



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 23. September 2014 / lbr

1030.593

**Interkantonale Übereinkunft über den Viehhandel (Viehhandelskonkordat), Aufhebung;
Genehmigung**

Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 23. September 2014

Sehr geehrter Herr Kantonsratspräsident
Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

A. Ausgangslage

1. Einleitung

Die geltende Interkantonale Übereinkunft über den Viehhandel (Viehhandelskonkordat; bGS 925.51) vom 13. September 1943, der sämtliche damaligen Kantone sowie, gestützt auf eine staatsvertragliche Vereinbarung mit der Schweiz, das Fürstentum Liechtenstein und per 1. Januar 1979 auch der neugeschaffene Kanton Jura beigetreten sind, trat am 1. Januar 1944 in Kraft. Das Viehhandelskonkordat (VHK) hatte zwei Vorgänger, die Übereinkünfte aus den Jahren 1921 und 1927. Die Konkordatslösung war seinerzeit die Folge der bestehenden Kontroverse zwischen Bund und Kantonen über die Zuständigkeit zur Regelung des gewerbsmässigen Viehhandels. Während der Bund eine eidgenössische Regelung anstrebte, wehrten sich die Kantone aus föderalistischen Überlegungen dagegen und konnten mit der Gründung des VHK die Zuständigkeit zur Regelung des Viehhandels zu ihren Gunsten entscheiden. Diese Lösung hat bis heute Bestand.

2. Zweck und Aufgaben

Mit dem VHK soll eine einheitliche Ordnung des Viehhandels gewährleistet werden. Zu diesem Zweck definiert das Konkordatsrecht den Begriff des Viehhandels (§ 1 VHK), statuiert die Bewilligungspflicht (sog. Viehhandelspatent; § 2 VHK) und regelt Zuständigkeit, Voraussetzungen und Verfahren für die Patenterteilung bzw.



den Patentenzug (§§ 3–5 sowie §§ 9–12 VHK). Als wichtiger Grundsatz wird zudem die Freizügigkeit im ganzen Konkordatsgebiet statuiert (§ 6 VHK).

Ein wichtiges Element des Konkordatsrechts sind die Gebühren. Viehhändler sind zum einen verpflichtet, dem zuständigen Kanton jährlich für die Erteilung des Patents eine Grundgebühr sowie – je nach Umfang der Handelstätigkeit – eine Umsatzgebühr zu entrichten (§ 15 VHK). Zum anderen sind Viehhändler gehalten, jährlich eine sog. Kautionsversicherung zu bestellen (§ 13 Abs. 1 VHK). Dabei hat der Viehhändler die Wahl, die Kautionsversicherung beim VHK oder bei der Kautionsversicherungs-Genossenschaft des Schweizerischen Viehhändlerverbands zu leisten. Das VHK und die Kautionsversicherungs-Genossenschaft haben hier eine versicherungsähnliche Funktion. Die Kautionsversicherung, welche sich in der Höhe nach dem voraussichtlichen jährlichen Umsatz richtet, wird für die beim VHK versicherten Viehhändler von den Kantonen zu Gunsten des VHK erhoben. Die Kautionsversicherung dient im Rahmen des von der Konkordatskonferenz beschlossenen Reglements über die Kautionsversicherungen im Viehhandel vom 16. Oktober 1944 (Reglement) der Sicherstellung von zivil- und öffentlich-rechtlichen Ansprüchen gegen den Viehhändler aus dem Viehhandel (§ 13 VHK und § 2 Reglement). Die Konferenz beschliesst über die Verwendung der Betriebsüberschüsse der Kautionskasse. Diese werden im Wesentlichen zur Deckung der Verwaltungskosten und zur Äufnung eines Reservefonds bis zum Betrag von mindestens 5 % der vom VHK übernommenen Kautionsversicherungen eingesetzt (§ 4 Reglement). Per Ende 2014 weist das VHK ein Konkordatsvermögen von rund 4.8 Mio. Franken aus. Dies entspricht einer Deckungsquote von rund 22 %. Die Erhöhung des Konkordatsvermögens resultierte vor allem in den letzten 20 Jahren aus der mündelsicheren Anlage des Vermögens bei gleichzeitig nur wenigen Kautionsfällen, für die das VHK aufzukommen hatte.

3. Organisation

Die Organisation des VHK ist in den §§ 22 ff. VHK geregelt. Oberstes Organ ist die Konferenz, welche sich aus den der Übereinkunft angeschlossenen Kantonen und dem Fürstentum Liechtenstein zusammensetzt. Aufgaben der Konferenz sind im Wesentlichen:

- Bestellung des geschäftsführenden Ausschusses (sog. Vorort);
- Wahl der Präsidentin bzw. des Präsidenten, des Vorstands, des Sekretärs und des Kassiers;
- Genehmigung von Jahresbericht und Jahresrechnung inkl. Revisionsbericht;
- Festlegung der Höhe der Kautionsversicherungen.

Seit der Gründung des VHK ist der Kanton Aargau als Vorort für die Geschäftsführung verantwortlich.

4. Die Bedeutung des Viehhandelskonkordats heute

Aus heutiger Optik hat sich die Bedeutung des VHK stark relativiert. Die Patentpflicht und die Voraussetzungen der Patenterteilung sowie des Patentenzugs sind heute in den Art. 34 ff. der eidgenössischen Tierseuchenverordnung (TSV; SR 916.401) geregelt. Während die aus den Grund- und Umsatzgebühren generierten Mittel für die Kantone zwar nach wie vor eine wichtige Einnahmequelle zur Finanzierung der Massnahmen der Tierseuchenbekämpfung darstellen, ist die Kautionsfunktion des VHK heute kaum mehr von Bedeutung. In den vergangenen Jahrzehnten wurden damit vor allem durch Verlustschein ausgewiesene Forderungen gegenüber Viehhändlern aus dem Verkauf von Vieh beglichen. Dabei hat der Umstand, dass die Höhe der Kautionsversicherung – je nach Umsatz des Viehhändlers – maximal 75'000 Franken beträgt (§ 1 Reglement) in Einzelfällen wohl dazu geführt, dass sich Viehverkäufer für ihren Verlust aus dem Verkauf beim VHK schadlos halten konnten. Ande-



rerseits gab es aber auch grössere Konkursfälle von Viehhändlern bzw. Viehhandelsunternehmen mit einem Schadensbetrag von mehreren Hunderttausend Franken, so dass den Betroffenen aufgrund der beschränkten Kautionshöhe lediglich ein kleiner Teil des finanziellen Schadens ersetzt werden konnte. Aus heutiger Betrachtungsweise entspricht eine staatliche Versicherung in der vorliegenden Art nicht mehr dem Aufgabenverständnis eines modernen Staates. Diese Aufgabe kann, wenn Bedarf dafür besteht, auch vom Berufsverband oder der Versicherungsbranche übernommen werden.

5. Entwicklungen im Bundesrecht

Die im VHK verankerte Pflicht zur Entrichtung von Umsatzgebühren war seit längerem Gegenstand einer Kontroverse zwischen dem Schweizerischen Viehhändlerverband (SVV) und dem VHK bzw. den Kantonen. Der SVV hat wiederholt Anstrengungen zur Abschaffung der Umsatzgebühr unternommen. An der Jahreskonferenz vom 8. Juni 2000 wurde eine entsprechende Resolution des SVV zur Abschaffung der Umsatzgebühren behandelt und es wurde deren Ablehnung beschlossen. Die Kantone und das VHK signalisierten aber gleichzeitig die Bereitschaft, in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Veterinärwesen nach neuen, geeigneten Lösungen zu suchen, dies allerdings unter der Bedingung, dass den Kantonen für die Einnahmen aus den Umsatzgebühren (rund 3 Mio. Franken pro Jahr) Besitzstand in geeigneter Form zuerkannt wird.

Auf Bundesebene wurde das Anliegen des SVV in der Folge aufgenommen. Zuerst mit einer im Rahmen der Agrarpolitik 2007 vorgeschlagenen Ergänzung des Tierseuchengesetzes (TSG; SR 916.40). Dieser erste Vorschlag wurde jedoch nie in Kraft gesetzt, weil für die Umsetzung dieser Regelung insbesondere auf Verordnungsebene kein tragfähiger Kompromiss unter den Beteiligten gefunden werden konnte. Mit Botschaft 11.059 vom 7. September 2011 hat der Bundesrat dem Parlament mit der Schlachtabgabe gemäss Art. 56a des TSG einen neuen Vorschlag unterbreitet.

Art. 56a TSG lautet:

¹ *Wer Tiere der Rinder-, Schaf-, Ziegen- und Schweinegattung zur Schlachtung bringt, hat für jedes Tier eine Abgabe zu entrichten.*

² *Der Bundesrat legt die Abgaben unter Berücksichtigung des Schlachtwertes nach Tierkategorien abgestuft fest. Er regelt die Erhebung der Abgaben.*

³ *Der Bund setzt den Ertrag aus den Abgaben für die Tierseuchenprävention ein.*

In der Botschaft führte der Bundesrat insbesondere aus, dass der Erlös aus der Schlachtabgabe, der in etwa den bisherigen Umsatzgebühren im Viehhandel von rund 3 Mio. Franken entspreche, für die Finanzierung von nationalen Programmen zur Überwachung von Tierseuchen zu verwenden sei, womit die Kantone in diesem Umfang von der Finanzierung dieser Programme entlastet würden. Dies werde es den Kantonen erlauben, das überholte VHK aufzuheben.

Der Vorschlag des Bundesrats wurde vom Parlament am 16. März 2012 gebilligt und die Änderung des TSG wurde vom Stimmvolk in der Referendumsabstimmung vom 25. November 2012 angenommen.

Am 15. März 2013 hat der Bundesrat schliesslich die erforderlichen Verordnungsbestimmungen zu Art. 56a TSG erlassen. Am 1. Januar 2014 trat die neue Regelung in Kraft.



Materiell hat die Schlachtabgabe gemäss Art. 56a TSG die Umsatzgebühren gemäss Konkordatsrecht abgelöst und damit den Weg frei gemacht, das VHK aufzulösen. Um eine doppelte Abgabe zu vermeiden (Erhebung Schlachtabgabe und Umsatzgebühr) sind Kantone und Bund übereingekommen, ab 1. Januar 2014 bis zur Auflösung des VHK keine Umsatzgebühren mehr zu erheben.

B. Erwägungen

1. Aufhebung des Viehhandelskonkordats

a) Gründe der Aufhebung

Aufgrund der Ausführungen oben kann zusammenfassend festgehalten werden, dass im Wesentlichen folgende Gründe gegen eine Weiterführung des Konkordats sprechen:

- Die heute bestehende Regelung des Viehhandels im Bundesrecht (Art. 34 ff. TSV) ist ausreichend. Die Kantone werden weiterhin die Viehhandelspatente erteilen und dafür eine Gebühr erheben können.
- Die Umsatzgebühren als wichtige Einnahme der Kantone werden (indirekt) durch die Schlachtabgabe gemäss Art. 56a TSG gleichwertig ersetzt, indem der daraus erzielte Erlös in einer vergleichbaren Grössenordnung zur Entlastung der Kantone eingesetzt wird.
- Die Aufrechterhaltung einer interkantonalen Kautionsversicherung in der Art, wie sie dem Konkordatsrecht zugrunde liegt, ist nicht mehr zeitgemäss und kann als solche keine Aufgabe des Staates sein. Sie kann deshalb ersatzlos aufgehoben werden. Ein allfälliger Bedarf kann auf Verbandsebene oder gar durch ein privatrechtliches Versicherungsmodell abgedeckt werden.

b) Form der Aufhebung

Das VHK enthält keine Bestimmungen zum Vorgehen bei einer Aufhebung. § 30 VHK hält lediglich fest, dass jeder Kanton bzw. das Fürstentum Liechtenstein unter Beachtung einer einjährigen Kündigungsfrist auf Ende eines Jahres vom Konkordat zurücktreten kann.

Im Kontext der Aufhebung des VHK geht es aber nicht allein um die Aufhebung an sich, sondern zusätzlich darum, das Konkordatsvermögen von rund 4.8 Mio. Franken gemäss einem zu bestimmenden Verteilschlüssel auf die Mitglieder des Konkordats zu verteilen. Deshalb ist es zweckmässig, mittels interkantonomer Vereinbarung das VHK aufzuheben und gleichzeitig die Verteilung des Konkordatsvermögens zu regeln. Diese Vereinbarung muss von allen Mitgliedern des VHK, d.h. durch die nach dem jeweiligen kantonalen Recht bzw. dem Recht des Fürstentums Liechtenstein zuständige Behörde (Exekutive oder Legislative) ratifiziert werden. Mit Zustimmung aller Konkordatsmitglieder kann die Aufhebung des VHK und die Aufteilung des Konkordatsvermögens vollzogen werden.

c) Verteilung des Konkordatsvermögens

Die Konferenz hat im Jahr 2013 im Hinblick auf die vorgesehene Aufhebung des VHK die Einsetzung einer Arbeitsgruppe beschlossen mit dem Auftrag, einen Vorschlag zur Verteilung des Vermögens zu erarbeiten.



Diese Arbeitsgruppe bestand aus Mitgliedern des Vororts sowie je einem Vertreter der vier Regionalkonferenzen der Kantonstierärztinnen und Kantonstierärzte.

Die Arbeitsgruppe vertritt einstimmig die Auffassung, dass bei der Verteilung des Konkordatsvermögens an die einzelnen Kantone bzw. das Fürstentum Liechtenstein einerseits die Herkunft der Mittel und andererseits die unterschiedliche tierseuchenpolizeiliche Belastung der Kantone berücksichtigt werden sollen. Die Herkunft der Mittel lässt sich anhand der Einzahlungen an Kautionsgebühren je Kanton bestimmen, wobei der Einfachheit halber auf die Einzahlungen der letzten Jahre (2002–2012) abgestellt werden soll. Ein adäquates Kriterium, das die tierseuchenpolizeiliche Belastung abbildet, ist die Anzahl Grossvieheinheiten (GVE) pro Kanton. Diese beiden Kriterien sollen zu je 50 % für den Verteilschlüssel massgebend sein. Der von der Arbeitsgruppe so vorgeschlagene Verteiler wurde von der Vereinigung Schweizerischer Kantonstierärztinnen und Kantonstierärzte (VSKT) an der Konferenz vom 11. Dezember 2013 beraten. Die VSKT empfiehlt einstimmig die Genehmigung der vorliegenden Vereinbarung.

Mit dem beschriebenen Modell resultieren die folgenden prozentualen Anteile der Kantone und des Fürstentums Liechtenstein am Konkordatsvermögen: (Basis: Durchschnitt der Jahre 2002-2012)

Zürich	6.04 %
Bern	16.31 %
Luzern	17.65 %
Uri	6.70 %
Schwyz	
Obwalden	
Nidwalden	
Glarus	1.82 %
Zug	1.36 %
Freiburg	5.16 %
Solothurn	1.63 %
Basel-Stadt	0.08 %
Basel-Landschaft	1.17 %
Schaffhausen	1.02 %
Appenzell Ausserrhoden	1.26 %
Appenzell Innerrhoden	1.17 %
St. Gallen	8.59 %
Graubünden	3.61 %
Aargau	6.55 %
Thurgau	7.36 %
Tessin	1.13 %
Waadt	3.26 %
Wallis	2.83 %
Neuenburg	1.79 %
Genf	0.25 %
Jura	2.96 %
Fürstentum Liechtenstein	0.28 %



Nachdem die Mittel im tierseuchenpolizeilichen Kontext generiert worden sind, empfiehlt das VHK den Kantonen, ihren Anteil am Konkordatsvermögen zweckgebunden für Massnahmen der Tierseuchenbekämpfung einzusetzen. Einige Kantone sehen diese Zweckbindung explizit vor.

2. Aufhebungsvereinbarung

Der beiliegende Entwurf einer Aufhebungsvereinbarung enthält als wesentliche Elemente die Aufhebung des VHK einerseits sowie die prozentuale Aufteilung des Konkordatsvermögens andererseits. Daneben bilden ein paar wenige formelle bzw. administrative Punkte den Inhalt der Vereinbarung. Zu den einzelnen Bestimmungen sind folgende Bemerkungen zu machen:

Art. 1

Mit Art. 1 wird die Aufhebung des VHK vereinbart.

Art. 2

Abs. 1 enthält die beiden Kriterien der Verteilung des Konkordatsvermögens, d.h. die von den Kantonen bzw. dem Fürstentum Liechtenstein einbezahlten Kautionsgebühren der Jahre 2002–2012 einerseits sowie die Anzahl GVE gemäss offizieller Statistik des Bundes für das Jahr 2012 andererseits. Die beiden Kriterien gelten je zur Hälfte, d.h. massgebend ist der Durchschnitt der je Kriterium berechneten prozentualen Anteile (Abs. 2). Da im Zeitpunkt der Aufhebung unter Umständen noch offene Kautionsfälle bestehen, soll in einer ersten Phase der Betrag von 4.5 Mio. Franken verteilt werden. Die restlichen rund Fr. 300'000 werden verteilt, sobald klar ist, dass keine Forderungen gegenüber dem VHK mehr bestehen. Der Vollzug, d.h. die Überweisung der Anteile an die Kantone und das Fürstentum Liechtenstein ist Aufgabe des Vororts (Abs. 4). Ihm sind die notwendigen Angaben zur Überweisung des Geldes zu machen (Abs. 5).

Art. 3

Die Vereinbarung kann so nur zustande kommen, wenn alle Mitglieder des VHK, d.h. alle Kantone und das Fürstentum Liechtenstein mit ihrem zuständigen Organ der Vereinbarung zugestimmt haben (Abs. 1). Die Kantone bzw. das Fürstentum Liechtenstein informieren den Vorort über den Beschluss unter Beilage des offiziellen Beschlussprotokolls (Abs. 2). Sobald alle Zustimmungserklärungen der Kantone und des Fürstentums Liechtenstein beim Vorort eingegangen sind – dies dürfte gemäss Zeitplan gegen Ende 2015 der Fall sein – wird die Konferenz des VHK das Zustandekommen der Aufhebungsvereinbarung offiziell feststellen und den Zeitpunkt der Aufhebung beschliessen (Abs. 3).

3. Rechtliches

Nach Art. 74 Abs. 3 der Kantonsverfassung (KV; bGS 111.1) genehmigt oder kündigt der Kantonsrat interkantonale Verträge, soweit nicht die Stimmberechtigten oder der Regierungsrat zuständig sind. Der Beitritt zum VHK wurde am 27. November 1946 durch den Kantonsrat beschlossen. Damit liegt es auch in der abschliessenden Zuständigkeit des Kantonsrats, die Aufhebung des Viehhandelskonkordats zu beschliessen. Dies geschieht im vorliegenden Fall mit der Genehmigung der Aufhebungsvereinbarung.



C. Finanzielle Auswirkungen

Durch die Einführung der Schlachtabgabe nach Art. 56a TSG werden die Kantone jährlich um rund 3 Mio. Franken in der Finanzierung von nationalen Programmen zur Überwachung von Tierseuchen entlastet. Davon entfallen rund 1.48 % auf den Kanton Appenzell Ausserrhoden (basierend auf den GVE der Tierarten Rind, Schwein, Schaf, Ziege 2011). Die Tiergesundheitskasse (Kostenstelle 1590) wird somit jährlich um rund 44'500 Franken entlastet. Weil mit der Einführung der Schlachtabgabe nach Art. 56a TSG die Umsatzgebühren gemäss Konkordatsrecht entfallen, ergibt sich für die Tiergesundheitskasse unter dem Strich keine finanzielle Entlastung.

Gleichzeitig erhält der Kanton durch die prozentuale Aufteilung des Konkordatsvermögens einen einmaligen Betrag von rund 60'500 Franken (1.26 % von 4.8 Mio. Franken). Dieser Beitrag soll dem tierseuchenpolizeilichen Kontext entsprechend der Tiergesundheitskasse als ausserordentlicher Ertrag gutgeschrieben werden. Die Tiergesundheitskasse wird als Spezialfinanzierung in der Staatsrechnung geführt (Art. 25 Abs. 1 des Gesetzes über die Landwirtschaft; bGS 920.1), womit die Mittel hier zweckgebunden eingesetzt werden können.

D. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

1. auf die Vorlage einzutreten;
2. die Interkantonale Vereinbarung zur Aufhebung des Viehhandelskonkordats (Interkantonale Übereinkunft über den Viehhandel vom 13. September 1943) zu genehmigen.

Im Namen des Regierungsrates

sign. Marianne Koller-Bohl

sign. Roger Nobs

Marianne Koller-Bohl, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber

Beilagen

- | | |
|-----------|---|
| Beilage 1 | Interkantonale Vereinbarung zur Aufhebung des Viehhandelskonkordats (Entwurf vom 10. Juli 2014) |
| Beilage 2 | Interkantonale Übereinkunft über den Viehhandel (Viehhandelskonkordat) vom 13. September 1943 |