches gilt für die Forderung der Motion Hans, lit. e, wonach in dieser Kommission gleich viele Veterinärmedizinerinnen und -mediziner wie Nutztierhalterinnen und -halter angehören sollen; auch dieser Punkt ist in der Vorlage an den Kantonsrat so zu verankern. Diese Regelungen sollen in gleicher Weise für die Tierseuchenkommission gelten. Die Wahl der Mitglieder der beiden Kommissionen durch den Kantonsrat hat zur Konsequenz, dass auch die ganze Administration der Kommission (Sekretariat, Budget, Entschädigung usw.) durch den Kantonsrat erfolgt.

- Die Forderung der Motion Hans, lit. a und b, wonach die Tierschutzkommission den Vollzug des Tierschutz- und des Tierseuchenrechts **überwachen** soll und in diesen Bereichen Vollzugsgrundsätze festlegen kann, würde ebenfalls den zentralen Vollzug des Tierschutz- und des Tierseuchenrechts unter der Leitung der Kantonstierärztin oder des Kantonstierarztes beeinträchtigen und ist deshalb bundesrechtswidrig. Dem Kantonsrat wird deshalb keine Gesetzesformulierung unterbreitet, die dieser Forderung entspricht.
- Die Forderung der Motion Hans, lit. c, wonach die Tierschutzkommission als **Rekursinstanz** gegen Anordnungen des Veterinäramtes wirkt, verstösst weder gegen Bundesrecht noch gegen die Kantonsverfassung. Dem Kantonsrat wird deshalb eine entsprechende Gesetzesformulierung unterbreitet. Zwecks Wahrung der sachlichen Zuständigkeit soll indessen auch hier die Tierschutzkommission nur für Rekurse gegen Anordnungen aus dem Bereich des Tierschutzrechts, zuständig sein, wogegen Rekurse gegen Anordnungen aus dem Bereich des Tierseuchenrechts von der Tierseuchenkommission zu behandeln sind.
- Die Forderung der Motion Hans, lit. d, wonach die **Aufgaben des Veterinäramtes zu reduzieren** sei, weil neu der Vollzug des Tierschutzrechts durch die Tierschutzkommission zu überwachen sei, kann nicht erfüllt werden. Denn die Überwachung ist untrennbar mit dem Gesetzesvollzug verbunden, für den die Verantwortung kraft Bundesrecht ausschliesslich beim VETA unter der Leitung der Kantonstierärztin oder des Kantonstierarztes liegt.



E. Bemerkungen zur Vorlage im Einzelnen

Dem gesetzlichen Auftrag folgend unterbreitet der Regierungsrat dem Kantonsrat eine Gesetzesvorlage, mit der die beiden Motionen umgesetzt werden, soweit sich diese mit dem Bundesrecht und der Kantonsverfassung vereinbaren lassen. Zu den Bestimmungen ist Folgendes zu bemerken:

1. Tierschutzgesetz

Titel

Zur Vereinfachung und Verbesserung der Kommunikation soll das Kantonale Tierschutzgesetz mit einer Abkürzung ergänzt werden. In Analogie zum Bundesrecht soll die Abkürzung KTSchG lauten.

§ 3. Tierschutzkommission

Nach *Abs. 1 Satz 1* sollen die Mitglieder der Tierschutzkommission neu vom Kantonsrat gewählt werden. Damit wird dem Anliegen der Motion Hans, lit. a, entsprochen. Sinnvollerweise wählt der Kantonsrat auch die Präsidentin oder den Präsidenten sowie die Stellvertretung. Im Übrigen konstituiert sich die Kommission selbst (vgl. *aAbs. 3 Satz 1*).

Nach dem geltenden *Abs. 2* besteht die Kommission aus höchstens elf Mitgliedern. Zur Verbesserung der Rechtssicherheit soll die maximale Mitgliederzahl als feste Kommissionsgrösse fixiert werden. Zudem soll vorgeschrieben werden, dass in der Kommission, das heisst unter den Fachleuten gemäss *Abs. 1*, gleich viele Veterinärmedizinerinnen und -mediziner wie Nutztierhalterinnen und -halter vertreten sind. Damit wird der Forderung der Motion Hans, lit. e, entsprochen. Bei der Zählung, wer als Nutztierhalter oder Tierarzt Einsitz in die Kommission hat, sind auch jene Kommissionsmitglieder zu erfassen, die in der Kommission als Fachleute für Wildtier-, Nutztier- oder Heimtierhaltung Einsitz haben.

Abs. 3 hält fest, dass das Sekretariat der Kommission durch die Parlamentsdienste besorgt und ihr Budget durch die Geschäftsleitung des Kantonsrates festgelegt wird. Diese Regelungen ergeben sich als Konsequenz aus der mit den beiden Motionen angestrebten Stärkung und Verselbständigung der heutigen Tierschutzkommission.



Abs. 4 regelt Aufgaben der Tierschutzkommission. Die Bestimmung soll in dem Sinne ergänzt werden, dass die Kommission neu auch als Anlaufstelle für Tierhalterinnen und Tierhalter im Bereich des Tierschutzes, ausgenommen betreffend Tierversuche, dient. Damit wird der Motion Schmid, Ziffer 2 Satz 2, entsprochen. Zu Tierversuchen kann sich diese Kommission nicht äusseren, da sie dafür nicht ausgestaltet ist und besonderes Fachwissen erforderlich ist. Wie die Tierseuchenkommission soll auch die Tierschutzkommission im eigenen Zuständigkeitsbereich zudem Fragen und Anliegen von Tierhalterinnen und Tierhaltern entgegen nehmen und im Bedarfsfall die Verständigung zwischen Privaten und der Verwaltung fördern.

Der letzte Satz des bisherigen *Abs. 3* regelt die Verfahrensrechte der Kommission (Recht auf Auskunft, auf Akteneinsicht und Antragsrecht). Zur Verbesserung der Gliederung wird diese Regelung als eigener Absatz gefasst und dabei präzisiert, dass sich die Verfahrensrechte der Kommission auf den Bereich des Tierschutzrechts, ausgenommen Tierversuche, beschränken (*Abs. 5*).

§ 15a. Rechtsschutz

Die Tierschutzkommission soll neu Rekursinstanz gegen die Bewilligungen und andere Anordnungen des VETA im Bereich des Tierschutzes sein. Damit wird der Motion Hans, lit. c, entsprochen. Die Rekursentscheide der Kommission sind mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht anfechtbar (§ 41 Abs. 1 VRG i.V.m. § 19 Abs. 3 VRG). Hierzu soll auch die Gesundheitsdirektion berechtigt sein. Diese Regelung drängt sich auf, weil es sich bei der Tierschutzkommission um eine externe, nicht der Zentralverwaltung zuzurechnende Kommission handelt. In ähnlicher Weise hat der Kantonsrat den zuständigen Direktionen die Beschwerdelegitimation gegen Entscheide des Baurekursgerichts eingeräumt, soweit damit Anordnungen im Bereich des Planungs- und Baurechts aufgehoben werden (§ 338c PBG in der Fassung vom 28. Oktober 2013).

2. Tierseuchengesetz

§ 3a. Tierseuchenkommission

Nach *Abs. 1* wählt der Kantonsrat auf seine Amtsdauer eine Tierseuchenkommission. Der geltenden Verordnungsbestimmung über die Schadenskommission (§ 3 Abs. 1 KTSV) fol-

gend, soll der Kantonsrat auch die Präsidentin oder den Präsidenten und die Stellvertretung wählen. Im Übrigen konstituiert sich die Kommission selbst.

Abs. 2 regelt die Kommissionsgrösse und räumt verschiedenen Interessenverbänden das Recht ein, dem Kantonsrat ein Mitglied oder zwei Mitglieder zur Wahl vorzuschlagen. Die Bestimmung übernimmt § 3 Abs. 2 KTSV und ist weiterhin sinnvoll, um das für die Kommissionsarbeit unumgängliche Fachwissen sicher zu stellen.

Abs. 3 hält fest, dass das Sekretariat der Kommission durch die Parlamentsdienste besorgt und ihr Budget durch die Geschäftsleitung des Kantonsrates festgelegt wird. Diese Regelungen ergeben sich als Konsequenz aus der mit den beiden Motionen angestrebten Stärkung der heutigen Tierschutzkommission.

Abs. 4 regelt die Aufgaben der Tierseuchenkommission. Die Bestimmung orientiert sich an § 3 Abs. 3 KTSchG über die Aufgaben der Tierschutzkommission. Damit wird Ziff. 2 Satz 1 der Motion Schmid entsprochen, soweit das Bundesrecht dies zulässt. Die Tierseuchenkommission soll zudem die Aufgaben der bisherigen Schadenskommission nach § 8 Abs. 5 KTSG übernehmen. Danach berät die Schadenskommission die Direktion bei der Beurteilung von Schäden nach § 8 Abs. 1 lit. a KTSG. Schliesslich soll die Tierseuchenkommission, Ziff. 2 Satz 2 der Motion Schmid folgend, als Anlaufstelle für Tierhalterinnen und Tierhalter dienen, soweit es um Fragen und Anliegen aus dem Bereich des Tierseuchenwesens geht.

Abs. 6 bestimmt die Verfahrensrechte der Tierseuchenkommission. Die Regelung entspricht § 3 Abs. 4 KTSchG.

§ 8. Entschädigungen, a. Grundsatz

Nach dem geltenden Abs. 4 hat der Regierungsrat eine Kommission einzusetzen, die die zuständige Direktion bei der Beurteilung von Schäden gemäss § 8 Abs. 1 lit. a berät. Diese Schadenskommission soll weitere beratende und erklärende Aufgaben aus dem Bereich des Tierseuchenrechts übernehmen (vgl. § 3a Abs. 3); ihre Mitglieder sollen neu vom Kantonsrat gewählt werden (§ 3a Abs. 1). Damit wird der Motion Hans, lit. a, entsprochen. Der bisherige § 8 Abs. 4 kann deshalb aufgehoben werden.



§ 16a. Rechtsschutz

Der Motion Hans, lit. c, folgend, soll die Tierseuchenkommission Rekurse gegen Bewilligungen und andere Anordnungen des Veterinäramtes aus dem Bereich des Tierseuchenrechts beurteilen. Die Rekursentscheide können mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden (§ 41 Abs. 1 VRG i.V.m. § 19 Abs. 1 VRG). Auch hier soll die Gesundheitsdirektion zur Erhebung einer Beschwerde ermächtigt werden.

E. Ablehnung der Motionen

Der Regierungsrat lehnt die Motionen und damit auch die Vorlage zur Änderung des Tierschutz- und des Tierseuchengesetzes aus nachfolgenden Gründen ab. Das gilt auch für jene Teile, die sich in Übereinstimmung mit dem höherrangigen Recht umsetzen liessen:

- Die heutige Schadenkommission soll nicht zu einer allgemeinen Tierseuchenkommission ausgebaut und beauftragt werden, das VETA beim Vollzug des Tierseuchenrechts zu beraten und als allgemeine Anlaufstelle für Tierhalterinnen und Tierhalter in diesem Bereich zu wirken. Denn das VETA ist durchaus in der Lage, das Tierseuchenrecht ohne Beratung Dritter umzusetzen. Auch ist das VETA für Tierhalterinnen und Tierhalter gut zugänglich und kann ihre Fragen und Anliegen unbürokratisch und rasch behandeln. Allein im Bereich des Tierseuchenrechts beantwortete das VETA im Jahr 2013 über 3000 Anfragen.
- Die heutige Tierschutzkommission soll nicht zu einer allgemeinen Anlaufstelle für Fragen und Anliegen der Tierhalterinnen und Tierhalter zum Thema Tierschutz ausgebaut werden. Denn das VETA kann auch hier rasch und zuverlässig auf Fragen und Anliegen der Tierhalterinnen und Tierhalter reagieren. Das VETA gab im Jahr 2013 in über 5000 Fällen mündlich und schriftlich Auskunft zu Tierschutzanliegen.
- Die Mitglieder der Tierschutzkommission und der Schadenskommission sollen weiterhin vom Regierungsrat und nicht vom Kantonsrat gewählt werden. Denn bei beiden Kommissionen steht das Fachwissen der Mitglieder im Vordergrund. Dieses kann bei einer Wahl durch den Regierungsrat besser beurteilt werden als bei Wahlen durch den Kantonsrat, bei denen regelmässig die politische Ausrichtung der



Kandidierenden im Vordergrund steht. Zudem müsste dann der Kantonsrat ein Sekretariat für die Kommissionen einrichten und die Finanzierung sicherstellen.

- Rekurse gegen Anordnungen des VETA sollen weiterhin durch die Gesundheitsdirektion und nicht durch zwei vom Kantonsrat gewählte Kommissionen für die Fachbereiche Tierschutz bzw. Tierseuchenbekämpfung beurteilt werden. Hierfür sprechen mehrere Gründe: (1) Der Kantonsrat hat erst vor wenigen Jahren das kantonale Verwaltungsverfahren umfassend bereinigt und dabei auch mehrere kleine Rekurskommissionen abgeschafft (vgl. Gesetz über die Anpassung des kantonalen Verwaltungsverfahrensrechts vom 22. März 2010). Grund für diese Bereinigung war, dass Klein- und Kleinstrekurskommissionen ihre Aufgaben nicht effizient erledigen können. Heute bestehen nur noch drei Rekursinstanzen, die über Rekurse gegen erstinstanzliche Anordnungen der Zentralverwaltung entscheiden: das Baurekursgericht, das Steuerrekursgericht und die Rekurskommission der Zürcher Hochschulen. Es wäre nicht sinnvoll, die heutige konsistente Ordnung im Rekursbereich wieder aufzubrechen und zwei Rekurskommissionen zu schaffen. Diese gilt umso mehr, als die beiden Rekursinstanzen jährlich nur rund zwei Rekurse (Tierseuchenkommission) bzw. rund 25 Rekurse (Tierschutzkommission) zu behandeln hätte. Diese tiefen Zahlen schliessen einen effizienten Betrieb aus. (2) Die Zuständigkeit der neuen Rekursinstanz liesse sich nur mit Mühe von jener der allgemeinen Rekursinstanz - das ist die Gesundheitsdirektion - abgrenzen. Das VETA erlässt Verfügungen nicht nur in den Bereichen des Tierschutzrechts oder des Tierseuchenrechts, sondern auch z.B. im Bereich des Lebensmittelrechts, des Hunderechts oder des Medizinalberufegesetzes, wobei die Fälle zum Teil auch mehrere dieser Rechtsgebiete betreffen. Wer soll in solchen Fällen über einen Rekurs entscheiden? (3) Wären die Rekurse von den Kommissionen des Kantonsrats zu entscheiden, verlöre die Gesundheitsdirektion die Steuerungs- und Aufsichtsfunktion, die mit der Rekurszuständigkeit einher geht: Anhand der Behandlung von Rekursen erfährt eine Rechtsmittelinstanz auch über allfällige generelle Probleme in der untergeordneten Verwaltungseinheit und kann lenkend eingreifen (vgl. Gutachten, Rz. 43). (4) Zur Beurteilung von Rekursen insbesondere im Bereich des Tierversuchsrechts ist viel Fachwissen erforderlich. Es ist nicht klar, wie sich die Kommissionsmitglieder dieses Wissen aneignen sollen. (5) Im Bereich des Tierversuchsrechts kann sich die heutige Tierversuchskommission in wesentlicher Weise in das Ver-



fahren einbringen. Es macht keinen Sinn, die so zustande gekommenen Entscheidungen durch eine weitere externe Kommission prüfen zu lassen.

Gesundheitsdirektion

Antragsbereinigung: ☐ durchgeführt ☐ nicht notwendig
IDG-Status: ☐ öffentlich ☐ nicht öffentlich



Kanton Zürich
Gesundheitsdirektion



Antrag an den Regierungsrat

vom xxxxxxxxxxxxxxxx

405-2011 und 386-2011 / 419-05-2011 / cs /VO)

Geltendes Recht	Vorentwurf vom 7. Mai 2014
	Gesetz über die Tierschutzkommission und die Tierseuchenkommission (vom) <i>Der Kantonsrat,</i> nach Einsichtnahme in den Bericht des Regierungsrates vom ... und in den Antrag der Kommission für ... vom, <i>beschliesst:</i>
	I. Das Kantonale Tierschutzgesetz vom 2. Juni 1991 wird wie folgt geändert:
	<i>Titel:</i> Kantonales Tierschutzgesetz (KTSchG)
<i>Tierschutzkommission</i> § 3. ¹ Der Regierungsrat wählt auf seine Amtsdauer eine Tierschutzkommission, bestehend aus Fachleuten für Wildtier-, Nutztier- und Heimtierhaltung sowie für Fragen des Tierschutzes. ² Die Kommission zählt <u>höchstens elf</u> Mitglieder. Je drei Mitglieder werden auf Vorschlag der Tierschutzorganisationen und der landwirtschaftlichen Organisationen gewählt. ³ Die Tierschutzkommission konstituiert sich selbst. Sie berät die voll-	<i>Tierschutzkommission</i> § 3. ¹ <u>Der Kantonsrat</u> wählt auf seine Amtsdauer die Mitglieder einer Tierschutzkommission, bestehend aus Fachleuten für Wildtier-, Nutztier- und Heimtierhaltung sowie für Fragen des Tierschutzes. <u>Er bestimmt die Präsidentin oder den Präsidenten und die Stellvertretung. Im Übrigen konstituiert sich die Kommission selbst.</u> ² Die Kommission zählt <u>elf</u> Mitglieder. Je drei Mitglieder werden auf Vorschlag der Tierschutzorganisationen und der landwirtschaftlichen



Geltendes Recht	Vorentwurf vom 7. Mai 2014
ziehenden Organe in den Fragen des Tierschutzes mit Ausnahme der Tierversuche. Sie kann Auskunft verlangen, Einsicht in Akten nehmen und Anträge stellen.	Organisationen gewählt. <u>In der Kommission sind gleich viele Veterinärmedizinerinnen und -mediziner wie Nutztierhalterinnen und -halter vertreten.</u> ³ <u>Die Parlamentsdienste besorgen das Sekretariat der Kommission. Die Geschäftsleitung des Kantonsrates legt ihr Budget fest.</u> ⁴ Die Kommission berät die vollziehenden Organe in den Fragen des Tierschutzes mit Ausnahme der Tierversuche. <u>Sie dient als Anlaufstelle für Tierhalterinnen und Tierhalter im Bereich des Tierschutzes, ausgenommen betreffend Tierversuche.</u> ⁵ Sie kann bei der Verwaltung Auskunft <u>über den Vollzug des Tierschutzrechts</u> verlangen, Einsicht in Akten nehmen und Anträge stellen, <u>soweit diese nicht Tierversuche betreffen.</u>
	<i>Rechtsschutz</i> § 15a. ¹ Die Tierschutzkommission ist Rekursinstanz gegenüber Anordnungen des Veterinäramtes im Bereich des Tierschutzrechts. ² Zur Wahrung öffentlicher Interessen kann die zuständige Direktion Beschwerde gegen einen Rekursentscheid erheben.
	II. Das Kantonale Tierseuchengesetz vom 24. September 2012 wird wie folgt geändert:



Geltendes Recht	Vorentwurf vom 7. Mai 2014
	<i>Tierseuchenkommission</i> § 3a. ¹ Der Kantonsrat wählt auf seine Amtsdauer die Mitglieder einer Tierseuchenkommission. Er bestimmt die Präsidentin oder den Präsidenten sowie die Stellvertretung. Im Übrigen konstituiert sich die Kommission selbst. ² Die Kommission zählt sieben Mitglieder. Davon werden vorgeschlagen: a. zwei Mitglieder vom Zürcher Bauernverband, b. zwei Mitglieder von den Tiergesundheitsdiensten für Rinder, für Schweine und für Kleinwiederkäuer, c. je ein Mitglied von der Gesellschaft Zürcher Tierärzte, von der Vetsuissefakultät der Universität Zürich und von der Schweizerischen tierärztlichen Vereinigung für Komplementär- und Alternativmedizin. ³ <u>Die Parlamentsdienste besorgen das Sekretariat der Kommission. Die Geschäftsleitung des Kantonsrates legt ihr Budget fest.</u> ⁴ Die Kommission berät die vollziehenden Organe in Fragen des Tierseuchenwesens und insbesondere bei der Beurteilung von Schäden gemäss § 8 Abs. 1 lit. a. Sie dient als Anlaufstelle für Tierhalterinnen und Tierhalter im Bereich des Tierseuchenprävention und -bekämpfung. ⁵ Sie kann von der Verwaltung Auskunft über den Vollzug des Tierseuchenrechts verlangen, Einsicht in Akten nehmen und Anträge stellen.



Geltendes Recht	Vorentwurf vom 7. Mai 2014
Entschädigungen a. Grundsatz § 8. ¹ Der Kanton entschädigt Tierhalterinnen und Tierhalter: a. bei Tierverlusten und Aborten sowie bei tierärztlich zu behandelnden anaphylaktischen Sofortreaktionen und zytotoxischen Reaktionen, sofern ein Zusammenhang mit den behördlich angeordneten Präventionsmassnahmen glaubhaft ist, b. in Härtefällen wegen Tierseuchen oder anderer übertragbarer Krankheiten betreffend Tiergattungen, für die gemäss § 116 Beiträge zu leisten sind. ² Als Sofortreaktionen gemäss Abs. 1 gelten gesundheitliche Beeinträchtigungen, die innert 72 Stunden auftreten und tierärztlich beurteilt werden. ³ Die Betroffenen melden Schäden gemäss Abs. 1 lit. a der Direktion so, dass Probenahmen möglich sind. ⁴ Der Regierungsrat setzt eine Kommission ein aus Vertreterinnen und Vertretern der Tierhalterinnen und Tierhalter, der Bildung, der Veterinärmedizin und der Verbände. Die Kommission berät die zuständige Direktion bei der Beurteilung der Schäden gemäss Abs. 1 lit. a.	<i>Entschädigungen</i> <i>a. Grundsatz</i> § 8. Abs. 1-3 unverändert. Abs. 4 wird aufgehoben.
3. Abschnitt: Datenbearbeitung	<i>Änderung des Zwischentitels vor § 15:</i> 3. Abschnitt: Datenbearbeitung und Rechtsschutz



Geltendes Recht	Vorentwurf vom 7. Mai 2014
	<i>Rechtsschutz</i> § 16a. ¹ Die Tierseuchenkommission ist Rekursinstanz gegenüber Anordnungen des Veterinäramtes im Bereich des Tierseuchenrechts. ² Zur Wahrung öffentlicher Interessen kann die zuständige Direktion Beschwerde gegen einen Rekursentscheid erheben.
	III. Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.