



Ergebnis der 1. Lesung im Regierungsrat vom 17. Mai 2011

Änderung des Gesetzes über den Entschädigungsfonds für Tierverluste und Aufhebung des Gesetzes betreffend Entschädigung für ungeniessbares Fleisch bei Rindviehhaltung

Bericht und Antrag des Regierungsrates
vom

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen die Vorlage zur Änderung des Gesetzes über den Entschädigungsfonds für Tierverluste (BGS 925.16) und zur Aufhebung des Gesetzes betreffend Entschädigung für ungeniessbares Fleisch bei Rindviehhaltung (BGS 925.12). Wir gliedern unseren Bericht wie folgt:

1. In Kürze	1
2. Ausgangslage	2
3. Entschädigung von Schäden infolge staatlicher Seuchenpräventionsmassnahmen	3
4. Entschädigungsfonds und Seuchenbekämpfung	4
5. Massnahmen zur Erhaltung des Fondsvermögens	5
6. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens	6
7. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	6
7.1 Gesetz über den Entschädigungsfonds für Tierverluste	6
7.2 Gesetz betreffend Entschädigung für ungeniessbares Fleisch bei Rindviehhaltung	7
8. Finanzielle Auswirkungen auf den Staatshaushalt	7
9. Antrag	8

1. In Kürze

Massnahmen zur Erhaltung des Entschädigungsfonds für Tierverluste

Der Entschädigungsfonds für Tierverluste dient heute hauptsächlich der Finanzierung von Massnahmen zur Tierseuchenbekämpfung und der Entschädigung von ungeniessbarem Fleisch. Das Fondsvermögen nimmt seit Jahren kontinuierlich ab. Ohne Gegenmassnahmen wären die Gelder innert weniger Jahren erschöpft. Um dem entgegen zu wirken, sollen einerseits die bisher aus dem Fonds finanzierten Entschädigungen für ungeniessbares Fleisch bei Rindviehhaltung abgeschafft werden. Andererseits soll sich der Kanton wie früher mit einem jährlichen Beitrag an den Seuchenbekämpfungskosten beteiligen. Mit diesen Massnahmen sind für den Kanton über längere Sicht erhebliche Einsparungen verbunden.

Das Vermögen des Entschädigungsfonds für Tierverluste vermochte in den letzten 20 Jahren die Abfindungen für Tierverluste und ab 1998 auch die Seuchenbekämpfungskosten im Kanton Zug zu decken. Seit 1992 mussten keine Tiereigentümer- und Kantonsbeiträge mehr eingezogen werden, da die Zinsen und Tierhandelsgebühren zur Fondsäufnung ausreichten. Seit einer Gesetzesänderung im Jahr 2005 werden die Entschädigungen für ungeniessbares Fleisch nicht mehr über die Staatsrechnung, sondern über den Fonds finanziert. Diese zusätzliche Ausgabe zusammen mit dem tiefen Zinsumfeld schmälern den Fonds zunehmend. Ohne Gegenmassnahmen wäre das Fondsvermögen wohl bis in vier Jahren erschöpft. Das gilt es zu verhindern.

Finanzielles Gleichgewicht durch einnahme- und ausgabeseitige Massnahmen

Um das finanzielle Gleichgewicht langfristig zu sichern und den Kanton und die Tierhalterinnen und Tierhalter vor erheblichen finanziellen Mehrbelastungen zu bewahren, sind einnahme- und ausgabeseitige Massnahmen vorzusehen. So soll der Kanton wie früher einen Teil der Seuchenbekämpfungskosten tragen, damit der Mittelzufluss gesichert wird. Parallel dazu wird der Fonds finanziell entlastet, indem dessen Mittel künftig nicht mehr für die Entschädigung von ungeniessbarem Fleisch bei Rindviehhaltung hinhalten sollen.

Vergleichbarer Kantonsbeitrag wie früher

Der Kanton soll sich mit einem jährlichen Fondsbeitrag im Rahmen, wie dies bis 1998 der Fall war, an den Kosten der Tierseuchenbekämpfung beteiligen. Eine solche Beteiligung zum Erhalt des Fondsvermögens ist angesichts der Bedeutung der Tiergesundheit als Voraussetzung für die einwandfreie Qualität der Lebensmittel und für die Gesundheit der Bevölkerung gerechtfertigt.

Entschädigung bei Schäden infolge staatlicher Seuchenpräventionsmassnahmen

Zwar wird die Entschädigung von ungeniessbarem Fleisch bei Rindviehhaltung fallen gelassen, um das Fondsvermögen zu erhalten. Umgekehrt soll neu die Möglichkeit geschaffen werden, die Tierhaltenden aus dem Fonds bei unmittelbaren Schäden infolge staatlicher Seuchenpräventionsmassnahmen angemessen entschädigen zu können. Dass dies sinnvoll ist, haben insbesondere die Erfahrungen der letzten Jahre mit der Impfung gegen die Blauzungenkrankheit gezeigt. Die vorgeschlagene Lösung wird vom Zuger Bauernverband unterstützt.

Vorteile für den Kanton

Würde der Fonds im gleichen Umfang wie bisher kontinuierlich belastet, wäre er bald aufgebraucht. Nach geltendem Recht müssten dann Tiereigentümerinnen und Tiereigentümer und der Kanton den Fonds paritätisch mit 350'000 Franken äufnen. Mit den beabsichtigten Massnahmen bezahlt der Kanton pro Jahr 180'000 Franken in den Fonds, womit er weit höhere Fondsbeiträge vermeiden kann, als er sonst aufgrund der aktuellen Rechtslage in Kürze wieder leisten müsste.

2. Ausgangslage

In Zusammenhang mit den erfolglosen Entschädigungsforderungen von Zuger Landwirtinnen und Landwirten im Zuge der Impfungen gegen die Blauzungenkrankheit in den Jahren 2008 und 2009 machte sich der Zuger Bauernverband grundsätzliche Gedanken zum Gesetz über den Entschädigungsfonds für Tierverluste (früher Tierseuchenfonds genannt). Das geltende Recht kennt Entschädigungen von Tierverlusten infolge von Seuchen, nicht aber Abgeltungen von anderen Schäden, die infolge von Seuchenpräventionsmassnahmen auftreten können.

Vor einer Anpassung des Umfangs der Entschädigungsansprüche standen prinzipielle Überlegungen zur künftigen Finanzierung und Finanzierbarkeit der heutigen Leistungen durch den Fonds im Vordergrund. Denn bei einer unveränderten Weitergeltung der aktuellen Regelungen ist absehbar, dass die Tiereigentümerinnen und Tiereigentümer und der Kanton bald wieder namhafte Beiträge zur Fondsäufnung leisten müssten. In der Folge erarbeitete die Gesundheitsdirektion einen Lösungsvorschlag für den Erhalt des Fondsvermögens, was jedoch eine Anpassung der entsprechenden Rechtsgrundlagen verlangt. Im Rahmen einer Gesetzesänderung könnte gleichzeitig die Grundlage geschaffen werden, um in Zukunft durch Seuchenpräventionsmassnahmen resp. Impfungen hervorgerufene gesundheitliche Störungen wie Aborte oder Nesselfieber zu entschädigen.

Der Vermittler in Konfliktsituationen regte bei einer Fallbearbeitung infolge der Blauzungenimpfung ebenfalls an, Rechtsgrundlagen zu schaffen, um inskünftig in ähnlichen Situationen Unterstützungsbeiträge aus dem Fonds leisten zu können.

3. Entschädigung von Schäden infolge staatlicher Seuchenpräventionsmassnahmen

Bei staatlichen Seuchenpräventionsmassnahmen, insbesondere bei Impfungen, werden regelmässig Schäden wie Aborte, Fruchtbarkeits- und Eutergesundheitsstörungen sowie erhöhte Zellzahlgehalte in der Milch von einzelnen Tierhaltenden geltend gemacht. Dies war auch bei den Impfungen gegen die Blauzungenkrankheit in den Jahren 2008 bis 2009 im Kanton Zug der Fall, als noch kein Gesuch um Impfbefreiung gestellt werden konnte. Auch wenn Studien auf Populations- und Bestandesebene keine mit der Impfung in Zusammenhang stehenden Schäden nachweisen konnten, kann nicht ausgeschlossen werden, dass Impfungen in Einzelfällen unerwünschte Reaktionen bewirken. Aborte und sogar Todesfälle können – zwar selten – vorkommen, am ehesten treten leichtgradige vorübergehende Schwellungen an der Einstichstelle auf. Unerwünschte Wirkungen können zudem durch Stresssituationen bei der Bereitstellung der Tiere und durch deren individuelle gesundheitliche Verfassung in Kombination mit der zusätzlichen Stimulation des Immunsystems durch die Impfung auftreten. Aus diesen Gründen bestehen in verschiedenen Kantonen Regelungen, die es ermöglichen, bei Schäden, die nach staatlichen Tierseuchenbekämpfungsmassnahmen auftreten, Entschädigungen leisten zu können. So kennt der Kanton Schwyz beispielsweise seit den Impfungen gegen die Maul- und Klauenseuche eine Entschädigungsregelung bei Aborten, die kurz nach Impfungen auftreten. Auch der Kanton Zürich erarbeitet zurzeit neue Rechtsgrundlagen aufgrund politischer Vorstösse, um auf Präventionsmassnahmen zurückzuführende Tierverluste (einschliesslich Aborte) sowie Aufwendungen in Zusammenhang mit tierärztlich zu behandelnden Sofortreaktionen entschädigen zu können.

Aborte stellen einen wirtschaftlichen Verlust dar. Nebenwirkungen wie Schwellungen und Nesselfieber können in einzelnen Fällen so intensiv sein, dass sie tierärztlich behandelt werden müssen und somit Kosten für die Tierhalterin oder den Tierhalter verursachen. Diese unmittelbaren Schäden sollen inskünftig entschädigt werden können (sog. Verletzungsschaden).

Forderungen aus mittelbaren Ereignissen wie Leistungseinbussen (z. B. vorübergehender Milchrückgang) sollen jedoch weiterhin von Entschädigungen ausgeschlossen bleiben (sog. Folgeschäden). Denn hier besteht kaum ein direkter Zusammenhang mit der Impfung oder einer staatlichen Präventionsmassnahme.

Aufgrund der Erfahrungen unseres Nachbarkantons Schwyz dürften die Kosten für den Kanton Zug in einem Jahr mit einer Impfkampagne bei rund 5'000 - 10'000 Franken liegen. Die Abgel-

tungen in den vorgesehenen Fällen sind für den Entschädigungsfonds ohne weitergehende Massnahme tragbar.

Im Gesetz über den Entschädigungsfonds für Tierverluste vom 2. Juli 1998 (GS 26, 111, BGS 925.16) soll deshalb in § 1 Abs. 2 (Grundsatz) eine Regelung aufgenommen werden, welche die Entschädigung von Tierverlusten und Aborten sowie tierärztlich zu behandelnden Sofortreaktionen, die auf eine behördlich angeordnete Präventionsmassnahme zurückzuführen sind, ermöglicht. Dies gilt selbstverständlich nicht bei freiwilligen Impfkampagnen. Einzelheiten wie die Anspruchsvoraussetzungen und die Entschädigungshöhe (Pauschalen) werden auf Verordnungsstufe geregelt (vgl. den geltenden § 1 Abs. 3).

4. Entschädigungsfonds und Seuchenbekämpfung

Bis 1998 diente der Entschädigungsfonds für Tierverluste des Kantons Zug lediglich der Entschädigung von Tieren, die aufgrund einer Seuche umgestanden waren oder getötet werden mussten. Der Fonds wurde hauptsächlich durch Tiereigentümerbeiträge und entsprechende Beiträge des Kantons, Tierhandelsgebühren und Zinserträge des Fonds gespeisen. Seit 1992 werden keine Tiereigentümerin- bzw. Tiereigentümer- und Kantonsbeiträge mehr eingezogen, da die Zinsen des Fondsvermögens und die Tierhandelsgebühren die Ausgaben deckten. 1998 wurde das Gesetz revidiert, sodass aus dem Fonds fortan neben den Entschädigungen für Seuchentierverluste auch die Seuchenbekämpfungskosten wie Probenahmen, Laboruntersuchungen, Infrastrukturbeschaffung, Reinigung und Desinfektionen etc. bezahlt wurden. Diese Kosten waren bis dahin aus der Staatsrechnung beglichen worden. Die Staatsrechnung wurde damit jährlich um rund 280'000 Franken (Ø 2004 – 2010) entlastet. Im Jahr 2004 wurden dem Fonds infolge der Auflösung von allgemeinen Fondsreserven des Kantons 3 Mio. Franken gutgeschrieben – das Fondsvermögen erreichte damit einen Stand von 8 Mio. Franken.

Im 2005 wurde aus Spargründen vom Kanton eine neue Lösung für die Entschädigung von ungeniessbarem Fleisch gesucht, die bis zu diesem Zeitpunkt noch aus der Staatskasse bezahlt worden war. Es handelt sich dabei um die Entschädigung von jährlich rund 400 Tieren der Rindergattung, die erkranken, verunfallen oder umstehen und nicht der Fleischgewinnung zugeführt werden können. Die Entschädigungen, die auf dem Gesetz betreffend Entschädigung für ungeniessbares Fleisch bei Rindviehhaltung vom 26. Januar 1989 (GS 23, 281, BGS 925.12) basieren, wurden in der Folge aufgrund einer Gesetzesänderung aus den Mitteln des Entschädigungsfonds finanziert. Seither werden aus dem Fonds jährlich zusätzlich zu den allgemeinen Seuchenbekämpfungskosten rund 480'000 Franken für die Entschädigung des ungeniessbaren Fleisches entnommen.

Die durchschnittlichen jährlichen Kosten für die Seuchenbekämpfung betragen rund 280'000 Franken. Die Bekämpfung der Vogelgrippe im Jahr 2006 sowie der bovinen Virusdiarrhoe (BVD) und der Blauzungenkrankheit (BT) in den Jahren 2008 – 2010 haben den Fonds zusätzlich belastet. Auch für die Sanierung der Schlachthanlage Walterswil wurde in den Jahren 2009 und 2010 ein Betrag von insgesamt 1.5 Mio. Franken aus dem Fonds geleistet. Das Fondsvermögen lag in der Folge per 31. Dezember 2010 bei 3.4 Mio. Franken.

Das geltende Gesetz über den Entschädigungsfonds sieht vor, dass der Fondsbestand im Falle des Unterschreitens einer Limite, die eine wirksame Seuchenbekämpfung aus finanziellen Gründen gefährdet, mittels Tiereigentümer- und Kantonsbeiträgen in der gleichen Höhe zu aufbauen ist. Diese Limite liegt beim heutigen Tierbestand und der aktuellen Seuchenlage bei rund 2 Mio. Franken. Aufgrund des derzeitigen Fondsbestandes, der aktuellen Ausgaben und Zins-

erträge werden die Tiereigentümerinnen und Tiereigentümer und der Kanton bald wieder Beiträge einzahlen müssen, die der aktuellen jährlichen Fondsbelastung von rund 700'000 Franken (= Fr. 480'000 für ungeniessbares Fleisch + Fr. 280'000 für Seuchenbekämpfung abzüglich ca. Fr. 45'000 für Zins- und ca. Fr. 15'000 für Viehhandelseinnahmen) Rechnung tragen.

Da dies mit je 350'000 Franken sowohl für den Kanton wie auch für die Tierhalterinnen und Tierhalter im Kanton Zug einen erheblichen Betrag darstellen würde, stellt sich die Frage nach Lösungen, die es erlauben können, das derzeitige Fondsvermögen zu erhalten und zukünftige Beiträge tief zu halten.

Einerseits kann auf die Entschädigung von ungeniessbarem Fleisch verzichtet werden. Damit wird der Fonds um jährlich rund 480'000 Franken entlastet. Die Zuger Tierhaltenden können damit auch Selbstverantwortung zeigen und das Risiko von Tierverlusten, die nicht auf eine Seuche zurückzuführen sind, selber tragen.

Andererseits leistet der Kanton seit 1998 keine Beiträge mehr aus der Staatskasse an die Seuchenbekämpfungskosten – dies obwohl die Tiergesundheit unbestreitbar eine wichtige Voraussetzung für die einwandfreie Qualität der Lebensmittel tierischer Herkunft und für die Gesundheit der Bevölkerung darstellt. So wurden zum Beispiel die entscheidenden Fortschritte bei der Bekämpfung der menschlichen Tuberkulose und der Bang'schen Krankheit des Menschen erst durch die Sanierung der Tierbestände möglich. Auch heute ist die Gesundheit der Tierbestände für die Bevölkerung von grosser Bedeutung. Tiere können Träger von Salmonellen, Campylobacter (diese können beim Menschen z. B. eine entzündliche Durchfallerkrankung auslösen) und anderen Krankheitserregern sein, ohne dass sie erkranken und so eine Ansteckungsquelle für die Bevölkerung bilden. Auch die Bekämpfung der menschlichen Grippe ist letztlich nur erfolgreich, wenn auch die Geflügel- und Schweinebestände virenfrei gehalten werden. Eine Beteiligung des Staates an der Seuchenbekämpfung ist also nicht nur ein Gebot der Stunde, sondern eine Massnahme, die zum Schutze der Bevölkerung sinnvoll und notwendig ist.

Die Seuchenbekämpfungsmassnahmen werden im Kanton Zug seit über 12 Jahren ausschliesslich aus dem Tierseuchenfonds beglichen. Mit der Finanzierung über den Fonds konnte der Kanton in dieser Zeit 3 Mio. Franken sparen. Zudem wurde seit 2006 die Entschädigung von ungeniessbarem Fleisch ebenfalls über den Fonds bezahlt; dies hat die Staatsrechnung nochmals um 2.9 Mio. Franken entlastet. Insgesamt konnte folglich die Staatsrechnung in den letzten 12 Jahren um 5.9 Mio. Franken entlastet werden.

Weiter zeigt die Fondsentwicklung, dass der Kanton in den letzten 30 Jahren mit insgesamt 0.83 Mio. Franken zwar ebenfalls einen Beitrag zur Äufnung des Entschädigungsfonds geleistet hat, die Beiträge aus der Landwirtschaft im gleichen Zeitraum aber mit 4.58 Mio. Franken einen weitaus grösseren Anteil ausmachen. Daraus geht hervor, dass alle Seuchenbekämpfungsmassnahmen in den letzten Jahren zum grössten Teil von der Landwirtschaft finanziert wurden.

5. Massnahmen zur Erhaltung des Fondsvermögen

Der Zuger Bauernverband erklärte sich mit Schreiben vom 11. März 2011 an die Gesundheitsdirektion bereit, einen massgeblichen Sparbeitrag zu leisten: Er würde zukünftig auf die Entschädigung von ungeniessbarem Fleisch verzichten, wenn der Kanton sich wieder mittels eines jährlichen Beitrags an den Seuchenbekämpfungskosten beteilige, so wie er dies auch bis 1998 tat. Aufgrund der dargelegten Situation erachtet der Regierungsrat es als sinnvoll, einen Beitrag in Form einer teuerungsindexierten jährlichen Fondseinlage von 180'000 Franken zu täti-

gen. Die Landwirtschaft ihrerseits leistet mit den jährlichen Viehhandels- und Fondszinseinnahmen ebenfalls einen Beitrag an die Seuchenbekämpfungskosten. Die Zinseinnahmen stammen aus dem Fondsvermögen, das mehrheitlich mit landwirtschaftlichen Mitteln gespiesen wurde.

Der jährlich aufzuwendende Kantonsbeitrag von 180'000 Franken liegt unter Berücksichtigung der aufgelaufenen Teuerung in etwa im gleichen Rahmen der bis 1998 vom Kanton über die laufende Rechnung finanzierten Seuchenbekämpfungskosten. Diese Fondseinlage liegt wesentlich unter den 350'000 Franken, die bei der heute geltenden Gesetzgebung und den finanziellen Verhältnissen des Fonds in absehbarer Zeit vom Kanton getragen werden müssten. Zudem fallen mit der Abschaffung der Entschädigung von ungeniessbarem Fleisch im Veterinärdienst auch die Kosten für die Abschätzung der Tiere weg, woraus nochmals jährliche Einsparungen von rund Fr. 30'000.-- resultieren. Der Nettoaufwand für den Kanton beläuft sich dadurch zukünftig auf 150'000 Franken (Fr. 180'000.-- - Fr. 30'000.--). Gemessen am Gesamtaufwand für die Seuchenbekämpfung ergibt dies eine Kostenbeteiligung durch die öffentliche Hand von gut 50 Prozent – dies entspricht auch den Regelungen der umliegenden Kantone. Für den Kanton Zug ist die vorgesehene neue Lösung somit vorteilhaft; er kann zukünftig jährlich rund 200'000 Franken (Fr. 350'000.-- - Fr. 150'000.--) Mehrausgaben verhindern (**Beilage**).

Im Gesetz über den Entschädigungsfonds für Tierverluste soll entsprechend unter § 2 Abs. 1 (Äufnung) eine Bestimmung aufgenommen werden, welche die jährliche Fondseinlage durch den Kanton regelt. Das Gesetz betreffend Entschädigung für ungeniessbares Fleisch bei Rindviehhaltung vom 26. Januar 1989 wird gleichzeitig vollumfänglich aufgehoben. Der Kanton Zug ist derzeit der einzige Kanton, der eine Entschädigung für ungeniessbares Fleisch kennt, nachdem der Kanton St. Gallen diese Entschädigung bereits im Jahr 2006 abgeschafft hat.

6. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

[...]

7. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

7.1. Gesetz über den Entschädigungsfonds für Tierverluste

§ 1 Abs. 2 (Grundsatz)

In Bst. e wird anstelle der Legitimierung der Finanzierung des ungeniessbaren Fleisches via Fonds neu die Grundlage geschaffen für die Entschädigung von Tierverlusten und Aborten sowie tierärztlich zu behandelnden Sofortreaktionen, die auf eine behördliche angeordnete Präventionsmassnahme zurückzuführen sind. Als Sofortreaktionen gelten gesundheitliche Beeinträchtigungen wie allergische Reaktionen etc., die kurz nach der Durchführung von Präventionsmassnahmen auftreten.

§ 2 Abs. 1 (Äufnung)

Bst. h regelt neu die Fondseinlage mittels eines jährlichen Kantonsbeitrags von Fr. 180'000.--. Der Beitrag soll basierend auf dem Landesindex der Konsumentenpreise von 100.7 Punkten (Stand März 2011, Basis Dezember 2010) indiziert und jährlich der Teuerung angepasst wer-

den. Für die Berechnung des jeweiligen Kantonsbeitrags soll auf den Indexstand per Dezember des Vorjahres abgestellt werden.

7.2 Gesetz betreffend Entschädigung für ungeniessbares Fleisch bei Rindviehhaltung

Das Gesetz wird aufgehoben.

8. Finanzielle Auswirkungen auf den Staatshaushalt

Die finanziellen Auswirkungen der vorgeschlagenen Gesetzesänderung wurden unter Ziff. 5 bereits ausführlich erörtert.

A	Investitionsrechnung	2011	2012	2013	2014
1.	Gemäss Budget oder Finanzplan: bereits geplante Ausgaben				
	bereits geplante Einnahmen				
2.	Gemäss vorliegendem Antrag: effektive Ausgaben				
	effektive Einnahmen				
B	Laufende Rechnung (nur Abschreibungen auf Investitionen)				
3.	Gemäss Budget oder Finanzplan: bereits geplante Abschreibungen				
4.	Gemäss vorliegendem Antrag: effektive Abschreibungen				
C	Laufende Rechnung (ohne Abschreibungen auf Investitionen)				
5.	Gemäss Budget oder Finanzplan: bereits geplanter Aufwand	30'000	30'000	30'000	30'000
	bereits geplanter Ertrag				
6.	Gemäss vorliegendem Antrag: effektiver Aufwand		180'000	180'000	180'000
	effektiver Ertrag				

9. Antrag

Gestützt auf diesen Bericht stellen wir folgenden Antrag:

Auf die Vorlage Nr.-..... sei einzutreten und es sei ihr zuzustimmen.

Zug,

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Matthias Michel

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegwart