



Vorbericht

Vorlage Nr. III-003-2021

Ziffer 6 der Tagesordnung
Ziffer 6 der Tagesordnung
VF-01-2021UT-01-2021

Dezernat 3
Walter Holderried

Ausschuss für Umwelt und Technik
öffentlich am 02.03.2021
Verwaltungs- und Finanzausschuss
öffentlich am 10.03.2021

Veterinäramt Biberach – Sachstandsbericht Aufgaben, Organisation, Optionen für die Zukunft sowie Aufhebung Sperrvermerk für Stellenbesetzung

Beschlussvorschlag:

1. Der Ausschuss für Umwelt und Technik nimmt die Ausführungen der Vorlage zur Kenntnis.
2. Der Ausschuss für Verwaltung und Finanzen nimmt die Ausführungen der Vorlage zur Kenntnis und beschließt die Aufhebung des Sperrvermerks im Haushaltsplan 2021 (Sitzung vom 9. Dezember 2021) für die Finanzierung einer zusätzlichen Sachbearbeitungsstelle im gehobenen nichttechnischen Verwaltungsdienst im Kreisveterinäramt. Der Verwaltungs- und Finanzausschuss entscheidet gemäß § 34 Absatz 4 Satz 2 Landkreisordnung im Rahmen seines Eilentscheidungsrechts an Stelle des Kreistags.

Sachverhalt

1. Organisatorische Zuordnung der Unteren Veterinärbehörden

Der amtstierärztliche Dienst in Baden-Württemberg hat eine rund 150-jährige Tradition. Im Zuge der Gebiets- und Verwaltungsreform des Jahres 1974 wurden die Amtstierarztstellen der ursprünglichen Oberamtsbezirke in Staatliche Veterinärämter zusammengefasst, die bei der Verwaltungsreform 1995 (Sonderbehörden-Eingliederungsgesetz) in die Landratsämter bzw. Bürgermeisterämter der Stadtkreise eingegliedert und im Jahr 2005 (Große Verwaltungsreform) mit der Lebensmittelüberwachung des ehemaligen Wirtschaftskontrolldienstes der Polizei zusammengeführt und damit erweitert.

Waren in den Anfangszeiten die Amtstierärzte vornehmlich für die Bekämpfung übertragbarer Tierkrankheiten und die Tierseuchenbekämpfung sowie für die Fleisch- und Milchhygiene zuständig, so gehört heute die tierschutzrechtliche Überprüfung von Tierhaltungen und die Lebensmittelkontrolle sowie eine Vielzahl weiterer spezifischer Aufgaben zu den zentralen Aufgaben der Veterinär- und Lebensmittelüberwachung. Das Kreisveterinäramt Biberach ist damit Teil der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde mit ausschließlich ebensolchen Pflichtaufgaben.

2. Aufgaben der Veterinärverwaltung

Zu den Aufgaben des Kreisveterinäramtes gehören insbesondere folgende Aufgabenbereiche:

- **Lebensmittelüberwachung** (Nationaler Rückstandsplan, Strahlenschutz, Preisangaben, Genehmigungen, Zulassungen, Verfahren, Betriebsprüfungen, Probennahmen, Wochenmärkte, Rückrufaktionen usw.);
- **Veterinärhygiene und Tierschutz** (Tierseuchenkasse, Tiergesundheit, Tierschutz, Tierarzneimittel, Überwachung Tierhaltung und Tiertransporte, Wesenstest Kampfhunde);
- **ZTN Süd** (Tierkörperbeseitigungsanstalt, amtl. Untersuchungen, Überwachung usw.);
- **Überprüfung von Pharmaunternehmen** (Tierversuche);
- **Tierseuchenkrisenmanagement** (Ausarbeitung von Konzepten und Maßnahmenplänen z.B. für Maul- u. Klauenseuche, Afrikanische Schweinepest, Vogelgrippe, Blauzungenkrankheit usw.);
- **Fleischhygiene** (gesundheitlicher Verbraucherschutz, Fleischschau, Schlachtier- und Fleischuntersuchungen, Betriebszulassungen usw.).

Die Aufgabenerledigung richtet sich ausschließlich nach den einschlägigen Normen der/des:

- **Europäischen Union**
(z.B. EU VO 2017 625 „Amtliche Kontrollen und andere amtliche Tätigkeiten zur Gewährleistung der Anwendung des Lebens- und Futtermittelrechts und der Vorschriften über Tiergesundheit und Tierschutz, Pflanzengesundheit und Pflanzenschutzmittel),
- **Bundesrepublik**
(u. a. Tierschutzgesetz) sowie
- **Landes Baden-Württemberg** mit den Erlassen bzw. Durchführungsverordnungen.

Die Amtstierärzte im Kreisveterinäramt sind alle Landesbeamtinnen und Landesbeamte. Die anderen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind Beamtinnen und Beamte bzw. Angestellte des Landkreises. Ein Teil der Aufgaben der amtlichen Tierärzte wird durch nach Stunden oder Stück vergütete Tierärzte erledigt, die anteilig gebührenfinanziert sind (z.B. Fleischschau usw.). Die Landtierärzte, die traditionell diese Tätigkeit als Nebentätigkeit wahrgenommen haben, sind heute aufgrund eines nicht lukrativen Verdienstes immer weniger bereit, die Tätigkeit auszuüben.

3. Aufgabenwahrnehmung

Die kommunale Aufgabenstruktur (Gemeinden, Landkreise) beschreibt die verschiedenen Arten von Aufgaben der Kommunen im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung. Hierbei ist

zwischen eigenen (freiwilligen) und staatlichen (pflichtigen) Aufgaben zu unterscheiden.

Bei eigenen Selbstverwaltungsaufgaben kann der Landkreis frei entscheiden, ob und wie eine Aufgabe erledigt wird. Pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben des Staates muss vorliegend der Landkreis entsprechend gesetzlicher Bestimmungen zwingend wahrnehmen. Bei den Aufgaben des Veterinäramtes handelt es praktisch ausschließlich um ebensolche.

4. Personal

Die Aufgabenwahrnehmung im Kreisveterinäramt erfolgt entsprechend der notwendigen fachlichen Qualifikation für die einzelnen Aufgaben (rechtlich verpflichtende Vorgabe) durch Amtstierärzte, Lebensmittelkontrolleure, Veterinärhygienekontrolleure und Personal des mittleren bzw. gehobenen nichttechnischen Verwaltungsdienstes sowie Sekretariatskräfte.

Die Aufgabenvolumina haben in den einzelnen Bereichen in den letzten Jahren massiv zugenommen. Dies gründet zum einen in der zunehmend differenzierteren bzw. stark erweiterten Rechts- und auch Vorschriftenlage auf EU- und Landesebene. Das Konnexitätsprinzip findet dabei leider nur in Ausnahmefällen Anwendung, sodass einem deutlich gestiegenen Aufgabenvolumen nur in Ausnahmefällen eine zusätzliche Personalzuweisung seitens des Landes folgt. Andererseits haben die tierärztlichen Aufgaben im Landkreis (u. a. Tierschutz bei Haus- und Nutztieren - Tiertransporte, Schlachthofkontrollen, Fleischbeschau, Intensivtierhaltungen, Frühwarnsystem usw.), ASP, LÜVIS, TBA (ZTN) in den letzten Jahren massiv zugenommen. (LÜVIS = Lebensmittel- und Veterinärüberwachungs-Informationssystem mit umfangreichen gesetzlich vorgeschriebenen Berichtspflichten an das Land)

Aufgrund des massiven Ungleichgewichts von Aufgabenvolumen zu Arbeitskapazität hat das Landratsamt in den Jahren 2017/2018 ein Organisationsgutachten erstellen lassen.

5. Organisationsuntersuchung

Das Kreisveterinäramt Biberach war in den Jahren 2017/2018 Gegenstand einer umfangreichen Organisationsuntersuchung und Geschäftsprozessoptimierung. Dabei wurde die Führungsakademie des Landes und ein Berater des Ministeriums für Ländlicher Raum (MLR) (langjähriger Leiter des Veterinäramtes Ravensburg) mit der fachlichen Expertise beauftragt. Insbesondere ging es um eine fachinhaltliche Detailbetrachtung der Arbeitsvorgänge und Geschäftsprozesse mit konkreten Verbesserungsvorschlägen. So fand über zwei Monate hinweg eine komplette Zeiterfassung aller Arbeitsvorgänge statt.

Orga 2017/2018	Verwaltungssekretariat	Sachbearbeitung gehob. Dienst	Lebensmittelkontrolle	Veterinärhygienekontrolle	Amtstierärzte
Soll Orga	4,2	2	8,2	3	13
Ist 2020	3,0	1	7	1,0	8,0
Abmangel	- 1,2	- 1	- 1	- 2	- 5
Antrag	-	1			

Ergebnis: Für eine rechtskonforme Aufgabenbewältigung (Pflichtaufgaben nach Weisung) fehlen rund fünf Amtsveterinäre (Landesstellen), mindestens eine Stelle im gehobenen Verwaltungsdienst und zwei weitere Stellen im Bereich Lebensmittelkontrolle / Veterinärhygienekontrolleure.

Zwar hat das Kreisveterinäramt in den letzten Jahren landesseitig eineinhalb weitere Veterinärstellen erhalten, damit sind theoretisch 8,0 Vollzeitäquivalente für Amtstierärzte vorhanden, welche aus diversen Gründen nicht vollumfänglich zur Verfügung stehen. Eine rechtskonforme und sachgerechte Aufgabenerfüllung ist gleichwohl nur in eingeschränktem Maße möglich. Auch im Bereich der Lebensmittelkontrolle und im Sekretariat hat der Landkreis personell nachgebessert.

Eine erweiterte Aufgabenerfüllung und bessere Erreichbarkeit des Veterinäramtes wird seit ein bis zwei Jahren von Bürgerinnen und Bürgern, Tierhaltern, Schlachtstätten, Landwirten, Gastonomen usw. deutlich angemahnt bzw. gefordert. Eine Abhilfe versprechende Aufgabenverlagerung von den Veterinären in den Verwaltungsbereich (Gutachten, Verwaltungsanordnungen usw.) kann aber nur erfolgen, wenn dort entsprechende Kapazitäten vorhanden sind. Ebenso ist eine Aufgabenübernahme von im Einzelfall bis zu 20 Prozent der Aufgaben der Amtstierärzte auf Veterinärhygienekontrolleure denkbar, hierzu fehlen aber ebenfalls Personalkapazitäten.

Da die tierärztlichen Aufgaben im Landkreis in den letzten Jahren massiv angestiegen sind, hat das Kreisveterinäramt intern ein Konzept erarbeitet, wie die Amtstierärzte bestmöglich von Aufgaben entlastet werden können (Veterinärhygienekontrollen, höherwertige Verwaltungsaufgaben, Gutachten etc.). Die Verlagerung von Aufgaben bedarf aber Kapazitäten auf anderer Ebene.

In den genannten Bereichen ist eine zunehmende, ja massive Verrechtlichung zu verzeichnen. Nahezu jede verwaltungsrechtliche Anordnung (z. B. Tierhaltungsverbote usw.) zieht ein entsprechendes Verwaltungs- meist mit Gerichtsverfahren nach sich. Das Veterinäramt droht an diesem Verwaltungsaufwand handlungsunfähig zu werden. Es liegen Überlastungsanzeigen von nahezu allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie von allen Amtstierärzten vor.

Um diesen Umständen wenigstens teilweise abhelfen zu können, wurde, auch um dem Konzept der Aufgabenverlagerung und Optimierung Rechnung tragen zu können, eine Stelle im gehobenen Verwaltungsdienst beantragt. Der Kreistag hat diese Stelle im Dezember 2020 mit einem Sperrvermerk versehen. Die Aufhebung des Sperrvermerks wird nach Vorlage dieses Berichts beantragt.

6. Schlachthof-Überwachung

Bis zum Jahre 2018 fand in den Schlachthöfen in Baden-Württemberg lediglich eine systematische Überwachung im Bereich Fleischhygiene statt. Seit dem Jahr 2018 wurde in Baden-Württemberg aufgrund offensichtlicher Probleme beim Thema Tierschutz ein Schlachthof-Monitoring zur Überprüfung der Abläufe in Schlachthöfen eingeführt. Dabei prüfen die Regierungspräsidien (RP) die Verhältnisse vor Ort und erstellen im Bedarfsfall entsprechende Anweisungen, die sodann vom Kreisveterinäramt in rechtlichen Verfügungen umgesetzt werden.

Erst seit Ende 2019 hat die EU VO 2017 625 Gültigkeit, nach der die zuständigen Behörden regelmäßig, in angemessenen zeitlichen Abständen und risikobasiert amtliche (nicht angemeldete) Kontrollen durchzuführen haben. Die Kontrolleure (u. a. Amtstierärzte) müssen dabei eine Ausbildung bzw. regelmäßige Schulungen für ihren Kontrollbereich nachweisen.

Ein weiterer wichtiger Punkt liegt im System begründet. Für die Einhaltung der tierschutzrechtlichen Vorschriften sind die Betreiber der Schlachthöfe eigenverantwortlich zuständig. Es sind dort sogenannte Tierschutzbeauftragte für die Einhaltung der tierschutzrechtlichen Normen im Rahmen der betrieblichen Eigenkontrolle und Betreiberverantwortung zu bestellen. Gemäß EU-rechtlicher Vorgabe muss der Tierschutzbeauftragte des Schlachthofes sämtliche Vorgänge dokumentieren, bewerten und ggf. Maßnahmen ergreifen, um tierschutzkonforme Bedingungen herzustellen. Dies wird von den Amtstierärzten bzw. dem amtlichen Kontrollpersonal stichprobenartig kontrolliert. Es war also bisher mitnichten so, dass sämtliche Vorgänge einer jeden Schlachtung von der Betäubung über die Entblutung usw. lückenlos von einem amtlichen Kontrolleur überwacht wurde. Dies wäre auch von den bestehenden Personalkapazitäten her völlig undenkbar gewesen. Gleichwohl hat auch das Kreisveterinäramt Biberach gegenüber dem zuständigen Ministerium wiederholt auf die Problematik des nicht ausreichenden Personals hingewiesen.

7. Neues Konzept der Schlachthof-Überwachung seit Dezember 2020

Seit Dezember 2020 gibt es nun einen Erlass des zuständigen Ministeriums für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg (MLR) die Einhaltung u. a. der Tierschutznormen ab einer bestimmten Schlachthofgröße (20 Schlachtgroßvieheinheiten/Woche) entweder durch permanente Kameraüberwachung der wichtigsten Betriebsabläufe (freiwillige Selbstverpflichtung) oder im Alternativfall durch die dauernde Anwesenheit amtlicher Kontrollpersonen zu gewährleisten. Viele Schlachtbetriebe haben die Ausstattung mit Kameras bereits umgesetzt. Es bleibt allerdings das Problem, dass es einer deutlich erhöhten Anzahl an amtlichem Kontrollpersonal bedarf, entweder eine Vor-Ort-Präsenz zu gewährleisten oder viele Tage an Filmmaterial zu sichten und auf Verstöße zu überprüfen. Die Personalkosten hierfür sind von den Schlachtbetrieben zu tragen. Mit der nun vorgesehenen konzentrierten Überwachung gehen weitere Maßnahmen einher:

- Einrichtung einer Koordinierungsstelle Tierschutz Nutztiere beim MLR;
- Aufstockung der Stabsstelle Tiergesundheit beim RP Tübingen mit neuen Stellen zur Beratung der Landratsämter bei Tierschutzfragen;
- Veterinärämter sollen um jeweils eine weitere Amtstierarztstelle verstärkt werden;
- Tierschutzgerechte Investitionen bei Schlachthöfen werden ab Januar 2021 mit einem Gesamtvolumen von bis zu 7 – 10 Millionen Euro an Fördergeldern unterstützt;
- Pilotprojekt „Tierschutzgerechte Schlachtung mittels künstlicher Intelligenz“;
- Rotation des amtlichen Kontrollpersonals;
- Zertifizierung von Betäubungsanlagen;
- Verstärkte Beratung der Schlachthöfe, Schulungsangebote, Fortbildungen, Handreichungen.

8. Handlungsalternativen

Aus den genannten Gründen besteht zur Aufhebung des Sperrvermerks für eine entsprechende Stellenbesetzung keine wirkliche Alternative. Das Landratsamt wird sich auch weiterhin nach Kräften bemühen, das zuständige Ministerium auf eine dringend notwendige bzw. ausreichende Personalausstattung im Bereich der Amtstierärzte mit großem Nachdruck hinzuweisen. Überdies bleibt festzustellen, dass selbst bei Zuweisung entsprechender Planstellen eine Besetzung derselben mangels entsprechend qualifizierter Personen am Arbeitsmarkt mehr als fraglich bleibt.

Finanzielle Auswirkungen

Bei Einrichtung der Stelle ist mit Gesamtkosten von zirka 50.000 Euro zu rechnen.

Darüber hinaus ist zeitnah in einem Konzept zu klären, wie die Überwachung der in Frage kommenden Schlachtstätten nach der neuen Erlasslage personell gewährleistet werden kann.

Über die Gebühreneinnahmen im Bereich Fleischhygiene hinaus, die vollumfänglich kostendeckend gerechnet sind, nimmt das Landratsamt zusätzlich Gebühren in Höhe von etwa 80.000 Euro im Bereich Veterinär- und Lebensmittelüberwachung ein. Auch diese dienen der Gegenfinanzierung der Kosten und entlasten damit den Kreishaushalt.

Ein weiterer wichtiger finanzieller Aspekt ist die Schadensvermeidung. Die Vielzahl der gerichtlichen Überprüfungen unserer Verfahren bedingt eine besonders sorgfältige Bearbeitung durch die Verwaltung, um Schäden für den Kreishaushalt abzuwenden. So geht es z.B. im Fall der Beschlagnahme von Hunden aus einer Kreisgemeinde um eine Rechnung von 142.000 Euro für Unterbringung und Behandlungen von 73 Hunden, da das Verfahren noch immer beim zuständigen Verwaltungsgericht in Sigmaringen anhängig ist.