

Bericht und Antrag
des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen
an den Kantonsrat betreffend
Genehmigung des Beitritts zur Interkantonalen Vereinbarung zur
Aufhebung des Viehhandelskonkordats (Interkantonale Übereinkunft
über den Viehhandel vom 13. September 1943) und Aufhebung des
Gesetzes betreffend die Betreibung des Viehhandels
(Viehhandelsgesetz) vom 18. Dezember 1922

14-108

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen einen Bericht und Antrag betreffend Genehmigung des Beitritts zur Interkantonalen Vereinbarung zur Aufhebung des Viehhandelskonkordats (Interkantonale Übereinkunft über den Viehhandel vom 13. September 1943) und Aufhebung des Gesetzes betreffend die Betreibung des Viehhandels (Viehhandelsgesetz) vom 18. Dezember 1922.

Den in den Anhängen beigefügten Beschlussentwürfen schicken wir folgende Erläuterungen voraus:

I. Ausgangslage

1. Zweck und Aufgaben des Viehhandelskonkordats

Die geltende Interkantonale Übereinkunft über den Viehhandel (Viehhandelskonkordat) vom 13. September 1943 (VHK, SHR 916.410), 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. Mit dem Viehhandelskonkordat 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 Patententzug (§§ 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. Kautions zu bestellen (§ 13 Abs. 1 VHK). Dabei hat

der Viehhändler die Wahl, die Kautionsversicherung beim Viehhandelskonkordat oder bei der Kautionsversicherungs-Genossenschaft des Schweizerischen Viehhändlerverbands zu leisten. Das Viehhandelskonkordat 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 Viehhandelskonkordat versicherten Viehhändler von den Kantonen zu Gunsten des Viehhandelskonkordats 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 Viehhandelskonkordat übernommenen Kautionsversicherungen eingesetzt (§ 4 Reglement). Per Ende 2014 weist das Viehhandelskonkordat 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 Viehhandelskonkordat aufzukommen hatte.

2. Entwicklungen im Bundesrecht

Vorliegend von Bedeutung ist die Einführung von Art. 56a des Tierseuchengesetzes vom 1. Juli 1966 (TSG, SR 916.40), welcher am 1. Januar 2014 in Kraft getreten ist. Die in Art. 56a TSG vorgesehene Schlachtabgabe ersetzt die im Viehhandelskonkordat verankerte Pflicht zur Entrichtung von Umsatzgebühren. Umsatzgebühren werden deshalb ab dem Jahr 2014 nicht mehr erhoben. In der Botschaft zu Art. 56a TSG 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. Die Umsatzabgaben als wichtige Einnahme der Kantone werden somit (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.

Mit Einführung der eidgenössischen Tierseuchenverordnung vom 27. Juni 1995 (TSV, SR 916.401) wurden zudem die Patentpflicht und die Voraussetzungen der Patenterteilung sowie des Patententzugs (Art. 34 ff. TSV) für den Viehhandel geregelt.

3. Die Bedeutung des Viehhandelskonkordats heute

Aus heutiger Optik hat sich die Bedeutung des Viehhandelskonkordats stark relativiert. Die Patentpflicht und die Voraussetzungen der Patenterteilung sowie des Patententzugs sind heute in den Art. 34 ff. TSV geregelt. Mit Art. 56a TSG wurde zudem die Grundlage zur Erhebung einer Schlachtabgabe geschaffen, die materiell die bislang gestützt auf das Viehhandelskonkordat erhob-

benen Umsatzgebühren ersetzt. Damit ist die bestehende Regelung des Viehhandels im Bundesrecht ausreichend.

Die Kautionsfunktion des Viehhandelskonkordats ist heute kaum mehr von Bedeutung. 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.

II. Aufhebung des Viehhandelskonkordats

1. Allgemeines

Die Einführung von Art. 56a TSG erlaubt es den Kantonen und dem Fürstentum Lichtenstein, das in die Jahre gekommene Viehhandelskonkordat aufzuheben.

Mit Schreiben des Viehhandelskonkordats vom 17. Januar 2014 wurde den Kantonen sowie dem Fürstentum Lichtenstein der Entwurf einer interkantonalen Vereinbarung zur Aufhebung des Viehhandelskonkordats (Interkantonale Übereinkunft über den Viehhandel vom 13. September 1943) zur Vernehmlassung unterbreitet. Im Vernehmlassungsverfahren haben 24 Kantone und das Fürstentum Liechtenstein eine Stellungnahme abgegeben. Sämtliche Stellungnahmen unterstützen die Aufhebung des Viehhandelskonkordats und die vorgeschlagene Verteilung des Konkordatsvermögens vorbehaltlos. Die Jahreskonferenz des Viehhandelskonkordats hat den Vorort am 12. Juni 2014 deshalb beauftragt, die Kantone und das Fürstentum Liechtenstein zur Ratifizierung der Vereinbarung einzuladen.

2. Form der Aufhebung

Das Viehhandelskonkordat enthält keine Bestimmungen zum Vorgehen bei dessen 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 Viehhandelskonkordats 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, wiederum mittels einer interkantonalen Vereinbarung das Viehhandelskonkordat aufzuheben und gleichzeitig die Verteilung des Konkordatsvermögens zu regeln. Diese Vereinbarung muss von allen Mitgliedern des Viehhandelskonkordats, 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 Viehhandelskonkordats und die Aufteilung des Konkordatsvermögens vollzogen werden.

3. Verteilung des Konkordatsvermögens

Die Jahreskonferenz des Viehhandelskonkordats hat im Jahr 2013 im Hinblick auf die vorgesehene Aufhebung des Viehhandelskonkordats eine Arbeitsgruppe eingesetzt 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 % (Verteilung unter den vier Kantonen)
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 %

Aus dem zu verteilenden Konkordatsvermögen von rund 4.8 Mio. Franken stehen dem Kanton Schaffhausen gemäss dem vorgesehenen Verteilschlüssel 1.02 % bzw. ca. Fr. 49'000.-- zu.

4. Aufhebungsvereinbarung

Der beiliegende Entwurf einer Aufhebungsvereinbarung enthält als wesentliche Elemente die Aufhebung des Viehhandelskonkordats einerseits sowie die prozentuale Aufteilung des Konkordatsvermögens andererseits. Daneben bilden ein paar wenige formelle bzw. administrative Punkte Inhalt der Vereinbarung.

Zu den einzelnen Bestimmungen sind folgende Bemerkungen zu machen:

Art. 1

Mit Art. 1 wird die Aufhebung des Viehhandelskonkordats vereinbart.

Art. 2

Abs. 1 und Abs. 2 enthalten die beiden unter Ziffer II.3. aufgeführten Kriterien. 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 Viehhandelskonkordat 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 Viehhandelskonkordats, d.h. alle Kantone und das Fürstentum Liechtenstein der Vereinbarung zugestimmt haben (Abs. 1). Die Kantone bzw. das Fürstentum Liechtenstein informieren den Vorort des Viehhandelskonkordats 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 Viehhandelskonkordats das Zustandekommen der Aufhebungsvereinbarung offiziell feststellen und den Zeitpunkt der Aufhebung beschliessen (Abs. 3).

5. Rechtliches

Gemäss Art. 53 Abs. 4 der Verfassung des Kantons Schaffhausen vom 17. Juni 2002 (KV, SR 131.223) genehmigt oder kündigt der Kantonsrat internationale und interkantonale Verträge, soweit sie nicht in die alleinige Kompetenz des Regierungsrates fallen. In die alleinige Kompetenz des Regierungsrates fallen Verträge, welche im Rahmen seiner Verordnungsbefugnisse liegen, von untergeordneter Bedeutung sind oder zu deren Abschluss ihn das Gesetz ermächtigt (Art. 65 Abs. 4 KV). Der Beitritt zum Viehhandelskonkordat wurde am 14. Februar 1944 mittels Dekret durch den Kantonsrat beschlossen. Folglich hat der Kantonsrat auch die Aufhebung des Viehhandelskonkordats zu beschliessen. Dies geschieht im vorliegenden Fall mit der Genehmigung der Aufhebungsvereinbarung.

Die Vereinbarung ist weder unmittelbar anwendbar – d.h. sie entfaltet auf Private keine direkten Auswirkungen – noch stimmt sie nicht mit der Verfassung überein (Art. 32 KV), noch hat sie gesetzgebenden Charakter (Art. 33 KV) und untersteht demzufolge weder dem obligatorischen noch dem fakultativen Referendum.

III. Auswirkungen auf andere Rechtsgrundlagen

Mit dem Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung zur Aufhebung des Viehhandelskonkordats (Interkantonale Übereinkunft über den Viehhandel vom 13. September 1943) kann zeitgleich das Dekret vom 14. Februar 1944 über den Beitritt des Kantons Schaffhausen zur neuen interkantonalen Übereinkunft über den Viehhandel (Viehhandelskonkordat) vom 13. September 1943 (SHR 916.420) aufgehoben werden. Die gestützt auf die beiden Erlasse geschaffene Verordnung über die Viehhandelsgebühren vom 23. November 1993 (SHR 916.421) wird damit ebenfalls hinfällig und entsprechend aufgehoben.

Das Gesetz betreffend die Betreibung des Viehhandels (Viehhandelsgesetz, SHR 916.400) vom 18. Dezember 1922 ist am 1. Januar 1923 in Kraft getreten. Es enthält Vorschriften zum Patent sowie dessen Gebühren, zur Kautions-, zur Umsatzgebühr, zur Aufzeichnung des Viehhandels sowie einen Bussenkatalog. Die Kautions- und die Umsatzgebühren entfallen, die Bestimmungen über das Patent werden durch Art. 34 TSV abgedeckt und die Aufzeichnung des Viehhandels ist unter dem Begriff Tierverkehr in der Tierseuchenverordnung geregelt. Sodann werden die Strafbestimmungen im Tierseuchengesetz festgehalten. Das Gesetz betreffend die Betreibung des Viehhandels (Viehhandelsgesetz) vom 18. Dezember 1922 kann folglich – unabhängig davon, ob die Interkantonale Vereinbarung zur Aufhebung des Viehhandelskonkordats (Interkantonale Übereinkunft über den Viehhandel vom 13. September 1943) in Kraft tritt – aufgehoben werden, da das Bundesrecht den Viehhandel ausreichend regelt.

Was es einzig noch zu regeln gilt, ist die Erhebung einer Grundgebühr bzw. Kanzleigebür für die Erteilung eines Viehhandelspatentes. Diese war bis anhin in § 15 VHK, Art. 5 Viehhandelsgesetz sowie § 1 der Verordnung über die Viehhandelsgebühren geregelt. Mit der Aufhebung dieser Erlasse muss die Erhebung einer Grundgebühr bzw. Kanzleigebür für die Erteilung eines Viehhan-

delspatentes in einem anderen Erlass Eingang finden. Es empfiehlt sich, diese Bestimmung in die kantonale Tierseuchenverordnung zu integrieren.

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, auf die Vorlage einzutreten und den in den Anhängen beigefügten Beschlussentwürfen zur Genehmigung des Beitritts zur Interkantonalen Vereinbarung zur Aufhebung des Viehhandelskonkordats (Interkantonale Übereinkunft über den Viehhandel vom 13. September 1943), zur Aufhebung des Dekrets vom 14. Februar 1944 über den Beitritt des Kantons Schaffhausen zur neuen interkantonalen Übereinkunft über den Viehhandel (Viehhandelskonkordat) vom 13. September 1943 sowie zur Aufhebung des Gesetzes betreffend die Betreibung des Viehhandels (Viehhandelsgesetz) vom 18. Dezember 1922 zuzustimmen.

Schaffhausen, 9. Dezember 2014

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Christian Amsler

Der Staatsschreiber:

Dr. Stefan Bilger

**Beschluss
betreffend Genehmigung des Beitritts zur Interkantonalen Vereinbarung
zur Aufhebung des Viehhandelskonkordats
(Interkantonale Übereinkunft über den Viehhandel vom 13. September
1943)**

vom ...

Der Kantonsrat Schaffhausen

beschliesst:

I.

Der Beitritt des Kantons Schaffhausen zur Interkantonalen Vereinbarung zur Aufhebung des Viehhandelskonkordats (Interkantonale Übereinkunft über den Viehhandel vom 13. September 1943) wird genehmigt.

II.

¹ Der Beschluss tritt am ... in Kraft.

² Der Beschluss sowie die Vereinbarung sind im Amtsblatt zu veröffentlichen und in die kantonale Gesetzessammlung aufzunehmen.

Schaffhausen, ...

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Die Sekretärin:

Interkantonale Vereinbarung zur Aufhebung des Viehhandelskonkordats (Interkantonalen Übereinkunft über den Viehhandel vom 13. September 1943)

vom 12. Juni 2014

Die Kantone und das Fürstentum Liechtenstein

vereinbaren:

Art. 1

Die Interkantonale Übereinkunft über den Viehhandel (Viehhandelskonkordat) vom 13. September 1943 wird aufgehoben.

Art. 2

¹ Die Verteilung des Vermögens des Viehhandelskonkordats erfolgt

- a) zu 50 % nach den je Kanton bzw. Fürstentum Liechtenstein einbezahlten Kautionsgebühren der Jahre 2002 bis 2012, und
- b) zu 50 % nach der Anzahl Grossvieheinheiten je Kanton bzw. Fürstentum Liechtenstein gemäss offizieller Statistik des Bundes für das Jahr 2012.

² Der Anteil jedes Kantons bzw. des Fürstentums Liechtenstein ergibt sich aus dem Durchschnitt der Prozentsätze gemäss Absatz 1 lit. a und b.

³ Innert 60 Tagen seit Inkrafttreten dieser Vereinbarung werden aus dem Vermögen des Viehhandelskonkordats 4.5 Millionen Franken auf die Kantone und das Fürstentum Liechtenstein gemäss ihrem prozentualen Anteil verteilt. Das Restvermögen wird verteilt, sobald feststeht, dass keine Forderungen gegenüber dem Viehhandelskonkordat mehr bestehen.

⁴ Zuständig für den Vollzug von Absatz 3 ist der Vorort des Viehhandelskonkordats.

⁵ Die Kantone bzw. Fürstentum Liechtenstein melden dem Vorort des Viehhandelskonkordats die erforderlichen Angaben für die Überweisung.

Art. 3

¹ Für das Zustandekommen dieser Vereinbarung braucht es die Genehmigung des zuständigen Organs aller Kantone und des Fürstentums Liechtenstein.

² Die Kantone und das Fürstentum Liechtenstein informieren den Vorort des Viehhandelskonkordats unter Beilage des Beschlussprotokolls über ihren entsprechenden Beschluss.

³ Die Konferenz des Viehhandelskonkordats wird ermächtigt, nach Eingang der Genehmigungen der Kantone und des Fürstentums Liechtenstein das Zustandekommen dieser Vereinbarung festzustellen und den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Vereinbarung festzulegen.

Konferenz
des Viehhandelskonkordats

Die Präsidentin
Susanne Hochuli

Regierungsrätin

Der Sekretär
Markus Notter

**Dekret
vom 14. Februar 1944 über den Beitritt des Kantons Schaffhausen zur
neuen interkantonalen Übereinkunft über den Viehhandel
(Viehhandelskonkordat) vom 13. September 1943**

Aufhebung vom ...

Der Kantonsrat Schaffhausen

beschliesst:

I.

Das Dekret vom 14. Februar 1944 über den Beitritt des Kantons Schaffhausen zur neuen interkantonalen Übereinkunft über den Viehhandel (Viehhandelskonkordat) vom 13. September 1943 wird aufgehoben.

II.

¹ Der Beschluss tritt zusammen mit der Interkantonalen Vereinbarung zur Aufhebung des Viehhandelskonkordats (Interkantonale Übereinkunft über den Viehhandel vom 13. September 1943) in Kraft.

² Er ist im Amtsblatt zu veröffentlichen und in die kantonale Gesetzessammlung aufzunehmen.

Schaffhausen, ...

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Die Sekretärin:

**Gesetz
betreffend die Betreibung des Viehhandels (Viehhandelsgesetz)
vom 18. Dezember 1922**

Aufhebung vom ...

Der Kantonsrat Schaffhausen

beschliesst:

I.

Das Gesetz betreffend die Betreibung des Viehhandels (Viehhandelsgesetz) vom 18. Dezember 1922 wird aufgehoben.

II.

¹ Der Beschluss tritt am ... in Kraft.

² Er ist im Amtsblatt zu veröffentlichen und in die kantonale Gesetzessammlung aufzunehmen.

Schaffhausen, ...

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Die Sekretärin: