

Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat

2. Februar 2016

Nr. 2016-67 R-420-22 Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat zum Gesetzgebungspaket Neuordnung der Viehversicherung im Kanton Uri beinhaltend die Aufhebung des Gesetzes über die Rindviehversicherung von 1971 und die Änderung der Veterinärverordnung

I. ZUSAMMENFASSUNG

Im Kanton Uri besteht seit 1971 ein Gesetz über die Rindviehversicherung im Kanton Uri (RB 60.2211). Das Gesetz verpflichtet alle Rindviehbesitzer, ihre Tiere bei einer Rindviehversicherungskasse des Wohnorts oder des Versicherungskreises gegen Krankheit und Unfall zu versichern. Auf der Grundlage des Gesetzes bestehen im Kanton Uri heute 20 genossenschaftlich organisierte, öffentlich-rechtliche Rindviehversicherungskassen. Die Kassen versichern 10'260 Tiere ihrer 511 Mitglieder gegen Unfall und Krankheit.

In den letzten Jahren haben viele Kantone die obligatorische Viehversicherung aufgehoben. Mit der Aufhebung des Obligatoriums entfiel meist auch der bis anhin gewährte kantonale Beitrag an die Versicherungskassen. Nachdem der Urner Regierungsrat den Beitrag an die Rindviehversicherungskassen im Finanzplan gestrichen hat, befasst sich eine Arbeitsgruppe aus Vertretern der Landwirtschaft und der Verwaltung mit der Zukunft der Rindviehversicherung. Die Arbeitsgruppe kam zum Schluss, dass das heutige System nicht zukunftsfähig ist. Der Regierungsrat entschied in der Folge, dem Urner Stimmvolk die Aufhebung des Gesetzes über die Rindviehversicherung im Kanton Uri vorzulegen und das Versicherungsobligatorium aufzuheben. Das Gesetz soll per 31. Dezember 2016 aufgehoben werden. Die bestehenden Rindviehversicherungskassen müssen sich bis Ende 2018 neu organisieren oder auflösen.

Die Aufhebung des Gesetzes über die Rindviehversicherung im Kanton Uri geht mit einer Anpassung der Veterinärverordnung (60.2111) einher. Damit wird einerseits die Möglichkeit geschaffen, dass der Kanton sich aus Gründen des Tierschutzes und der

Lebensmittelsicherheit mit Beiträgen am Pikettdienst für Notschlachtungen beteiligt. Der Kanton macht dies indirekt bereits heute mit den Beiträgen an die Rindviehversicherungskassen, die den Pikettdienst sicherstellen. Neu obliegt die Organisation der Urner Genossenschaft für Viehabsatz (UGV). Darüber hinaus soll der Kanton neu Beiträge an nicht versicherbare Tierverluste leisten können. Entschädigt wird der Verlust von Tieren, die wegen einer nicht anerkannten Seuche oder durch unbekannte Ursache verendet sind oder abgetan werden müssen. Mit dieser Anpassung erhält der Tierseuchenfonds eine klare Zweckbindung.

Neben diesen Anpassungen wird die Veterinärverordnung in weiteren Punkten geändert. Die Anpassungen betreffen unter anderem den Bereich der Tierseuchen, namentlich die Schätzung und die Höhe der Entschädigung. Zudem wird der Regierungsrat ermächtigt, die Massnahmen auf Reglementsstufe zu bestimmen, die bei verhaltensauffälligen Hunden zu ergreifen sind.

Die Auswirkungen einer Aufhebung des Gesetzes über die Rindviehversicherung im Kanton Uri auf die Urner Landwirtschaftsbetriebe sind im Mittel gering. Ein Vergleich unterschiedlicher Versicherungsmodelle zeigt, dass der Verzicht auf eine Viehversicherung für den mittleren Urner Landwirtschaftsbetrieb über mehrere Jahre hinweg aus finanziellen Gründen gleich gut abschneidet wie die heutige Versicherungslösung. Betriebe, die das Risiko von Unfällen oder Krankheiten nicht selber tragen wollen, haben zudem die Möglichkeit, diese Risiken bei einer privaten Versicherung abzudecken. Vor diesem Hintergrund sind die zurzeit laufenden Bestrebungen, eine kantonale Viehversicherung zu gründen, bedeutsam.

Mit der Aufhebung des Rindviehversicherungsgesetzes entfällt der jährliche Kantonsbeitrag an die Versicherungskassen von aktuell 77'000 Franken pro Jahr. Unter Berücksichtigung des neu für die Unterstützung des Pikettdiensts für die Notschlachtungen vorgesehenen Beitrags wird der Finanzhaushalt des Kantons ab 2017 jährlich um 67'000 Franken entlastet. Die neuen Beiträge des Kantons für die Entschädigung von nicht versicherbaren Tierverlusten verursachen keine budgetwirksamen Ausgaben, da die Beiträge aus dem bestehenden Tierseuchenfonds geleistet werden.

INHALTSVERZEICHNIS

I.	ZUSAMMENFASSUNG	1
II.	AUSFÜHRLICHER BERICHT	4
1.	AUSGANGSLAGE	4
1.1	Gesetz über die Rindviehversicherung im Kanton Uri von 1971	4
1.2	Rindviehversicherungen in der Schweiz	5
1.3	Rindviehversicherungskassen im Kanton Uri	5
1.4	Bedeutung der obligatorischen Rindviehversicherung für die Urner Landwirtschaft	7
1.5	Bedeutung der Rindviehversicherungskassen für den Kanton Uri	8
2.	AUFHEBUNG DES GESETZES ÜBER DIE RINDVIEHVERSICHERUNG	9
2.1	Zukunftsperspektiven der Rindviehsicherung Uri	9
2.2	Antwort des Regierungsrats zur Motion Alois Arnold (1965), Bürglen	9
2.3	Aufhebung des Gesetzes über die Rindviehversicherung im Kanton Uri	10
2.4	Anpassung der Veterinärverordnung	10
2.4.1	Anpassungsbedarf nach Aufhebung des Gesetzes über die Rindviehversicherung im Kanton Uri	10
2.4.2	Anpassungsbedarf seitens Veterinäramt der Urkantone (VdU)	11
3.	AUSWIRKUNGEN DER AUFHEBUNG DES GESETZES ÜBER DIE RINDVIEHVERSICHERUNG	11
3.1	Schaffung einer gesetzlichen Grundlage	11
3.2	Auswirkungen auf die Urner Landwirtschaft	12
3.3	Finanzielle Auswirkungen für den Kanton	13
4.	ERGEBNIS DER VERNEHMLASSUNG	14
5.	KOMMENTAR ZU DEN EINZELNEN GESETZES- UND VERORDNUNGSARTIKELN	15
5.1	Aufhebungserlass zum Gesetz über die Rindviehversicherung im Kanton Uri	15
5.2	Revision der kantonalen Veterinärverordnung	15
5.2.1	Anpassungen im Veterinärbereich	15
5.2.2	Anpassungen nach Aufhebung des Gesetzes über die Rindviehversicherung im Kanton Uri	16
6.	WEITERES VORGEHEN	18
III.	ANTRAG AN DEN LANDRAT	18

II. AUSFÜHRLICHER BERICHT

1. Ausgangslage

1.1 Gesetz über die Rindviehversicherung im Kanton Uri von 1971

Im Kanton Uri besteht seit 1971 ein kantonales Gesetz über die Rindviehversicherung im Kanton Uri. Gemäss diesem Gesetz müssen alle Rindviehbesitzer ihre Tiere bei einer Rindviehversicherungskasse des Wohnorts oder des Versicherungskreises gegen Krankheit und Unfall versichern. Das Gesetz wurde, gestützt auf das eidgenössische Landwirtschaftsgesetz, in der Fassung vom 5. Oktober 1967 sowie auf die bundesrätliche Verordnung über die Viehversicherung beschlossen.

Das heute noch bestehende Gesetz über die Rindviehversicherung im Kanton Uri hat per 1. Januar 1972 das am 3. Mai 1908 von der Landsgemeinde erlassene und am 4. Mai 1924 in einigen Artikeln geänderte Gesetz über die Rindviehversicherung im Kanton Uri ersetzt. Mit dem Erlass des Rindviehversicherungsgesetzes sollte sichergestellt werden, dass den Rindviehhaltern durch Krankheit oder Unfall verursachte Schäden weitgehend ersetzt werden. Damit wurde dem Umstand Rechnung getragen, dass der Rindviehbestand ein massgeblicher Teil des Vermögens der Betriebe und der Bauernfamilien darstellte und der Verlust von Tieren für die Betriebe existenzgefährdend sein konnte.

Eine grundlegende Änderung im neuen Gesetz über die Rindviehversicherung im Kanton Uri von 1971 war der Übergang vom bisherigen bedingten Obligatorium, nach dem sich Rindviehhalter nur dann einer Versicherung anschliessen mussten, wenn in ihrer Gemeinde eine Rindviehversicherungskasse bestand, zu einem allgemeinen Obligatorium für alle Rindviehhalter. Gleichzeitig wurde der Beitrag des Kantons an die Rindviehversicherungskassen erhöht, wobei der Kantonsbeitrag seit 1959 durch eine gleich hohe Leistung des Bunds ergänzt wurde. Der Beitrag des Bunds entfiel mit der Aufhebung der Verordnung über die Viehversicherung am 1. Januar 1978 aus Spargründen.

Die 20 Versicherungskassen, welche die Rindviehversicherung abwickeln, sind genossenschaftlich organisierte, öffentlich-rechtliche Körperschaften mit eigener juristischer Persönlichkeit. Die Kassen entschädigen gemäss Gesetz 80 Prozent des Schätzwerts eines versicherten Tiers, das infolge Krankheit oder Unfall geschlachtet werden muss oder verendet. Der Kanton leistet den Kassen heute je nach Höhe der Prämien, welche die Kassen ihren Mitgliedern verrechnen, einen Beitrag von 5 Franken bzw. 7.50 Franken pro versichertes Tier.

1.2 Rindviehversicherungen in der Schweiz

In den letzten Jahren haben viele Kantone die obligatorische Viehversicherung aufgehoben. Mit der Aufhebung des Obligatoriums entfiel meist auch der bis anhin gewährte kantonale Beitrag an die Versicherungskassen. Gründe für die Aufhebung des Versicherungsobligatoriums und des Kantonsbeitrags waren der administrative und personelle Aufwand für die Führung der teilweise kantonale organisierten Versicherungskassen, der Spardruck seitens der Kantone, die sich im Zeitverlauf verändernden Risiken der Rindviehhalter oder die Grundhaltung, dass die Rindviehhalter eigenverantwortlich entscheiden sollen, ob sie ihre Tiere privat versichern oder das wirtschaftliche Risiko von Tierverlusten selber tragen wollen. Letzteres auch mit Blick auf die bereits durch die Seuchengesetzgebung des Bundes abgedeckten Risiken.

Heute kennen neben dem Kanton Uri noch die Kantone Waadt und Freiburg eine obligatorische Rindviehversicherung. In den Kantonen Luzern und Nidwalden besteht ein bedingtes Obligatorium. Verschiedene Kantone leisten trotz Aufhebung des Versicherungsobligatoriums nach wie vor Beiträge an Viehversicherungskassen, so beispielsweise die Kantone Appenzell Innerrhoden, Schwyz oder Tessin.

1.3 Rindviehversicherungskassen im Kanton Uri

Heute bestehen im Kanton Uri insgesamt 20 Rindviehversicherungskassen. Diese versichern 10'260 Tiere ihrer 511 Mitglieder (2013/2014) gegen Unfall und Krankheit. Im Jahr 2013/2014 lag die totale Versicherungssumme bei 26,06 Mio. Franken. Die Kassen erzielten über ihre Mitglieder Prämienbeiträge von total 0,49 Mio. Franken. Die Beiträge der Rindviehhalter schwankten dabei zwischen 24 Franken und 81 Franken pro Tier. Neben den ordentlichen Prämien richtete der Kanton Beiträge von 79'960 Franken an die Kassen aus, was 11 Prozent der totalen Einnahmen der Kassen entspricht.

Tabelle 1 Rindviehversicherungskassen im Kanton Uri 2013/2014

Kasse	Mitglieder	Versicherte Tiere	Versicherungssumme (in Fr.) ¹	Abgehende Tiere		
				Anzahl	Wert (in Fr.)	Leistung Kasse (in Fr.) ²
Altdorf	29	685	1'659'100	21	57'400	39'400
Amsteg/Ried	4	108	211'750	2	3'900	3'100
Andermatt	10	333	683'875	3	4'700	3'800
Attinghausen	29	524	1'435'375	14	43'300	18'400
Bauen	3	69	151'950	2	6'700	4'800
Bristen	15	343	822'450	7	13'500	10'800
Bürglen	111	2'082	5'887'300	39	110'100	75'000
Erstfeld	22	610	1'301'650	11	30'300	18'100
Flüelen	11	214	552'757	5	14'700	6'000
Gurtellen	27	400	872'150	18	45'400	26'800
Hospental/Realp	3	170	513'700	7	22'900	15'700
Isenthal	37	631	1'672'900	11	29'100	17'900
Schattdorf	31	640	1'856'800	19	56'500	35'500
Seedorf	8	200	525'500	4	10'700	3'600
Seelisberg	26	545	1'144'700	10	20'200	14'100
Silenen	10	270	691'050	5	14'500	9'600
Sisikon	9	173	355'550	5	11'300	8'200
Spiringen	72	1'324	3'626'400	34	100'400	68'211
Unterschächen	39	737	1'625'950	15	32'500	23'100
Wassen/ Göschenen	15	203	465'700	10	26'200	16'800
Total	511	10'261	26'056'600	242	654'300	418'900

Bemerkung: ¹Mittel der Versicherungsschätzung Sommer und Winter/²Leistungen netto

Im Jahr 2013/2014 deckten die Kassen zusammen Schäden von 242 abgehenden Tieren im Wert von 654'000 Franken. Gemessen an der Zahl der versicherten Tiere entspricht dies einem Anteil von 2,3 Prozent, relativ zur Versicherungssumme einem solchen von 2,5 Prozent. In der letzten Dekade schwankte der Anteil der abgehenden Tiere zwischen 2,4 und 2,7 Prozent des versicherten Rindviehbestands bzw. zwischen 2,4 und 2,8 Prozent des Versicherungswerts.

Die Rindviehversicherungskassen werden zum allergrössten Teil ehrenamtlich geführt oder die verantwortlichen Personen erhalten trotz beträchtlichem Arbeitsaufwand nur eine sehr tiefe Entschädigung. Entsprechend haben einzelne Kassen zunehmend Mühe, Vorstandsmitglieder zu rekrutieren und die wichtigen Chargen zu besetzen. Zum Teil führt dies zu Problemen bei der Schätzung oder Verwertung der abgehenden Tiere, in Einzelfällen zu

einer unsachgemässen Erledigung der Aufgaben. Trotz dieser Probleme bestand bisher aber kaum ein Bedürfnis zum Zusammenschluss einzelner Kassen.

1.4 Bedeutung der obligatorischen Rindviehversicherung für die Urner Landwirtschaft

Die obligatorische Rindviehversicherung ermöglicht aufgrund ihrer flächendeckenden Abstützung eine breite und solidarische Verteilung der Risiken Krankheit und Unfall in der Rindviehhaltung. Aufgrund der je nach Betriebstyp unterschiedlichen Risiken und der in den letzten Jahren erfolgten Spezialisierung der Urner Landwirtschaftsbetriebe hat sich das Kosten-Nutzen-Verhältnis für einen zunehmenden Anteil der Betriebe aber verschlechtert. Die obligatorische Versicherung bevorteilt Betriebe mit potenziell höheren Tierabgängen (z. B. Milchviehbetriebe) zulasten der Betriebe mit tieferen Risiken (z. B. Aufzucht- oder Mutterkuhbetriebe). Entsprechend wird die "Zwangssolidarität" und der Nutzen des Obligatoriums von den Mitgliedern zunehmend hinterfragt.

Aus dem bestehenden Obligatorium resultiert für die Einzelbetriebe im Mittel eine vergleichsweise günstige Globalversicherung für Unfall und Krankheit der Tiere, welche durch den Kantonsbeitrag verbilligt wird. Die Rindviehhalter können dadurch ihre wirtschaftlichen Risiken minimieren und so ihre Liquidität glätten. Für viele Einzelbetriebe ist der Bedarf einer obligatorischen Rindviehversicherung heute aber nicht mehr gegeben, speziell für Aufzucht- oder Mutterkuhbetriebe mit tiefen Risiken. Hinzu kommt, dass heute selbst grosse Schadenfälle kaum mehr existenzgefährdend sind, weil die mit der Rindviehversicherung abgedeckten Risiken im Vergleich zu anderen Risiken in den letzten 30 Jahren deutlich geringer geworden sind. So machte das Rindviehvermögen im Mittel der Jahre 2012 bis 2014 im Schweizer Berggebiet noch 7 Prozent des totalen Betriebsvermögens aus¹. 1975/1976 lag dieser Anteil im Berggebiet noch zwischen 17 Prozent (Bergzone 3, entspricht der heutigen Bergzone 3 und 4) und 20 Prozent (Bergzone 2)². Risiken im Bereich der Elementarschäden können zudem bei Privatversicherungen vergleichsweise günstig versichert werden. Die Rindviehversicherungskassen bieten ihren Mitgliedern zum Teil selber eine Elementarschadenversicherung an.

Ein quantitativer Vergleich der drei Versicherungsmodelle "Bestehende Rindviehversicherung Uri", "Private Versicherung" und "Verzicht auf eine Versicherung" zeigt, dass der Verzicht auf eine Rindviehversicherung für Betriebe mit einem geringen Risiko (Mutterkuh- oder Aufzuchtbetriebe) die billigste Variante ist. Für Betriebe mit einem hohen Risiko (z. B. Ab-

¹ Hoop D., Schmid D. 2015. Grundlagenbericht aus der Zentralen Auswertung von Buchhaltungsdaten 2014. Agroscope, Ettenhausen.

² Frühere, mit den Folgejahren vergleichbare Zahlen sind nicht verfügbar.

melkbetriebe) ist die bestehende Rindviehversicherung die günstigste Versicherungslösung. Im Mittel aller Urner Betriebe schneiden die bestehende Rindviehversicherung und der Verzicht auf eine Versicherung praktisch gleich gut ab.

Ohne Kantonsbeitrag und unter Berücksichtigung des hohen administrativen Aufwands, welcher bisher nur minimal entschädigt wurde, würden die Versicherungsprämien mit der bestehenden Rindviehversicherung steigen. Dies hat unmittelbar zur Folge, dass der Verzicht auf eine Versicherung für die Betriebe relativ gesehen nochmals besser abschneidet. Entsprechend dürften viele Betriebe bei einer Aufhebung des Versicherungsobligatoriums auf eine Versicherung ihrer Tiere verzichten. Oder sie wählen eine private Versicherungslösung, wenn dies über die bestehenden Rindviehversicherungskassen nicht mehr möglich ist.

1.5 Bedeutung der Rindviehversicherungskassen für den Kanton Uri

Mit dem Gesetz über die Rindviehversicherung im Kanton Uri hat der Kanton Uri in den letzten 100 Jahren dem speziell aus Sicht einer klein strukturierten Bergland- und Alpwirtschaft bestehenden Bedarf, bedeutende Risiken für die Einzelbetriebe und die Bauernfamilien zu mildern, Rechnung getragen. Im Berg- und im Alpgebiet sind die Risiken für unfallbedingte Tierverluste höher. Da die Alpwirtschaft von Rindvieh für die Urner Landwirtschaft sehr wichtig ist, leistete der obligatorische Versicherungsschutz indirekt auch einen Beitrag zur Nutzung der Urner Alpen. Das Versicherungsobligatorium erzwang eine solidarische Verteilung der im Extremfall existenzgefährdenden Risiken, was letztlich zur Verhinderung von wirtschaftlich erzwungenen Betriebsaufgaben beiträgt.

Im Gegensatz zu anderen Kantonen, welche die Form einer kantonalen Versicherungskasse wählten, delegiert das Urner Gesetz über die Rindviehversicherung im Kanton Uri den eigentlichen Vollzug der Versicherungspflicht an die kommunal organisierten Rindviehversicherungskassen. Gemäss Artikel 1 müssen die rindviehhaltenden Viehbesitzer ihre Tiere der Rindviehgattung bei einer Kasse ihres Wohnorts oder Versicherungskreises versichern. Die Stellung der Kassen als Vollzugsorganisation wird insofern verdeutlicht, als die Errichtung der Kassen wie auch deren Tätigkeit unter Aufsicht der Volkswirtschaftsdirektion und unter Oberaufsicht des Regierungsrats stehen.

Neben der Führung der Rindviehversicherung erfüllen die Rindviehversicherungskassen mit der Sicherstellung des Pikettdiensts für Notschlachtungen eine weitere Aufgabe, die aus Gründen des Tierschutzes und der Lebensmittelsicherheit von öffentlichem Interesse ist. Notschlachtungen sind Schlachtungen, die wegen unvermittelt aufgetretener Krankheiten oder Unfällen vorgenommen werden müssen, weil deren Folgen wahrscheinlich zum Tod

des Tiers führen oder mit unzumutbaren Schmerzen verbunden sind. Gemäss Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat zur Veterinärverordnung vom 28. Februar 2012 nimmt der Kanton die öffentlichen Interessen mit einem jährlichen Beitrag an die Viehversicherungskassen wahr. Bereits heute wird folglich ein Teil des Kantonsbeitrags an die Rindviehversicherungskassen für die Sicherstellung des Pikettdiensts eingesetzt bzw. ist mit der Aufrechterhaltung des Pikettdiensts begründet.

2. Aufhebung des Gesetzes über die Rindviehversicherung

2.1 Zukunftsperspektiven der Rindviehsicherung Uri

Eine aus Vertretern der Landwirtschaft und der Verwaltung zusammengesetzte Arbeitsgruppe "Zukunft Rindviehversicherung Uri" hat das bestehende System der Rindviehversicherung beurteilt und Alternativen geprüft. Ein wesentlicher Hintergrund für die Arbeiten der Arbeitsgruppe war, dass der Regierungsrat den Kantonsbeitrag an die Rindviehversicherungskassen im Finanzplan gestrichen hat. In einer Auslegeordnung zu den Vor- und Nachteilen stuft die Arbeitsgruppe das heutige System als nicht zukunftsfähig ein. Ein entscheidendes Argument ist die Erkenntnis, dass das bestehende Gesetz einen sehr rigiden Rahmen vorgibt, der einen hohen administrativen Aufwand verursacht. Zudem verunmöglicht das bestehende Gesetz, die Versicherung an die veränderten Rahmenbedingungen sowie die sich wandelnden Betriebs- und Produktionsstrukturen anzupassen.

Aus Sicht der Arbeitsgruppe ist eine Gesetzesrevision unabhängig vom Entscheid, ob der Kanton in Zukunft noch einen Beitrag zahlen wird, notwendig. Der voraussichtliche Verlust des Kantonsbeitrags zieht aber unmittelbar die Frage nach einer Aufgabe des Obligatoriums nach sich, weil steigende Prämien die Solidarität der Betriebe mit tiefen Risiken weiter untergraben werden. Nach der Prüfung verschiedener Alternativen ist die Arbeitsgruppe daher einhellig zum Schluss gekommen, dass das Rindviehversicherungsgesetz und das Versicherungsobligatorium mit dem Wegfall des Kantonsbeitrags aufzuheben sind.

2.2 Antwort des Regierungsrats zur Motion Alois Arnold (1965), Bürglen

Am 24. September 2014 reichte Landrat Alois Arnold (1965), Bürglen, eine Motion gegen die Aufhebung des Rindviehversicherungsgesetzes ein. In der Motion wurde der Regierungsrat aufgefordert, auf die Streichung des Beitrags an die Rindviehversicherungskassen zu verzichten und das Rindviehversicherungsgesetz mit einer Teilrevision auf einen zeitgemässen Stand zu bringen.

Gestützt auf die Schlussfolgerungen der Arbeitsgruppe "Zukunft Rindviehversicherung Uri"

ist die Regierung in ihrer Antwort zur Motion Alois Arnold (1965) zum Schluss gekommen, dass das Rindviehversicherungsgesetz und damit das Versicherungsobligatorium aufzuheben sind. Der Regierungsrat hat sich aber bereit erklärt, verschiedene Rahmenbedingungen zur Abfederung zu prüfen und die dafür notwendigen Rechtsgrundlagen vorzubereiten. Dies betrifft einerseits die Möglichkeit, allfällige Schäden von nicht versicherbaren Tierverlusten über die bestehende Veterinärverordnung zu decken und so existenzbedrohende Härtefälle im Sinne eines minimalen Auffangnetzes zu mildern. Andererseits ist der Regierungsrat bereit, beim Wegfall des Kantonsbeitrags für die Rindviehversicherung eine finanzielle Unterstützung für die Sicherstellung der Notschlachtungen und den Pikettdienst zu prüfen.

Der Urner Landrat hat die Motion am 18. März 2015 nicht erheblich erklärt.

2.3 Aufhebung des Gesetzes über die Rindviehversicherung im Kanton Uri

In Übereinstimmung mit seiner Antwort zur Motion Alois Arnold (1965) gegen die Aufhebung des Rindviehversicherungsgesetzes beantragt der Regierungsrat des Kantons Uri dem Urner Stimmvolk, das Gesetz über die Rindviehversicherung im Kanton Uri auf den 31. Dezember 2016 ersatzlos aufzuheben. Mit der Aufhebung des Gesetzes werden das Versicherungsobligatorium für Rindviehhalter und der Kantonsbeitrag an die Rindviehversicherungskassen wegfallen.

Den heutigen Rindviehversicherungskassen soll eine zweijährige Übergangsfrist gewährt werden, in der die Kassen aufzulösen sind oder in privat-rechtlich organisierte Versicherungen umgewandelt werden. Bis am 31. Dezember 2018 können die auf der Grundlage des Gesetzes über die Rindviehversicherung im Kanton Uri gegründeten Kassen unverändert als genossenschaftlich organisierte, öffentlich-rechtliche Körperschaften weiterbestehen.

2.4 Anpassung der Veterinärverordnung

2.4.1 Anpassungsbedarf nach Aufhebung des Gesetzes über die Rindviehversicherung im Kanton Uri

Die Aufhebung des Gesetzes über die Rindviehversicherung im Kanton Uri erfordert eine Anpassung der Veterinärverordnung. Erstens soll der bisher über die Rindviehversicherungskassen sichergestellte Pikettdienst für die Notschlachtung durch neu auf der Rechtsgrundlage der Veterinärverordnung gewährte Beiträge unterstützt werden können. Die Kosten für die Notschlachtung sind jedoch künftig von den Tierhaltern zu tragen. Durch den Beitrag soll sichergestellt werden, dass im Kanton jederzeit eine Notschlachtung

von Tieren gewährleistet ist, die infolge Krankheit oder Unfall aus Gründen des Tierschutzes oder der Lebensmittelsicherheit umgehend geschlachtet werden müssen. Der Pikettdienst und die Notschlachtungen werden neu durch die Urner Genossenschaft für Viehabsatz (UGV) organisiert und sichergestellt. Die Notschlachtungen erfolgen im einzigen kantonalen Notschlachtlokal in Altdorf.

Zweitens soll über eine Anpassung der Veterinärverordnung die Möglichkeit geschaffen werden, dass der Kanton allfällige Verluste von Gross- und Kleinvieh, welche nicht durch private Versicherungen gedeckt werden können ("Härtefälle"), über Beiträge aus dem kantonalen Tierseuchenfonds decken kann. Mit dieser Anpassung erhält der bestehende Tierseuchenfonds eine klare Zweckbindung, indem mit den im Fonds verfügbaren Mitteln einerseits Massnahmen zur Vorbeugung und Bekämpfung von Krankheiten und Seuchen finanziert und andererseits Entschädigungen von nicht versicherbaren Tierverlusten geleistet werden können.

Als nicht versicherbare Schäden gelten Tiere, die wegen einer nicht anerkannten Seuche oder durch unbekannte Ursache verendet sind oder abgetan werden müssen. Tierverluste infolge Krankheit oder Unfall, die heute von den Rindviehversicherungskassen abgedeckt werden, werden dagegen nicht durch den Tierseuchenfonds entschädigt. Diese Risiken können bei einer privaten Versicherung oder bei einer allfälligen Nachfolgeorganisation der heutigen Rindviehversicherungskassen versichert werden. Mit der Beschränkung auf nicht anerkannte Seuchen oder unbekannte Todesursachen deckt die vorgesehene Lösung nur Risiken, welche weder durch die Viehversicherungen noch durch die Tierseuchengesetzgebung des Bundes gedeckt werden ("Härtefälle").

2.4.2 Anpassungsbedarf seitens Veterinäramt der Urkantone (VdU)

Neben den mit der Aufhebung des Gesetzes über die Rindviehversicherung im Kanton Uri verbundenen Anpassungen wird die Veterinärverordnung in weiteren, vom Veterinäramt der Urkantone (VdU) vorgeschlagenen Punkten, geändert. Dies betrifft erstens Anpassungen im Bereich der Tierseuchen, namentlich bei der Schätzung und bei der Höhe der Entschädigung. Zweitens werden Massnahmen, die der Regierungsrat bei verhaltensauffälligen Hunden bestimmen kann, neu im Reglement zur Veterinärverordnung detailliert aufgelistet.

3. Auswirkungen der Aufhebung des Gesetzes über die Rindviehversicherung

3.1 Schaffung einer gesetzlichen Grundlage

Mit der Aufhebung des Gesetzes über die Rindviehversicherung im Kanton Uri verlieren die bestehenden Versicherungskassen ihre rechtliche Grundlage. Gleichzeitig entfällt mit der Aufhebung des Gesetzes der Kantonsbeitrag an die Kassen, und die Rindviehhalter sind nicht mehr verpflichtet, ihre Tiere bei der Kasse ihres Wohnorts oder Versicherungskreises zu versichern.

Mit der Aufhebung des Versicherungsobligatoriums verlieren die Kassen potenziell Mitglieder, weil Betriebe mit tiefen Risiken (wie z. B. Mutterkuh- oder Aufzuchtbetriebe) ihre Tiere bei steigenden Prämien nicht mehr versichern werden, da sich dies wirtschaftlich nicht lohnt. Betriebe mit hohen Risiken dürften ihre Tiere dagegen weiterhin gegen Unfall und Krankheit versichern. Damit verschlechtert sich die Risikoexposition der Kassen, was neben dem wegfallenden Kantonsbeitrag weitere Prämien erhöhungen nach sich zieht. Betroffen von dieser Problematik sind speziell Versicherungskassen, welche gemessen an der mittleren Schätzungssumme bzw. an den mittleren jährlichen Schäden ein geringes Eigenkapital aufweisen oder bereits heute überdurchschnittlich hohe Prämien aufweisen.

Die zum Zeitpunkt der Gesetzesaufhebung bestehenden Versicherungskassen erhalten eine zweijährige Übergangsfrist, um sich den neuen Rahmenbedingungen anzupassen. In dieser Frist müssen sich die Kassen auflösen oder privatrechtlich organisieren, indem sie sich in Genossenschaften gemäss Obligationenrecht umwandeln. Die Gründung privatrechtlich organisierter Versicherungen kann dabei wie bisher auf kommunaler Ebene oder auch auf kantonaler Ebene erfolgen. Die Urner Genossenschaft für Viehabsatz (UGV) und der Bauernverband Uri prüfen zurzeit die Gründung einer solchen kantonalen Rindvieh- und Kleinviehversicherung.

3.2 Auswirkungen auf die Urner Landwirtschaft

Im Mittel der Urner Landwirtschaftsbetriebe sind die Auswirkungen der Gesetzesaufhebung als gering einzustufen. Für einen durchschnittlichen Rindviehhaltungsbetrieb entsprechen die über die Jahre hinweg geleisteten Prämienzahlungen praktisch den Entschädigungen, welche die Betriebe für Tierverluste von ihrer Versicherungskasse erhalten haben. Unter den zu erwartenden Rahmenbedingungen und potenziell steigenden Prämien ist der Verzicht auf eine Rindviehversicherung für viele Betriebe die kostengünstigste Lösung. Bedingung ist dabei in jedem Fall, dass die Betriebe durch allfällige Tierverluste nicht in Liquiditätsengpässe geraten. Für Betriebe mit hohen Risiken oder für Betriebe, welche die entsprechenden Risiken nicht selber tragen wollen, dürfte es sich jedoch anbieten, ihre Tiere bei einer privaten Versicherung gegen Unfall und allenfalls Krankheit zu versichern. Für solche Betriebe kommt der Gründung einer kantonalen Rindvieh- und Kleinviehversicherung eine hohe Bedeutung zu, welche den Betrieben attraktive Versicherungslösungen anbieten.

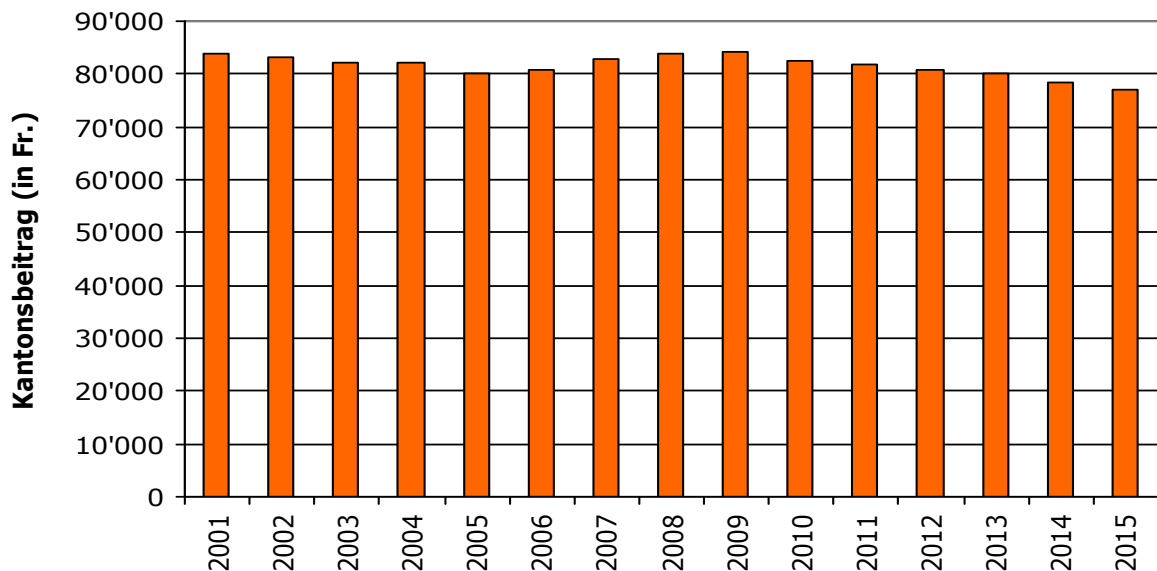
Mit der Neuregelung des Pikettdiensts für die Notschlachtungen müssen die Tierhalter die Kosten für die Notschlachtung selber tragen. Bisher wurden diese Kosten von der Rindviehversicherungskasse übernommen.

3.3 Finanzielle Auswirkungen für den Kanton

Gemäss Artikel 36 des Gesetzes über die Rindviehversicherung im Kanton Uri leistet der Kanton Uri den Kassen jährlich einen Beitrag von 5 Franken für jedes bei ihr versicherte Tier. Kassen, deren Prämien mindestens 5 Promille des Schätzungswerts der versicherten Tiere betragen, erhalten einen zusätzlichen Beitrag von 2.50 Franken pro versichertes Tier.

In den letzten 15 Jahren hat der Kanton Uri an die Versicherungskassen Beiträge in der Höhe von 77'000 Franken bis 84'000 Franken ausgerichtet. Seit 2009 sind die Beiträge stetig gesunken. Der rückläufige Kantonsbeitrag erklärt sich unmittelbar mit der Entwicklung des Rindviehbestands, der zwischen 2007 und 2014 von 13'070 Tieren auf 11'320 Tiere gesunken ist.

Abbildung 1: Kantonsbeitrag an die Rindviehversicherungskassen von 2001 bis 2015



Mit der Aufhebung des Rindviehversicherungsgesetzes entfällt der jährliche Kantonsbeitrag an die Versicherungskassen von 77'000 Franken. Für die Unterstützung des Pikettdiensts für die Notschlachtungen ist mit jährlichen Beiträgen von ungefähr 10'000 Franken zu rechnen. Mit der Aufhebung des Gesetzes über die Rindviehversicherung im Kanton Uri wird der

Finanzhaushalt des Kantons ab 2017 damit jährlich um 67'000 Franken entlastet.

Die neuen Beiträge des Kantons für die Entschädigung von nicht versicherbaren Tierverlusten aus dem Tierseuchenfonds verursachen seitens des Kantons keine budgetwirksamen Ausgaben. Per 31. Dezember 2014 weist der Tierseuchenfonds einen Saldo von 287'000 Franken auf. Mit der Beschränkung der Beiträge auf Tiere, die wegen einer nicht anerkannten Seuche oder durch unbekanntes Ursache verendet sind oder abgetan werden müssen, dürften sich die Fondsentnahmen im Mittel der Jahre auf weniger als 10'000 Franken belaufen. Entsprechend dürften die im Fonds verfügbaren Mittel über einen längeren Zeithorizont ausreichen, um die nicht versicherbaren Tierverluste entschädigen zu können. In der angepassten Veterinärverordnung ist jedoch vorgesehen, dass der Landrat im Rahmen des Budgets über weitere Zuwendungen an den Tierseuchenfonds bestimmen kann.

4. Ergebnis der Vernehmlassung

Die Vernehmlassung zur Aufhebung des Gesetzes über die Rindviehversicherung im Kanton Uri fand vom 1. Oktober 2015 bis 31. Dezember 2015 statt. Dieses Kapitel gibt die Ergebnisse zusammengefasst wieder.

- Die Aufhebung des Gesetzes über die Rindviehversicherung im Kanton Uri und die zweijährige Übergangsfrist für die Versicherungskassen sind weitestgehend unbestritten. Zu grundsätzlicheren Diskussionen Anlass gibt bei einzelnen Gemeinden und Versicherungskassen sowie beim Bauernverband Uri die Aufhebung des Kantonsbeitrags, wobei es nicht um den Beitrag an die Versicherung an sich geht. Vielmehr wird kritisiert, dass nach der Aufhebung des Kantonsbeitrags weniger Geld zur Förderung der Landwirtschaft zur Verfügung steht. Insgesamt wird der Aufhebungserlass mit ganz wenigen Ausnahmen begrüsst.
- Die mit der Aufhebung des Gesetzes über die Rindviehversicherung im Kanton Uri verbundene Unterstützung des Pikettdiensts für Notschlachtungen ist ebenso unbestritten wie die Zweckbindung des Tierseuchenfonds. Letztere wird einhellig befürwortet. Einzelne schlagen vor, dass für den Pikettdienst mehr Geld eingesetzt werden sollte, dass das Geld langfristig zugesichert werden müsste und dass der Beitrag nicht dem jährlichen Budget zu unterstellen ist. Der einzige inhaltliche Punkt zum Tierseuchenfonds betrifft dessen Speisung. Ein Vorschlag verlangt, dass der Kanton einen jährlichen Beitrag zur Äufnung des Fonds leisten soll.
- Die Beiträge aus dem Tierseuchenfonds für nicht versicherbare Tierverluste werden einhellig befürwortet. Einzelne Rückmeldungen monieren aber, dass im Hinblick auf die effektive Umsetzung Unklarheiten bezüglich der Schätzung und der Höhe der Entschädigung bestehen. Gleichzeitig wird die Definition "Nicht versicherbare

Tierverluste" als zu offen und zu wenig aussagekräftig erachten. Entsprechend sollte der Artikel genauer umschrieben werden.

- Zur Anpassung der Veterinärverordnung werden mehrere inhaltliche Korrekturvorschläge gemacht. Hauptpunkt ist die vorgesehene Anpassung des Schätzungsverfahrens. Mehrere Vernehmlassungsteilnehmende (Gemeinden, Versicherungskassen wie auch die Korporation Uri) sprechen sich für die bisherige Regelung mit Schätzungsexpertinnen oder Schätzungsexperten aus. Eine Schätzung der Tiere durch die Kantons-tierärztin oder den Kantonstierarzt wird als problematisch erachtet. Ein weiterer Punkt betrifft die Entschädigung bei auszurottenden und bei zu bekämpfenden Seuchen, welche einheitlich auf 90 Prozent festgelegt werden soll.
- Beim Artikel zu den verhaltensauffälligen Hunden verlangen zwei Gemeinden, dass in der Verordnung die konkreten Massnahmen aufzuführen sind.

5. Kommentar zu den einzelnen Gesetzes- und Verordnungsartikeln

5.1 Aufhebungserlass zum Gesetz über die Rindviehversicherung im Kanton Uri

Zu Artikel 1: Aufhebung des Rindviehversicherungsgesetzes

Zweck der Vorlage ist die Aufhebung des Gesetzes vom 31. Oktober 1971 über die Rindviehversicherung im Kanton Uri. Sofern das Urner Stimmvolk der Vorlage zustimmt, wird das Gesetz auf den 31. Dezember 2016 aufgehoben.

Zu Artikel 2: Übergangsbestimmung für bestehende Kassen

Mit der Aufhebung des Gesetzes entfällt die Rechtsgrundlage für die bisher öffentlich-rechtlich organisierten Rindviehversicherungskassen. Die Kassen bleiben während einer Übergangsfrist von zwei Jahren aber weiterhin als juristische Person des kantonalen öffentlichen Rechts anerkannt. Sofern die Kassen entscheiden, dass sie ihre Tätigkeit über den 1. Januar 2019 hinaus fortführen, müssen sie sich bis zu diesem Zeitpunkt nach privatem Recht organisieren.

5.2 Revision der kantonalen Veterinärverordnung

5.2.1 Anpassungen im Veterinärbereich

Zu Artikel 14: Schätzungsverfahren

Bisher erfolgte die Schätzung der aus seuchenpolizeilichen Gründen zu entschädigenden

Tierverluste durch Schätzungsexpertinnen oder -experten, welche die Kantonstierärztin oder der Kantonstierarzt nach Anhörung der Branchenorganisationen bezeichnete. Mit der Anpassung des Artikels wird auf eine Schätzung der Tierverluste verzichtet, wenn sich die Kantonstierärztin oder der Kantonstierarzt mit dem Tiereigentümer über die Höhe der Entschädigung einig sind. Zudem wird auf die Anhörung der Branchenorganisationen bei der Bezeichnung der Schätzungsexpertinnen oder -experten verzichtet, da im Seuchenfall rasch gehandelt werden muss

Zu Artikel 15: Höhe der Entschädigung

Die Entschädigung von Tieren beträgt bei auszurottenden Seuchen wie bisher 90 Prozent des Schätzungswerts, bei zu bekämpfenden Seuchen sind es neu 80 Prozent. Bisher wurden 90 Prozent des Schätzungswerts entschädigt. Die Neuregelung entspricht der Regelung in den Kantonen Schwyz und Obwalden.

Zu Artikel 16: Ausschluss- und Herabsetzungsgründe

Während Entschädigungen, die sich auf das Bundesrecht stützen, automatisch nach den Vorschriften der Bundesgesetzgebung auszuschliessen oder herabzusetzen sind, war dies für Entschädigungen, die sich ausschliesslich auf kantonales Recht stützten, bisher nicht klar geregelt. Neu wird deshalb ausdrücklich festgehalten, dass die Ausschluss- und Herabsetzungsgründe des Bundesrechts sinngemäss auch für die Entschädigungen des kantonalen Rechts gelten. Dies gewährleistet eine einheitliche Rechtsanwendung.

Zu Artikel 26: Massnahmen bei verhaltensauffälligen Hunden

Wie bisher, bestimmt der Regierungsrat die Massnahmen, die bei verhaltensauffälligen Hunden zu ergreifen sind. Allerdings verzichtet die neue Bestimmung auf eine beispielhafte Auswahl möglicher Massnahmen. Die Massnahmen werden nun ausschliesslich im Reglement bezeichnet.

5.2.2 Anpassungen nach Aufhebung des Gesetzes über die Rindviehversicherung im Kanton Uri

Zu Artikel 31 Absatz 2 Buchstabe b^{bis} (neu): Beiträge an den Pikettdienst für Not-schlachtungen

Gemäss der Verordnung über das Schlachten und die Fleischkontrolle vom 23. November 2005 (VSFK; SR 817.190) (Art. 12) muss krankes Schlachtvieh zeitlich oder örtlich getrennt

von anderen Tieren geschlachtet werden. Die Notschlachtungen haben dabei im vom Kanton bezeichneten Notschlachtlokal in Altdorf zu erfolgen. Um eine zeitnahe Notschlachtung von Tieren sicherzustellen, ist ein rund um die Uhr verfügbarer Pikettdienst notwendig. Für die Sicherstellung des Pikettdiensts für die Notschlachtungen sollen daher neue Beiträge gewährt werden können. Die vorliegende Bestimmung schafft die dafür notwendige Rechtsgrundlage. Die Organisation des Pikettdiensts erfolgt neu durch die Urner Genossenschaft für Viehabsatz. Die Gewährung der Beiträge erfolgt im Rahmen des Budgets und unterliegt damit der jährlichen Budgetdiskussion. Der Regierungsrat ist unter dem Vorbehalt der Budgetgenehmigung durch den Landrat gewillt, den Pikettdienst langfristig zu unterstützen.

Zu Artikel 36: Grundsatz Tierseuchenfonds

Im Kanton Uri besteht seit 1935 ein Tierseuchenfonds. Der Fonds wurde ab 1962 zur Hauptsache über einen Versicherungsabzug bei den Bundesbeiträgen für die Ausmerzung von Tieren geäufnet. Gemäss RRB vom 14. Mai 1962 sind diese Mittel zur Deckung allfälliger ausserordentlicher Schadenfälle wegen Nichtbankwürdigkeit übernommener, nicht wirtschaftlicher Ausmerztiere bestimmt. Sinngemäss entspricht die Möglichkeit, aus dem Tierseuchenfonds neue Beiträge an nicht versicherbare Tierverluste zu leisten, dieser Bestimmung. Tiere, die infolge nicht anerkannter Seuche oder unbekannter Ursache verendet sind oder abgetan werden müssen, sind zum allergrössten Teil nicht bankwürdig und müssen der Kadaververwertung zugeführt werden.

In den Jahren 1999 bis 2005 wurden dem Tierseuchenfonds insgesamt 900'000 Franken für die Tierseuchenbekämpfung entnommen. Da in diesen Jahren aber keine besondere Seuchenlage eintrat, ging das Geld in die allgemeine Staatskasse. Mit der Neuformulierung des Grundsatzartikels erhält der Tierseuchenfonds eine klare und breitere Zweckbindung, in dem die verfügbaren Mittel zur Vorbeugung und Bekämpfung von Krankheiten und Seuchen und zur Entschädigung von nicht versicherbaren Tierverlusten eingesetzt werden sollen.

Zu Artikel 37: Äufnung des Tierseuchenfonds

Aktuell weist der Tierseuchenfonds mit Blick auf die zu erwartenden Entnahmen einen hohen Vermögensbestand auf. Gespiesen wird der Fonds durch allfällige Zinserträge des Fondsvermögens und Bussen bei Widerhandlungen gegen die Tierseuchengesetzgebung. Damit der Fonds seinen Zweck auch bei einem tieferen Vermögensstand erfüllen kann, soll der Landrat im Rahmen des Budgets über weitere Zuwendungen an den Tierseuchenfonds bestimmen, falls diesem neue Mittel zugeführt werden müssen. Auf eine jährliche Speisung des Tierseuchenfonds durch Beiträge des Kantons wird mit Blick auf den heutigen Vermögensbestand verzichtet.

Zu Artikel 38: Fondsentnahmen

Neben den Massnahmen zur Vorbeugung und Bekämpfung von Krankheiten und Seuchen soll der Regierungsrat neu Entschädigungen für nicht versicherbare Tierverluste leisten können. Die heute im Gesetz über die Rindviehversicherung im Kanton Uri geregelten Risiken Unfall und Krankheit von Rindvieh fallen explizit nicht unter diese Regelung, da diese Risiken privat versichert werden können. Vielmehr soll die Möglichkeit geschaffen werden, dass der Kanton für Tiere, die wegen einer nicht anerkannten Seuche oder durch unbekannte Ursache verendet sind oder abgetan werden müssen, Entschädigungen leisten kann.

Die Detailbestimmungen zur Entschädigung für nicht versicherbare Tierverluste werden im Reglement zur Veterinärverordnung geregelt. Im Gegensatz zu den Entschädigungen für Tierverluste aus seuchenpolizeilichen Gründen wird aus administrativen Überlegungen auf eine Schätzung der Tiere verzichtet. Die Entschädigung soll auf der Grundlage der Richtzahlen zur landwirtschaftlichen Buchhaltung, welche jährlich vom Treuhandverband Landwirtschaft Schweiz definiert werden, festgelegt werden. Entschädigt wird dabei höchstens der Wert gemäss den Richtzahlen zur landwirtschaftlichen Buchhaltung.

6. Weiteres Vorgehen

Tabelle 2 zeigt das geplante weitere Vorgehen bis zur Aufhebung des Gesetzes auf:

Behandlung der Vorlage in der landrätlichen Volkswirtschaftskommission	22. März 2016
Beratung und Beschlussfassung im Landrat (1. Lesung)	13. April 2016
Erarbeitung Abstimmungsbotschaft	Mai 2016
Verabschiedung Abstimmungsbotschaft im Regierungsrat	14. oder 21. Juni 2016
Volksabstimmung	25. September oder 27. November 2016
Aufhebung des Gesetzes	31. Dezember 2016

III. ANTRAG AN DEN LANDRAT

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, gestützt auf diesen Bericht, folgenden Beschluss zu fassen:

1. Die Aufhebung des Gesetzes über die Rindviehversicherung im Kanton Uri und der dazugehörige Aufhebungserlass, wie er in der Beilage 1 enthalten ist, werden zuhanden der Volksabstimmung verabschiedet.
2. Der Änderungserlass zur Veterinärverordnung, wie er in der Beilage 2 enthalten ist, wird beschlossen.

Beilagen:

- Aufhebungserlass Gesetz über die Rindviehversicherung im Kanton Uri (Beilage 1)
- Änderungserlass Veterinärverordnung (Beilage 2)