



BERATENDE ÄUSSERUNG

zu ausgewählten vorbereitenden
Maßnahmen der Veterinärverwaltung
zur Bewältigung von Tierseuchenlagen

Juli 2023



Ausgewählte vorbereitende Maßnahmen der Veterinärverwaltung zur Bewältigung von Tierseuchenlagen

Beratung des Bayerischen Landtags

INHALTSVERZEICHNIS

| | |
|--|-----------|
| Zusammenfassung..... | 4 |
| 1 Ausgangslage | 7 |
| 1.1 Tiergesundheit – Tierseuche | 7 |
| 1.2 Tierseuchengeschehen und Auswirkungen | 7 |
| 1.3 Gesetzliche Grundlagen..... | 9 |
| 1.4 Aufgaben und Befugnisse im Bereich Tiergesundheit | 10 |
| 1.5 Notfallplanung | 12 |
| 2 Prüfungsgegenstand und Prüfungsmaßstab | 13 |
| 3 Prüfungsergebnisse | 14 |
| 3.1 Optimierungsbedarf bei Beschaffung, Lagerung und Verwendung von Material | 14 |
| 3.2 Optimierungsbedarf bei der Notfallvorsorge..... | 22 |
| 3.3 Optimierungsbedarf in den Räumungsstrategien für Nutztierhaltungen | 30 |
| 3.4 Optimierungsbedarf bei IT-Systemen | 36 |
| 4 Empfehlungen..... | 42 |

Allgemeine Anmerkungen:

Im Sinne der besseren Lesbarkeit beziehen sich alle Personen- und Funktionsbezeichnungen in der Beratenden Äußerung auf alle Geschlechtsformen.

Zahlen sind aus Gründen der Übersichtlichkeit i. d. R. auf eine Nachkommastelle gerundet. Die zugrunde liegenden Rechenoperationen basieren z. T. auf ungerundeten Zahlen, dadurch können Rundungsdifferenzen auftreten.

Zusammenfassung

Tierseuchen können verheerende Folgen für Tierbestände zulasten von Tierhaltern und Wirtschaft haben. Sie können sich auch erheblich auf die öffentliche Gesundheit und die Lebensmittelsicherheit auswirken und Entwicklungen mit negativen Folgen für den bayerischen Staatshaushalt nach sich ziehen. Die Bedrohungslage durch Tierseuchen entwickelt sich dynamisch: Während die Fallzahlen einiger Tierseuchen in Bayern in der Vergangenheit gesunken sind, nahmen die anderer zu. Derzeit besteht ein steigendes Eintragsrisiko nach Bayern bei der Afrikanischen Schweinepest (ASP); allein für die ASP-Prävention werden jährlich staatliche Mittel in Millionenhöhe ausgegeben. Auch hinsichtlich der Maul- und Klauenseuche (MKS) besteht aktuell ein permanentes Risiko einer Einschleppung nach Deutschland.

Der ORH sieht für den Staat in vier Bereichen Optimierungsbedarf:

- Materialbeschaffung, -lagerung und -verwendung:

Viele Behörden - Bayerisches Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (LGL), Kontrollbehörde für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (KBLV) und 85 Kreisverwaltungsbehörden (KVB) - bestellten bisher überwiegend gleichartiges Material in oft kleinen Mengen bei gleichen Lieferanten. Darüber hinaus lagert abgelaufenes Material, das im Tierseuchenfall nicht mehr verwendbar ist und ggf. in nennenswerten Teilen ungenutzt zu entsorgen ist. Empfehlenswert wäre eine zentrale Online-Datenbank, die bayernweit die jeweiligen Materialien und Lagerbestände an allen Veterinärbehörden abbildet.

- Notfallvorsorge:

Notfallübungen fanden nicht in der gebotenen Breite statt, Ergebnisse zur Optimierung wurden nicht an alle Behörden weitergegeben. Fortbildungsverpflichtungen wurden nur unzureichend wahrgenommen.

- Räumungsstrategien für Nutztierhaltungen:

Im Rahmen der Tierseuchenbekämpfung sind ggf. Tötungen (von Einzeltieren bis hin zum gesamten Bestand einer Nutztierhaltung) als Schutzmaßnahmen zur Abwendung einer Seuchengefahr bzw. zur Eindämmung einer Seuchenverschleppung erforderlich. Bislang sind Finanzmittel in Millionenhöhe für die Beauftragung externer Dienstleister einschließlich hoher Stand-by-Kosten aufgewendet worden. Deren

Leistungen wurden aber selten in Anspruch genommen; in den überwiegenden Fällen erfolgten Bestandsräumungen durch Personal der Veterinärverwaltung, Schlachthöfe, Tierärzte oder Tierkörperbeseitigungsanstalten. Zudem verliefen die Einsätze durch externe Dienstleister hinsichtlich effektiver und tierschutzgerechter Bestandsräumung durchaus unterschiedlich. Andere Länder haben alternative Vorgehensweisen gewählt. Solche wurden entgegen ursprünglicher Planungen in Bayern nicht ausreichend geprüft.

- IT-Systeme und Seuchenbekämpfung:

Bei der Datenerfassung der weit über 200.000 nutztierhaltenden Betriebe und ihrer Tiere bestehen erhebliche Defizite. Namentlich fällt auf, dass die im Fall der Seuchenbekämpfung wichtige Georeferenzierung der Betriebe zum Teil tausende Lücken aufweist. Zudem sind die gerade im Seuchenfall bedeutsamen IT-Systeme und Datenbestände wie etwa das Tierseuchennachrichtensystem TSN oder die bayernweite Plattform zur einheitlichen Dateneingabe und -verarbeitung für die Veterinär-, Lebensmittel- und Futtermittelüberwachung TIZIAN nicht ausreichend miteinander vernetzt.

Aufgrund des stark steigenden Risikos von Tierseuchenausbrüchen in Bayern, sollten die aufgezeigten Defizite zeitnah abgestellt werden. Der ORH empfiehlt daher:

- Zur Optimierung der Beschaffung, Lagerung und Verwendung von Material sollte geprüft werden, ob und welches Material für die Bekämpfung von Tierseuchen wirtschaftlich behördenübergreifend z. B. über Rahmenverträge beschafft werden kann.

In die Lagerlogistik könnte z. B. auch ein leistungsfähiger Lieferant oder Dienstleister eingebunden werden. Die Abstimmung zwischen den zuständigen Ressorts hinsichtlich der Einbindung des für die Veterinärverwaltung benötigten Materials in das Pandemiezentallager (PBZ) sollte weiterverfolgt werden.

- Für die effiziente Bekämpfung von Tierseuchenlagen sollte das Personal von der Veterinärverwaltung bis zu den Kräften des Katastrophenschutzes regelmäßig geschult und behördenübergreifend trainiert werden. Bei Übungen aufgedecktes Optimierungspotenzial sollte gegenüber und mit allen im Seuchenfall geforderten Ebenen zeitnah kommuniziert und umgesetzt werden.

- Zur Optimierung der Bestandsräumungsstrategie sollten die Möglichkeiten verschiedener – auch privatwirtschaftlicher – Alternativen auch anderer Länder analysiert werden. Erkennbare Verbesserungen sollten im Rahmen eines behördenübergreifenden Konzepts umgesetzt werden.
- Die im Rahmen der Tiergesundheit maßgeblichen IT-Systeme (u. a. TSN, TIZIAN, HI-Tier) und Datenbestände sollten vernetzt und Datenlücken umgehend geschlossen werden. Über IT-Anwendungen u. a. zur Verfügung gestellte Unterlagen sind verschiedentlich weit veraltet und sollten an die aktuelle Rechtslage angepasst werden.

1 Ausgangslage

1.1 Tiergesundheit – Tierseuche

Tiergesundheit ist u. a. die Basis für eine leistungsfähige Landwirtschaft und die Produktion sicherer Lebensmittel. Neben weiteren Faktoren (z. B. Haltungsbedingungen, Futtermittel, Tierarzneimittel) ist für die Erhaltung der Gesundheit die wirksame Vorbeugung und Bekämpfung von Tierseuchen und Tierkrankheiten notwendig.¹

Tierseuchen sind Infektionen oder Krankheiten, die von Tierseuchenerregern verursacht werden, bei Tieren auftreten und auf Tiere oder Menschen übertragen werden können.² Die Bekämpfung und Vorbeugung bestimmter Tierseuchenerreger, die auf nationaler und europäischer Ebene von Bedeutung sind, fallen in das Rechtsgebiet des Tiergesundheitsrechts (vgl. TNr. 1.3).

Das neue europäische Tiergesundheitsrecht vom April 2021 listet 63 Tierseuchen auf.³ Besonders hervorgehoben werden dabei Maul- und Klauenseuche (MKS), klassische Schweinepest (KSP), afrikanische Schweinepest (ASP), aviäre Influenza (AI)⁴ und afrikanische Pferdepest.

1.2 Tierseuchengeschehen und Auswirkungen

Tierseuchen und die zu ihrer Bekämpfung erforderlichen Maßnahmen können verheerende Folgen für einzelne Tiere, Tierbestände, Tierhalter und die Wirtschaft haben und sich auch erheblich auf die öffentliche Gesundheit und die Lebensmittelsicherheit auswirken.⁵ Daneben stellen Tierseuchen, die auf den Menschen übertragen werden können, eine direkte Gefahr für diesen dar.

Tabelle 1 gibt einen Überblick über einige der in Bayern in jüngerer Vergangenheit immer wieder aufgetretenen Tierseuchen.

¹ Vgl. Internetauftritt des BMEL: https://www.bmel.de/DE/themen/tiere/tiergesundheit/tiergesundheit_node.html, Abruf am 24.03.2021.

² Vgl. § 2 Nr. 1 TierGesG.

³ Vgl. Art. 5 Abs. 1 lit a) VO (EU) 2016/429 und Anhang II zu Art. 5 Abs. 1 lit. b) VO (EU) 2016/429 i. d. F. des Anhangs zu Art. 1 delegierte VO (EU) 2018/1629.

⁴ Art. 5 Abs. 1 lit. a) VO (EU) 2016/429 listet hier nur die hochpathogene aviäre Influenza (HPAI).

⁵ Vgl. Erwägungsgrund (1) und (2) zu VO (EU) 2016/429.

Tabelle 1: Tierseuchenfälle in Bayern von 2016 bis 2020⁶

| Tierseuche | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | Summe |
|---|------|------|------|------|------|-------|
| Amerikanische Faulbrut | 26 | 37 | 41 | 44 | 44 | 192 |
| Aviäre Influenza | 80 | 70 | 1 | - | 3 | 154 |
| Bovine Virus Diarrhoe | 78 | 18 | 24 | 19 | 18 | 157 |
| Infektiöse Hämato-poetische Nekrose der Salmoniden | 2 | 4 | 10 | 11 | 7 | 34 |
| Koi Herpesvirus-Infektion der Karpfen | 3 | 15 | 13 | 2 | 7 | 40 |
| Rauschbrand der Rinder | 2 | 6 | 5 | 1 | 2 | 16 |
| Salmonellose der Rinder | 25 | 28 | 13 | 23 | 25 | 114 |
| Tuberkulose der Rinder (Mycobacterium bovis und Mycobacterium caprae) | 2 | 1 | 6 | 1 | 9 | 19 |
| Virale Hämorrhagische Septikämie der Salmoniden | 17 | 6 | 15 | 6 | 3 | 47 |

Ergänzend besteht eine akute Gefährdung durch ASP und MKS:

Aufgrund der bereits aufgetretenen Fälle der ASP in Tschechien und in anderen Bundesländern werden verstärkt Anstrengungen unternommen, einen Ausbruch in Bayern zu verhindern bzw. ggf. schnellstmöglich wieder einzudämmen. Mit dem anhaltend hohen Infektionsdruck der ASP in Europa steigt das Eintragsrisiko für diese Tierseuche auch nach Bayern kontinuierlich an. Allein für die ASP-Prävention werden jährlich Finanzmittel in Millionenhöhe ausgegeben.

Hinsichtlich der hochansteckenden MKS sieht u. a. das Friedrich-Loeffler-Institut aktuell das permanente Risiko einer Einschleppung nach Deutschland vor allem aus der Türkei und einigen nordafrikanischen Ländern.⁷ Sie stellt vor allem für Rinder-, Schweine-, Schaf- und Ziegenbestände eine Bedrohung dar. So mussten 2001 in Großbritannien und auf dem europäischen Festland aufgrund MKS mehr als vier Millionen Tiere, hauptsächlich Schafe, getötet werden. Die Kosten wurden auf ca. 13 Mrd. \$ berechnet, wobei der Hauptanteil mit ca. 36 % (ca. 4,7 Mrd. \$) Verluste aus der Tourismusindustrie waren. Die Entschädigungen für die Landwirtschaft beliefen sich auf ca. 4,2 Mrd. \$.⁸

⁶ Nutztierhaltung und Wildtiere, Abruf aus TSN am 18.05.2021.

⁷ Vgl. Friedrich-Loeffler-Institut: Radar Bulletin April 2022 (01. bis 28.04.2022).

⁸ Vgl. Internetauftritt des LGL: https://www.lgl.bayern.de/tiergesundheit/tierkrankheiten/virusinfektionen/maul_klauenseuche/index.htm; Abruf am 01.03.2022.

1.3 Gesetzliche Grundlagen

Die in TNr. 1.4 im Einzelnen beschriebenen Veterinärbehörden handeln auf Basis der Vorschriften der Europäischen Union, des Bundes sowie des Freistaates Bayern.

Europäisches Recht

Bisher galt für die Verhütung und Bekämpfung übertragbarer Tierseuchen eine Vielzahl europäischer Richtlinien, die in nationales Recht umzusetzen waren, z. B. die Richtlinie 2003/85/EG über Maßnahmen der Gemeinschaft zur Bekämpfung der Maul- und Klauenseuche oder die Richtlinie 2002/60/EG zur Festlegung von besonderen Vorschriften für die Bekämpfung der Afrikanischen Schweinepest.

Seit dem 21.04.2021 gilt das neue EU-Tiergesundheitsrecht: Hierbei regelt die Verordnung (EU) 2016/429 (auch bekannt als „Animal Health Law“ – AHL) die Vorbeugung vor gelisteten und neu auftretenden Tierseuchen sowie deren Bekämpfung. Auf Grundlage dieser VO wurden und werden von der EU Tertiärrechtsakte (delegierte und Durchführungsrechtsakte) erlassen, die der weitergehenden Regelung oder der Harmonisierung dienen. Diese Tertiärrechtsakte sind immer im Kontext mit der VO (EU) 2016/429 zu sehen, der insoweit die Funktion als „Basisrechtsakt“ zukommt.⁹

Das europäische Recht wurde mit dem Ziel überarbeitet, die Vielzahl von Richtlinien und Verordnungen in einem einzigen transparenten Rechtsrahmen zu vereinheitlichen und zu vereinfachen.¹⁰

Bundesrecht

Gesetzliche Grundlage für die Vorbeugung vor und die Bekämpfung von Tierseuchen auf Bundesebene ist das seit 01.05.2014 in Kraft getretene Gesetz zur Vorbeugung vor und Bekämpfung von Tierseuchen (Tiergesundheitsgesetz – TierGesG); der Bund hat es auf seine Gesetzgebungskompetenz für die Förderung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 17 GG) und für Maßnahmen gegen gemeingefährliche und übertragbare Krankheiten bei Menschen und Tieren (Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG) gestützt.

⁹ Vgl. Internetauftritt des LAVES: <https://www.laves.niedersachsen.de/startseite/tiere/tiergesundheit/fischgesundheit/aktuell/andwendung-des-ahl-ab-21-04-2021-196524.html>; Abruf am 03.12.2021.

¹⁰ Vgl. Deutsches Tierärzteblatt: „Das Tiergesundheitsrecht der Europäischen Union - Teil 1 Überblick“, Axel Stockmann, 2021.

Konkrete Regelungen zu bestimmten Tierseuchen finden sich zudem nach TierGesG in Spezialverordnungen, deren Rechtsgrundlage insbesondere das TierGesG ist, z. B. in der Verordnung zum Schutz gegen die Maul- und Klauenseuche (MKSv) oder der Verordnung zum Schutz gegen die Schweinepest und die Afrikanische Schweinepest (SchwPV).

Diese – nach wie vor gültigen – nationalen Rechtsgrundlagen unterscheiden zwischen anzeigepflichtigen Tierseuchen¹¹ und meldepflichtigen Tierkrankheiten¹², deren Überwachung zwar erforderlich ist, die aber nicht mit staatlichen Mitteln bekämpft werden müssen.

Hinsichtlich des seit April 2021 gültigen AHL stehen noch nationale rechtliche Anpassungen aus.

Landesrecht

Das Landesrecht regelt insbesondere die Zuständigkeiten der Behörden (siehe dazu im Einzelnen TNr. 1.4). In Bayern sind hier folgende Vorschriften maßgebend:

- Gesetz über den öffentlichen Gesundheits- und Veterinärdienst, die Ernährung und den Verbraucherschutz sowie die Lebensmittelüberwachung (Gesundheitsdienst- und Verbraucherschutzgesetz – GDVG)¹³
- Verordnung über den gesundheitlichen Verbraucherschutz (GesVSV)

1.4 Aufgaben und Befugnisse im Bereich Tiergesundheit

Zusammenarbeit Bund – Länder

Der Vollzug des TierGesG sowie der aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsvorschriften obliegt den nach Landesrecht zuständigen Behörden.¹⁴ Da die Länder die Tiergesundheit/Tierseuchenbekämpfung als eigene Angelegenheit im Sinne von Art. 83 GG ausführen, regeln sie eigenständig auch alle damit zusammenhängenden organisatorischen Fragen, wie die Einrichtung von Tierseuchenbekämpfungsbehörden

¹¹ TierSeuchAnzV.

¹² TKrMeldpflV.

¹³ Überschrift neu gefasst mit Wirkung vom 01.06.2022 durch G v. 10.05.2022 (GVBl. S. 182): Gesetz über den gesundheitlichen Verbraucherschutz und das Veterinärwesen (GVVG).

¹⁴ Vgl. § 24 Abs. 1 i. V. m. § 4 Abs. 1 Satz 1 TierGesG.

und die dazu gehörigen Verwaltungsverfahren.¹⁵ Auf Bundesebene existieren nur begrenzte zentrale Vorgaben zur Verwaltungsstruktur im Veterinärbereich.

Die Trennung der Zuständigkeiten zwischen Bund (Rechtsetzung) und Ländern (Vollzug) macht Strukturen für eine effiziente Koordinierung und Abstimmung zwischen Bund und Ländern, aber auch zwischen den Ländern notwendig.

Veterinärbehörden und sonstige staatliche Einrichtungen des Veterinärwesens in Bayern

Das Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz (StMUV) ist die oberste Landesbehörde.

Die sieben Regierungen als Mittelbehörden und das Bayerische Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (LGL) als „besondere staatliche Behörde“ sind dem StMUV auf der Mittelstufe nachgeordnet. Den Regierungen obliegt die Aufsicht über die rechtmäßige und zweckmäßige Wahrnehmung der staatlichen Aufgaben. Die Aufsichtsfunktion umfasst sowohl Unterstützung und Anleitung der nachgeordneten Behörden als auch Informations- und Weisungsbefugnis.¹⁶

Die Tätigkeit der Kreisverwaltungsbehörden (KVB) als untere staatliche Behörden wird von den Regierungen beaufsichtigt und koordiniert. In Bayern gibt es an 85 KVB Veterinärämter: 71 Landratsämter, von denen elf auch die Aufgaben für die in § 10 GesVSV genannten kreisfreien Gemeinden übernehmen und die 14 übrigen kreisfreien Städte.

Seit 01.01.2018 ist die Kontrollbehörde für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (KBLV) zuständige Überwachungs- und Vollzugsbehörde für Betriebe gem. § 9 Abs. 2 GesVSV.¹⁷

Neben den Veterinärbehörden gibt es in Bayern die Bayerische Tierseuchenkasse (BTSK) als Anstalt des öffentlichen Rechts, die der Rechtsaufsicht des StMUV unterliegt. Sie leistet u. a. Entschädigungen und Beihilfen bei Tierverlusten durch Tierseuchen und unterstützt Maßnahmen zur Bekämpfung übertragbarer Tierkrankheiten.

¹⁵ Das erfolgt auf Grundlage eines Integrierten mehrjährigen Kontrollplans der Bundesrepublik Deutschland (MNKP), Geltungsperiode 01.01.2017 bis 31.12.2021, S. 27.

¹⁶ LT-Drs. 17/23654 vom 19.11.2018, Antwort zu Frage 1 c).

¹⁷ Vgl. Integrierter mehrjähriger Einzelkontrollplan Bayern, Nr. 2.1, S. 6; Stand: 12.03.2018.

Aufgaben der staatlichen Veterinärverwaltung in der Nutztierhaltung

Die Einhaltung der veterinärrechtlichen Bestimmungen in Nutztierhaltungen ist nach den gesetzlichen Vorgaben auf EU- und Bundesebene die Pflicht der Tierhalter.¹⁸ Nutztierhaltungen unterliegen dabei nach Maßgabe der Zuständigkeitsbestimmungen der GesVSV der Aufsicht durch die zuständigen KVB sowie der KBLV.¹⁹ Die Aufgabe der Veterinärüberwachung beinhaltet gem. Art. 19 Abs. 1 GDVG die Ausführung und Überwachung der Vorschriften u. a. auf dem Gebiet der Tiergesundheit, wobei die Sachgebiete der KVB zur Durchsetzung der fachlichen Anforderungen an die Tiergesundheit zuständig sind.

1.5 Notfallplanung

In vergangenen, durch Tierseuchen verursachten Krisen haben sich die Vorteile spezifischer, genauer und schneller Krisenmanagementverfahren gezeigt. Notfallpläne haben sich dabei als unverzichtbares Instrument für die erfolgreiche Bekämpfung von Seuchennotfällen erwiesen.²⁰ Die Erstellung von Notfallplänen war bereits in den vormals gültigen Richtlinien auf Ebene der EU zur Bekämpfung verschiedener Tierseuchen vorgeschrieben und ist auch Gegenstand der Verordnung (EU) 2016/429.

Auf nationaler Ebene stellt der „Krisenplan Tierseuchen“ einen Rahmen für bundesweit möglichst einheitliche Maßnahmen zur Bekämpfung von hochkontagiösen und ggf. mit erheblichen wirtschaftlichen Einbußen einhergehenden Tierseuchen dar.²¹

Als Grundlage für Krisenpläne zu einzelnen Tierseuchen hat die vom Bundeslandwirtschaftsministerium (BMEL) eingesetzte Taskforce Tierseuchenbekämpfung das Tierseuchenbekämpfungshandbuch (TSBH) geschaffen, auf das die Veterinärbehörden der Länder zugreifen können. Das TSBH ist eine von der EU-Kommission anerkannte Anleitung für die Erstellung einzelner Krisenpläne, es ist demgemäß als bloße Informationsquelle aber selbst nicht unmittelbar verbindlich.

Für die hochkontagiösen Tierseuchen listet es die notwendigen Maßnahmen im Krisenfall in Form einer Verfahrensanweisung auf. Darüber hinaus werden weitergehende Informationen/Hinweise u. a. zu den Bereichen Rechtsvorschriften, klinische Untersuchung,

¹⁸ Vgl. Erwägungsgrund (42) zu VO (EU) 2016/429 und § 3 TierGesG.

¹⁹ Art. 3 Abs. 2 und Art. 5a Abs. 1 GDVG i. V. m. § 9 Abs. 2 Satz 1 GesVSV.

²⁰ Vgl. Erwägungsgrund Nr. 77 zu VO (EU) 2016/429.

²¹ MNKP, Geltungsperiode 01.01.2017 bis 31.12.2021, S. 62.

Probennahme, Labordiagnostik, Epidemiologie, Berichterstattung, Tötung, Entwesung, Reinigung, Desinfektion, Probentransport und Impfungen zur Verfügung gestellt.

Bayern hat zu einigen Tierseuchen eigene Verfahrensanweisungen erstellt (z. B. die Arbeitsanweisungen für den Umgang mit MKS, ASP, KSP, AI), die von den o. a. Veterinärbehörden in einem Fachinformationssystem Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (FIS-VL) – einer internetgestützten Plattform, die den Informationsaustausch und die fachliche Zusammenarbeit im Verbraucherschutz unterstützt – abgerufen werden können.

Die geplanten Maßnahmen Bayerns zur Prävention vor und Bekämpfung von Tierseuchen bedingen auch Ausgaben für die Beschaffungen von z. B. Labormaterial und Schutzausrüstung durch die Veterinärverwaltung.²²

2 Prüfungsgegenstand und Prüfungsmaßstab

Der Bayerische Oberste Rechnungshof (ORH) und die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter Augsburg, Regensburg und Würzburg haben im Jahr 2021 ausgewählte vorbereitende Maßnahmen der Veterinärverwaltung zur Bewältigung von Tierseuchlagen sowie im Jahr 2022 u. a. die Grundlagen für die Beitragserhebung der BTKSK geprüft. Örtliche Erhebungen wurden beim StMUV, dem LGL, der KBLV, ausgewählten Regierungen und KVB sowie der BTKSK durchgeführt.

Im Fokus standen insbesondere die Beschaffung, Lagerung und Verwendung von Material, die Durchführung von Übungen und Schulungen zur Notfallvorsorge, Maßnahmen zur Bestandsräumung und der Datenbestand von IT-Systemen zur Unterstützung der zuständigen Behörden.

Prüfungsmaßstab war insbesondere die BayHO mit ihren Grundsätzen der Erforderlichkeit, Ordnungsmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie die maßgeblichen EU- und bundesrechtlichen Vorschriften im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Tierseuchen.

²² Vgl. Art. 13 VO (EU) 2016/429.

3 Prüfungsergebnisse

3.1 Optimierungsbedarf bei Beschaffung, Lagerung und Verwendung von Material

Für die Bewältigung von Tierseuchenlagen müssen die Beschäftigten der zuständigen Behörden kurzfristig auf persönliche Schutzausrüstung²³ (PSA), Desinfektionsmittel, Material zur Beprobung, Tötungseinrichtungen, Unterlagen und ggf. weiteres Material zurückgreifen können.

Die Behörden haben durch Wartungs-, Reparatur- und Ersatzmaßnahmen sowie durch ordnungsgemäße Lagerung dafür zu sorgen, dass die PSA gut funktioniert und sich in einem hygienisch einwandfreien Zustand befindet.²⁴

Hinsichtlich eines möglichen Ausbruchs der ASP bei Wildschweinen wurde der baye-
rische „Rahmenplan Afrikanische Schweinepest“ (nachfolgend: ASP-Rahmenplan)
entwickelt. Dieser beinhaltet u. a. eine Liste mit notwendigem Material für die Bergung
und Probennahme von ASP-verdächtigen Wildschweinen und gibt Empfehlungen zur
Umzäunung von Fundorten ASP-positiver Wildschweine.

3.1.1 Materialbeschaffung

Das LGL unterhält seit 2006/2007 ein sog. Zentrales Tierseuchenlager (ZTSL), um der
KBLV und den KVB im Seuchenfall regional und somit zeitnah Material zur Verfügung
stellen zu können. Dafür beschafft es eigenständig Material.

Daneben beschaffen die KBLV und die KVB Material, das u. a. der Bewältigung von
Tierseuchenlagen dient, aber auch für andere staatliche Veterinäraufgaben Verwen-
dung findet. Dabei ist nach Angaben der zuständigen Behörden zu berücksichtigen,
dass die KBLV und KVB bei der Seuchenbewältigung die ersten 72 Stunden mit Ma-
terial bewältigen sollen, das dort lokal zur Verfügung steht.

Der ORH hat die Materialbeschaffung beim LGL, der KBLV und sieben KVB²⁵ analy-
siert:

²³ Technische Regeln für Biologische Arbeitsstoffe (TRBA 500), Ziffer 4.4.

²⁴ Vgl. § 2 Abs. 4 PSA-Benutzungsverordnung.

²⁵ RO, FRG, NEW, CO, NEA, HAS, OA.

- Das LGL beschaffte im Zeitraum von 2016 bis 2020 Material im Wert von 3.691.092 €²⁶ ausschließlich für das ZTSL. Für Material, das nicht primär dem Zaunbau dient, wurden jährlich durchschnittlich 55.214 €²⁷ ausgegeben.
- Von der KBLV wurde in den Jahren 2018²⁸ bis 2021 bei 62 Beschaffungsvorgängen Material im Wert von etwa 74.300 €²⁹ beschafft. Dies entspricht durchschnittlichen jährlichen Ausgaben von ca. 18.575 €. Nachbestellungen fanden mehrfach im Jahr statt. Hierbei handelte es sich größtenteils um die gleichen Lieferanten wie bei den Beschaffungen seitens der KVB.
- Die geprüften sieben KVB haben in den Jahren 2016 bis 2020 in 310 Beschaffungsvorgängen Material im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Tierseuchen (z. B. für Dienst- und Schutzkleidung, sonstiger Sachbedarf) beschafft.³⁰ Dabei wurden häufig die gleichen Lieferanten ausgewählt und jeweils geringe Stückzahlen abgenommen. So wurden z. B. von allen sieben KVB insgesamt 56 Bestellungen bei einem Lieferanten durchgeführt. Hier wurde insgesamt Material, überwiegend PSA, im Wert von 18.724 € beschafft. Zudem wurden aufgrund der geringen Liefermengen von verschiedenen Lieferanten Mindermengenzuschläge berechnet.
- Die Beschaffungen bei den KVB erfolgten überwiegend von den Veterinärsachgebieten direkt. Gemeinsame, KVB-übergreifende Erhebungen der Bedarfe an PSA und Material oder gemeinsame Beschaffungen fanden, mit Ausnahme von gemeinsamen Zaunbeschaffungen im Rahmen der ASP-Vorsorge, nicht statt.

Das LGL hat darauf hingewiesen, dass eine Zentralisierung der Beschaffung von notwendigem Material denkbar sei. Dies könne beispielsweise auf Regierungsebene erfolgen oder unter Einbeziehung des Pandemiezentallagers Bayern (PZB). In keinem Fall könne das LGL aber bayernweit die Beschaffung aller Materialien einschließlich der Bedarfe für die KVB übernehmen.

²⁶ Gemeldet wurden Brutto-Beträge.

²⁷ Vom ORH berechneter Netto-Betrag, Abweichungen ggf. aufgrund des gesenkten MwSt.-Satzes von 01.07. bis 31.12.2020.

²⁸ Die KBLV wurde 2018 neu eingerichtet, deshalb 4-Jahreszeitraum im Vergleich zu LGL und KVB.

²⁹ Abgefragt wurden Netto-Beträge.

³⁰ Materialwert in Summe: 79.000 € netto.

Beispiel: Zaunbeschaffung ab 2019 als Vorsorge für einen ASP-Ausbruch

Der ASP-Rahmenplan gab für den Freistaat Bayern den Kauf verschiedener Zauntypen und den Abschluss eines Stand-by-Vertrages mit Fachfirmen für den Aufbau des Zaunmaterials vor.³¹

- Der ASP-Rahmenplan, nach dem im Falle eines Ausbruchs der ASP beim Schwarzwild eine Kernzone mit einem Radius von 4 km zu umzäunen ist, gibt einen ungefähren Finanzbedarf in Abhängigkeit verschiedener Zauntypen an. Nicht geprüft wurde zu Beginn der Beschaffungsvorgänge, inwieweit eine zentrale Beschaffung für den bayernweiten Zaunbedarf aller KVB zielführend wäre. Der Preis bewegte sich im Zeitraum von 2019 bis 2021 für Elektrozaun zwischen 700 - 900 €/km und für stabilen Wildzaun zwischen 2.000 und 7.000 €/km.
- Das LGL hat in sechs Beschaffungsvorgängen in der Zeit von Dezember 2019 bis Dezember 2020 diverser Zaunmaterial für insgesamt 915 km Länge für den Fall eines ASP-Ausbruchs in Bayern beschafft.

Im Rahmen der ersten Beschaffungen (12/2019) wurde für den Fall eines ASP-Seuchenausbruchs mit einem externen Dienstleister ein Stand-by-Vertrag für 150 km eingelagerte Zäune abgeschlossen. Die übrigen 765 km Zaun teilten sich in fünf einzelne Beschaffungen unterschiedlichster Zaunarten von 25 km bis 400 km auf. Für diese wurden keine Stand-by-Vereinbarungen getroffen.

- Die KBLV hat keine Zaunbeschaffungen vorgenommen.
- 24 KVB haben parallel zum LGL im Jahr 2020 sowie im ersten Halbjahr 2021 Material für insgesamt 283 km Zaunlänge eingekauft. Dabei haben sich zum Teil auch KVB beim Kauf in Gruppen zusammengeschlossen.³²
- Erst auf Initiative des Bayerischen Landkreistages wurde im Auftrag des StMUV vom LGL unter Beteiligung von 72 KVB, die noch nicht selbst tätig geworden waren, zum Ende des zweiten Quartals 2021 eine zentrale Sammelbestellung über 761 km der gleichen Zaunart (Ausgaben insgesamt: 386.250 €) durchgeführt. Bei dieser Sammelbestellung wurde ein durchschnittlicher Preis pro Kilometer Zaun von 508 € erreicht. Demgegenüber steht ein Preis von 1.310 € je Kilometer für 5 km

³¹ Nr. 4.6.4.4 des Rahmenplans Afrikanische Schweinepest Version 2.1, Stand: 06.12.2019.

³² Gruppe 1: HAS, KG, SW-Land, SW-Stadt; Gruppe 2: KT, MIL, MSP, WÜ-Land, WÜ-Stadt.

vergleichbares Zaunmaterial, den einer der 24 Landkreise bezahlen musste (teuerste Einzelbestellung). Der Durchschnittspreis für die von den Landkreisen einzeln erworbenen 204 km Zäune betrug 1.017 € je Kilometer.

3.1.2 Materiallagerung

Das ZTSL wurde lt. LGL ursprünglich in ein Lager Nordbayern in Erlangen sowie ein Lager Südbayern in Oberschleißheim aufgeteilt. An diesen Standorten lagern im Wesentlichen PSA, Desinfektionsmittel und Probennahme-Material. Zudem werden Ausrüstungsgegenstände für die Tötung von Tierseuchenbeständen gelagert.

Abbildung 1: ZTSL Standort Oberschleißheim (links) und Standort Erlangen (rechts)



Im Verlauf der Corona-Pandemie wurde Mitte 2020 in Garching ein PZB für den human- und tiermedizinischen Bereich eingerichtet und als weiterer Lagerstandort des ZTSL überwiegend für Zaun- und sonstiges Material zur ASP-Bekämpfung genutzt.

Abbildung 2: ZTSL Standort Garching - PZB



Wie die Bilder zeigen, waren teilweise die eingelagerten Artikel nicht beschriftet und die Platzverhältnisse beengt. Die gelagerten Artikel waren an den jeweiligen Standorten teilweise auf mehrere - verwinkelt zugängliche - Räume verteilt.

Ein Lagerbestückungskonzept für die inzwischen drei Standorte des ZTSL gibt es nicht. Lediglich besondere örtliche Umstände, insbesondere begrenzte räumliche Kapazitäten würden nach Darstellung des LGL die Lagerhaltung beeinflussen.

Anhand der im Juni 2021 vorgelegten Bestandsliste waren in den drei Standorten des ZTSL teilweise identische Materialien gelagert. Daneben variierten in vielen Fällen die gelagerten Mengen und Materialien (s. Tabelle 2).

Tabelle 2: Auszug des Materialbestandes im ZTSL

| Artikel | Menge gesamt | Erlangen | Oberschleißheim | Garching |
|---------------------|--------------|----------|-----------------|----------|
| Overalls | 5.651 | 3.845 | 1.806 | 0 |
| FFP3-Masken | 418 | 0 | 418 | 0 |
| Tupfer | 14.500 | 50 | 14.450 | 0 |
| Desinfektionsmittel | 1.706 | 0 | 706 | 1.000 |
| Weißkalkhydrat | 3.000 | 0 | 0 | 3.000 |

Das LGL vertritt die Ansicht, dass es für die Bereitstellung von Material aus dem ZTSL an die KVB unerheblich sei, an welchem Standort dieses eingelagert ist, vielmehr seien die Standorte „Abholstellen“. *„Das gelagerte Material könne dafür innerhalb weniger Stunden zwischen den ZTSL-Standorten ausgetauscht werden. Eine Versorgungslücke werde nicht auftreten. Umfangreichere Abholungen müssten über das dafür geeignetere Gelände des Pandemiezentallagers abgewickelt werden.“*

Ein Abruf der KBLV bzw. der KVB aus dem ZTSL sei nur im Seuchenfall angezeigt. KBLV und KVB können sich in der internetgestützten FIS-VL über das am ZTSL gelagerte Material informieren. Diese Materialliste werde routinemäßig vierteljährlich aktualisiert, lt. LGL bei größeren Veränderungen auch ad hoc. Aufgrund der sehr geringen Lagerbewegungen seien die Listen lt. LGL de facto immer auf einem aktuellen Stand. Der ORH stellte fest: Tagesaktuelle Bestände sowie der Lagerstandort können von den KVB nicht abgefragt werden.

Im umgekehrten Sinne ist dem LGL nicht bekannt, wieviel und welches Material bei der KBLV und den KVB gelagert bzw. vorgehalten wird. Es existiert keine zentrale Datenbank über die dortigen Lagerbestände.

3.1.3 Materialverwendung

Ein Abruf von Material seitens der KBLV und der KVB aus dem ZTSL im Rahmen einer Tierseuchenlage fand seit 2011 bisher in drei Fällen jeweils im Zusammenhang mit der Beprobung bzw. Tötung von Geflügelbeständen statt.

Darüber hinaus hat das LGL vier Materialabrufe im Zusammenhang mit Monitoring-Maßnahmen, zwei für Schulungsmaßnahmen und eine im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie genannt.

Zur Vermeidung von Kosten für die Entsorgung der abgelaufenen Materialien würde lt. LGL versucht, diese rechtzeitig in anderen Tätigkeitsfeldern (Pathologie, Humanbereich) einzusetzen. Die abgelaufenen Artikel würden für Fortbildungszwecke verwendet bzw. mittelfristig ausgesondert. Drei von sieben KVB teilten dem ORH mit, dass auch dort z. B. Schutzanzüge oder Material zur Blutentnahme nach Ablauf einer Verwendbarkeitsgrenze entsorgt oder nicht mehr für den eigentlichen Einsatzzweck verwendet werden.

Eine Auswertung der übersandten Bestandsliste des ZTSL ergab, dass einerseits Lagerbestände bereits abgelaufen waren bzw. andererseits das tatsächliche Verwendungszeitfenster nicht bekannt war und das Material im Tierseuchenfall so nicht mehr eingesetzt werden kann (geschätzter Materialwert insgesamt rd. 56.500 €, s. Tabelle 3).

Tabelle 3: Verwendbarkeit von Materialien des ZTSL

| Artikel | Menge gelagert | davon Verwendbarkeit | | Geschätzter Wert |
|------------------------------------|--------------------|----------------------|---------------|--------------------|
| | | abgelaufen | nicht bekannt | |
| Desinfektionsmittel Wofasteril 1+1 | 34 Kanister à 10 l | 34 Kanister | - | 4.476,04 € |
| Einmalhandschuhe div. | 14.824 Stück | - | 12.600 Stück | 1.883,70 € |
| Overall div. | 8.403 Stück | - | 6.107 Stück | 49.364,92 € |
| Tupfer div. | 14.500 Stück | 2.660 Stück | 140 Stück | 782,74 € |
| Summe | - | - | - | 56.507,40 € |

Vom LGL wurde diesbezüglich vorgebracht, dass von den möglicherweise abgelaufenen 6.100 Schutzoveralls in den letzten zehn Jahren 1.270 Schutzoveralls, d. h. durchschnittlich 127 pro Jahr, für Schulungszwecke bzw. in anderen Bereichen verwendet wurden. Von den 12.600 Einmalhandschuhen wurden in den zurückliegenden zehn Jahren 1.796 Stück (durchschnittlich 180 pro Jahr) anderweitig verwendet.

Zur Lösung dieses Problems werde lt. LGL ein Konzept für die Lagerhaltung im PZB erarbeitet, in dem verschiedene Aspekte (z. B. Möglichkeiten der virtuellen Lagerhaltung, physische Beschaffung von Waren, Verwendung abgelaufener Waren im Katastrophenfall) Beachtung finden sollen.

Dieser Weg solle zunächst im humanmedizinischen Bereich beschränkt werden, da hier aufgrund der Corona-Pandemie bereits eine zentrale Lagerhaltung bestehe. Material für die Bewältigung von Tierseuchen könne künftig in das PZB eingebunden werden. Hierzu sei eine Abstimmung zwischen den zuständigen Ressorts³³ notwendig.

3.1.4 Würdigung

Materialbeschaffungen

Bisher wurde von der KBLV und den KVB Material überwiegend bei den gleichen Lieferanten ohne Rahmenvereinbarungen bezogen und zudem in kleinen Mengen beschafft, sodass mitunter Mindermengenzugschläge berechnet wurden. Demgegenüber könnte ein Abschluss von Rahmenvereinbarungen zu einem effizienteren Beschaffungswesen und zu wirtschaftlicheren Einkaufspreisen bei allen Beteiligten führen. Insbesondere KBLV und die 85 KVB könnten von wiederkehrenden kleinteiligen Beschaffungsvorgängen von Material, das sowohl für die Tierseuchenbekämpfung als auch für sonstige Veterinäraufgaben Verwendung findet, entlastet werden. Bei der in Teilen durchgeführten Sammelbestellung von Zäunen im Rahmen der ASP-Bekämpfung hat sich bereits gezeigt, dass eine zentrale Beschaffung möglich und zielführend ist.

Aus Sicht des ORH ist eine zentralere Beschaffung - über die Sammelbestellung größerer Materialbedarfe hinaus - insbesondere für gleichartige Produkte (z. B. PSA) denkbar. Dies könnte mit Beschaffungsstrukturen beispielsweise auf Ebene der Regierungen, des LGL oder des Vergabeservicezentrum am Bayerischen Landesamt für Umwelt (LfU) umgesetzt werden.

Materiallagerung

Eine Einlagerungssystematik für die derzeit genutzten drei Standorte des ZTSL besteht nicht. Aus Sicht des ORH ist nicht verständlich, warum an inzwischen drei, in

³³ Unter anderem StMUV und StMGP.

Teilen suboptimal gestalteten Lagerstandorten (Platzmangel, schlechter Zugriff im Ernstfall) festgehalten wird. Sofern bei der Lagerhaltung kurze Lieferwege für PSA ausschlaggebend sind, sollten bei dislozierter Lagerung die Standorte an die regional notwendigen Bedarfe angepasst sein. Die Lagerstandorte des ZTSL sollten auf die jeweils regional abzudeckenden Bedarfe auch hinsichtlich ihrer räumlichen Kapazitäten ausgerichtet werden.

Die bislang in FIS-VL quartalsweise abgebildeten Lagerbestände des ZTSL sind nicht standortscharf und spiegelt zudem die sonstigen in Bayern vorhandenen Lagerbestände auf den weiteren Ebenen der Veterinärbehörden nicht vollständig wieder. Empfehlenswert wäre eine zentrale Online-Datenbank, die bayernweit die jeweiligen Materialien und Lagerbestände an allen Veterinärbehörden (d. h. KBLV, KVB und ZTSL) abbildet.

Materialverwendung

Einsparpotenziale blieben bislang ungenutzt, da alle beteiligten Stellen Material zur Tierseuchenbekämpfung, das u. a. auch für andere Veterinäraufgaben eingesetzt werden kann, beschaffen und verwalten. Durch die fehlende Kenntnis über die Lagerbestände der einzelnen Behörden (LGL, KBLV, KVB) besteht zudem die Gefahr, dass einerseits Material beschafft wird, während andernorts Material, das einer Verwendbarkeitsgrenze unterliegt, zum Teil nicht mehr verwendet werden kann und daher ausgesondert werden muss. Alleine am LGL war davon Material im Wert von über 56.000 € betroffen, denn hier fand bisher kein nennenswerter Abruf der Lagerware aus dem ZTSL statt.

Eine bessere Zusammenarbeit der verschiedenen Verbrauchsstellen, z. B. über digital abrufbare Lagerbestände oder ggf. auch unter Einbindung leistungsfähiger Lieferanten oder Dienstleister (z. B. über sog. Konsignationslager³⁴), könnte den Materialdurchsatz insbesondere am ZTSL erhöhen. Dabei könnte sichergestellt werden, dass die dort erforderlichen Artikel nicht überlagern und stets in ausreichender Menge abrufbar sind.

Die Abstimmung zwischen den zuständigen Ressorts hinsichtlich der Einbindung des für die Veterinärverwaltung benötigten Materials in das PBZ sollte weiterverfolgt werden, um mögliche Synergieeffekte zu nutzen.

³⁴ Bei einem Konsignationslager würde der Dienstleister auf eigene Kosten ein Warenlager unterhalten, in dem die Ware so lange im Eigentum des Lieferanten bleibt, bis sie von den zuständigen Veterinärbehörden entnommen wird.

3.2 Optimierungsbedarf bei der Notfallvorsorge

Die rechtlichen Vorgaben der EU erfordern die Erstellung von Krisenplänen, in denen Maßnahmen festgelegt sind, um ausreichend auf Tierseuchen vorbereitet zu sein und eine effiziente Seuchenbekämpfung zu ermöglichen (vgl. TNr. 1.5).³⁵ Im Rahmen dieser Krisenpläne ist u. a. dafür zu sorgen, dass

- die Mitarbeiter der Veterinärverwaltung regelmäßig an Schulungen teilnehmen,
- regelmäßig Echtzeit- bzw. Notfallübungen durchgeführt werden und
- lokale Seuchenkontroll-/Seuchenbekämpfungszentren zur Koordinierung notwendiger Maßnahmen eingerichtet werden können.

3.2.1 Übungen

Die EU-rechtlichen Vorgaben sehen es als unerlässlich an, Übungen durchzuführen. Damit soll sichergestellt werden, dass Notfallpläne wirksam sind und im Ernstfall auch tatsächlich durchgeführt werden können.³⁶ Für die Bewältigung der MKS z. B. sollten seit 2004³⁷ bis zum Inkrafttreten des AHL innerhalb von fünf Jahren zwei Echtzeitübungen durchgeführt werden.³⁸ Hierbei handelt es sich nach Ausführungen des StMUV um Übungen, die ein mögliches Seuchengeschehen abbilden sollen, mit dem Ziel, die operativen Kapazitäten und/oder Fähigkeiten einer Behörde im Falle eines Seuchenausbruchs auf dem strategisch, taktisch und/oder operativem Level zu testen. Das Übungsszenario zielt darauf ab, unter Einbeziehung der personellen und materiellen Ressourcen einen Notfallplan „durchzuspielen“.

In Bayern wirkt das LGL zentral bei der Konzeption, Organisation und Durchführung von Tierseuchenübungen mit. Daneben kann jede Behörde in eigener Zuständigkeit interne Abläufe üben und schulen.³⁹

Das LGL sieht Echtzeitübungen als ein sinnvolles Instrument, um Abläufe für den Ernstfall eines Tierseuchenausbruchs einzuspielen und ggf. Optimierungen

³⁵ Vgl. RL 2003/85/EG und RL 2001/89/EG bzw. seit 21.04.2021: VO (EU) 2016/429.

³⁶ Erwägungsgrund Nr. 79 zu VO (EU) 2016/429.

³⁷ Vgl. Art. 93 der RL 2003/85/EG.

³⁸ Vgl. auch BT-Drucksache 19/19734 vom 03.06.2020.

³⁹ Vgl. auch BT-Drucksache 19/19734 vom 03.06.2020.

vornehmen zu können; Ergebnisse aus Übungen müssten auch an andere betroffene Stellen kommuniziert werden.

Übungskonzept des LGL

Zu Inhalt und Umfang von Tierseuchenübungen führte das LGL im Jahr 2014 in einem Übungskonzept gegenüber dem StMUV aus: *„Für eine effektive Tierseuchenbekämpfung ist ein regelmäßiges Üben aller in einem Krisenfall erforderlichen Maßnahmen flächendeckend und unter Beteiligung aller Verwaltungsebenen notwendig.“* Entsprechend diesem Konzept sollte die Bearbeitung eines Seuchengeschehens modular in den vier aufeinander folgenden Segmenten⁴⁰ *„Maßnahmen nach Eingang der Verdachtsmeldung“*, *„Maßnahmen nach Feststellung des Ausbruchs“*, *„Maßnahmen nach Feststellung des Verdachttes“* und *„Nach Räumung des Bestandes“* erfolgen. Auf die Durchführung von Stabsrahmenübungen, nach Vorgaben der MKS-Richtlinie und mit hin des TSBH, sollte hingegen zunächst verzichtet werden. Langfristig wurde angestrebt, erneut Stabsrahmenübungen in geringer Zahl und in großen Zeitabständen in einzelnen Regierungsbezirken anzubieten.

Im Zeitraum von 2011 bis 2020 haben sowohl LGL als auch die KVB und Regierungen Übungen geplant und durchgeführt. Für diesen Zeitraum hat der ORH die vom LGL initiierten 40 Übungen ausgewertet:

- Bei 35 Übungen handelte es sich um Übungen für die Anwendung des elektronischen Erfassungssystems TSN für anzeigepflichtige Tierseuchen oder Übungen zu spezifischen Tierseuchen (TS-Übungen, z. B. ASP) bzw. einer Kombination aus beiden. Diese wurden überwiegend als „Schreibtisch“-Übungen⁴¹ durchgeführt.
- Bei 17 Übungen (Zeitraum von 2013 bis 2017) konnte das LGL die teilnehmenden Behörden nicht oder nicht vollständig benennen.
- Bei vier Übungen waren Vor-Ort-Einsätze oder die Zusammenarbeit mit einer größeren Anzahl unterschiedlicher Teilnehmer zu verzeichnen. Hierzu zählte u. a. die Stabsrahmenübung „Taurus 12“⁴² im Jahr 2012, bei der u. a. Stärken und Schwächen des Krisenmanagements im Falle eines MKS Ausbruchs in der Rinderhaltung

⁴⁰ 1. Maßnahmen nach Eingang der Verdachtsmeldung, 2. Maßnahmen nach Feststellung des Verdachttes, 3. Maßnahmen nach Feststellung des Ausbruchs, 4. Nach Räumung des Bestandes.

⁴¹ „Table-top-exercises“ lt. den Meldung über durchgeführte Simulationsübungen beruhend auf Art. 73 Abs. 3 der RL 2003/85/EG.

⁴² Taurus 12 war eine vom LGL konzipierte landkreisübergreifenden Tierseuchenübung bei der ein Ausbruch der MKS in Rinderhaltungen in Oberfranken simuliert wurde. An dieser zweitägigen Veranstaltung nahmen StMUV, Regierung und KVB sowie THW, Feuerwehr und zwei landwirtschaftliche Betriebe teil.

festgestellt werden sollten. An dieser Übung haben neben Vertretern des StMUV und einer Regierung vier KVB teilgenommen. An einer Echtzeitübung mit dem Schwerpunkt Kommunikation im Jahr 2018 nahmen Vertreter des StMUV, des LGL, einer Regierung, einer KVB sowie Vertreter der Veterinärverwaltungen dreier anderer Bundesländer⁴³ teil.

- Insgesamt wurden vom StMUV bei den vier nach dem Übungskonzept des LGL durchgeführten Übungen zwei Segmente („Maßnahmen nach Eingang der Verdachtsmeldung“, „Maßnahmen nach Feststellung des Ausbruchs“) zugeordnet. Keine Übungen fanden demnach zu den zwei weiteren vorgesehenen Segmenten („Maßnahmen nach Feststellung des Verdachtes“, „Nach Räumung des Bestandes“) statt.

Bei den sieben geprüften KVB hat der ORH festgestellt, dass sowohl bezogen auf die vom LGL⁴⁴ genannten 40 Übungen als auch die von den KVB selbst initiierten Übungen fünf an keiner Stabs(rahmen-)/Großübung teilgenommen haben.

Auswertung und Kommunikation der Übungsergebnisse

Zu 12 der 40 Übungen hat der ORH um Vorlage von (Ergebnis-)Berichten gebeten. Zu fünf dieser Übungen lagen keine Berichte vor. Aus den sieben vorgelegten Berichten zeigte sich:

- Das LGL wertete die von dort initiierten TS- und TSN-Übungen aus und spiegelte das Ergebnis an die Veterinärbehörden zurück.
- Die Stabsrahmenübung „Taurus 12“ wurde analysiert und dokumentiert, um Stärken und Schwächen des Krisenmanagements festzustellen. Im Resümee zu dieser Übung heißt es:

„Die erkannten Fehler in der Infrastruktur und der Arbeitsorganisation [...] sind wichtige und positive Kennzeichen dafür, dass intensiv, engagiert und durchaus mit einem realistischen Stressempfinden geübt wurde. Nur auf diesem Wege lassen sich Veränderungen hin zu einem optimierten Arbeitsstab erzielen. Daher sollten alle Übungsbeteiligten diesen richtigen Weg der Vorbereitung auf zukünftige Ereignisse gemeinsam weitergehen.“

⁴³ Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen.

⁴⁴ Bezogen auf die Übungen mit vollständig erfasstem Teilnehmerkreis.

In dem von den Beteiligten der Stabsrahmenübung sog. Resümee waren keine konkret abzuleitenden Maßnahmen enthalten.

Darüber hinaus zeigte die Dokumentation zu Bergeübungen, die zwei KVB initiierten, lokale Optimierungspotenziale für einen möglichen Ernstfall auf: Z. B. wurde die vor Ort verfügbare PSA als teilweise mangelhaft eingestuft oder Nachrüstbedarf bei der IT-Ausrüstung eines lokalen Krisenzentrums erkannt.

In 2014 und 2015 haben die Regierungen Tierseuchen-Kommunikationsübungen durchgeführt, um Erkenntnisse sowie Vorschläge für mögliche interne Verbesserungen zu erhalten.

In 2016 wurde als Ergebnis durch das StMUV festgehalten, dass u. a. ein Optimierungsbedarf in der Zusammenarbeit mit dem Katastrophenschutz gemeldet worden sei. Das StMUV verwies auf Rückfrage des ORH zum Stand der Umsetzung dabei aufgeworfener Anregungen auf die Zuständigkeit des Staatsministeriums des Innern, für Sport und Integration (StMI) und äußerte, dass Beschwerden aber „*nicht mehr aufgetreten*“ seien.

Auf Grundlage des AHL wurde ein neues Konzept erarbeitet, das im finalen Entwurf⁴⁵ vom StMUV vorgelegt wurde. Weder das bisher angewendete noch das neue Konzept enthält Vorgaben hinsichtlich Dokumentation und Auswertung von Tierseuchenübungen.

Im Dezember 2022 teilte das StMUV mit: *„Die bayerischen Veterinärbehörden kamen den sich aus dem EU-Recht bislang ergebenden und rechtlich verpflichtend durchzuführenden Übungen hinreichend nach. Dementsprechend wurden die diesbezüglich über den Bund an die EU zu erstattenden Meldungen beanstandungslos akzeptiert. Die für 2020 geplante Echtzeitübung mit Österreich und Tschechien musste aufgrund der Corona-Lage mehrfach verschoben werden, soll aber nun 2023 durchgeführt werden.“*

Im Juni 2023 ergänzte das StMUV: *„Die Notfallvorsorge ist optimiert worden. Das neue modulare Übungskonzept sieht die Dokumentation der durchgeführten Übungen in TIZIAN vor, im Rahmen dessen Auffälligkeiten etc. erfasst werden können. Weiterhin*

⁴⁵ Stand: 02.12.2021.

wird durch die Erfassung in TIZIAN die Auswertung der durchgeführten Übungen durch die übergeordneten Behörden ermöglicht.“

3.2.2 Schulung

Für die Erstellung des Fortbildungsprogramms der Veterinärverwaltung ist die Akademie für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (AGL) verantwortlich. Diese ermittelt die Fortbildungswünsche und legt nach Abstimmung mit StMUV und StMI Inhalt und Art der Fortbildungsmaßnahmen fest.

Ein Teil der von der AGL angebotenen Fortbildungen wird dabei als Pflichtveranstaltung ausgewiesen. Laut StMUV bedeutet dies grundsätzlich, dass *„jede KVB einen Teilnehmer zu diesen Schulungen entsenden muss, damit bei den Beteiligten ein einheitlicher Wissensstand bei grundsätzlichen Neuerungen bzw. Rechtsänderungen sichergestellt werden kann.“*

Darüber hinaus ist im Einzelfall geregelt, dass Beschäftigte mit bestimmten Aufgaben, z. B. TSN-Beauftragte, an hierfür vorgesehenen Veranstaltungen teilnehmen müssen. In diesen Fällen enthalte die Seminarbeschreibung einen besonderen Hinweis.⁴⁶

Pflichtveranstaltungen allgemein

Pflichtveranstaltungen, zu denen jede KVB Teilnehmer zu entsenden hat, wurden jährlich z. B. zu TSN⁴⁷ (2016 bis 2020) und EPSweb⁴⁸ (2016 bis 2018) angeboten. Hinsichtlich der Teilnahme wurde festgestellt:

- An Schulungen für TSN-Beauftragte nahmen von den insgesamt 85 KVB 75 teil; davon 73 KVB entgegen der Vorgaben nicht wie vorgeschrieben jährlich.
- An der Schulung zu EPSweb nahmen von den insgesamt 85 KVB 42 teil; davon 39 KVB entgegen der Vorgaben nicht wie vorgeschrieben jährlich.
- Neun KVB nahmen an keiner der Veranstaltung der beiden Bereiche teil.

⁴⁶ Allgemeine Hinweise im Fortbildungsprogramm 2021.

⁴⁷ TSN für Beauftragte.

⁴⁸ Schulung von Multiplikatoren für die Anwendung des elektronischen Einsatzprotokollsystem EPSweb.

Schulung von Expertengruppen

Eine Aufgabe des LGL besteht darin, Expertengruppen u. a. in den Bereichen Epidemiologie, Tötung von Tieren im Seuchenfall sowie Reinigung, Desinfektion und Entwesung zu etablieren und zu schulen.⁴⁹

Laut Expertenliste (Stand: 27.10.2020) gehörten 47 Mitarbeiter an 30 KVB einer Expertengruppe an. Darüber hinaus waren sieben Experten bei Regierungen, LGL und KBLV beschäftigt.

Im Falle eines Seuchengeschehens können diese Experten von der betroffenen KVB zusätzlich angefordert werden. Für diese Expertengruppen werden gezielt Veranstaltungen von der AGL angeboten.

Eine Auswertung durch den ORH für den Zeitraum 2017 bis 2020 hat ergeben:⁵⁰

- Von den 30 KVB mit Experten haben 13⁵¹ keinen Vertreter zu einer dieser Pflichtveranstaltungen entsandt.
- Keine KVB mit Experten hat einen Vertreter zu allen einschlägigen Pflichtveranstaltungen entsandt.

Das LGL teilte diesbezüglich mit: Das Problem der in Teilbereichen mangelnden Teilnahme an Fortbildungsveranstaltungen sei bekannt. Eine rechtlich verpflichtende Teilnahme aus der Berufsordnung für Tierärzte ergäbe sich aus dem Fortbildungsprogramm der AGL nicht.

3.2.3 Länderübergreifendes Seuchenbekämpfungszentrum

Bund und Länder haben im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeit die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, damit bei Ausbruch einer anzeigepflichtigen Tierseuche Tierseuchenbekämpfungszentren unverzüglich einsatzbereit sind.⁵²

⁴⁹ Vgl. GVPI des LGL, Stand: 01.11.2021.

⁵⁰ Anmerkung: Da die elektronische Dokumentation im Seminarverwaltungsprogramm teilnehmerbezogen erfolgt, konnte die Fragestellung des ORH, welche Ämter Teilnehmer zu den Veranstaltungen in den Jahren 2011 bis 2020 entsandt haben, aufgrund möglicher Wechsel der Dienststellen nicht abschließend beantwortet werden. Die Anforderung wurde in Abstimmung mit der AGL deshalb auf den Zeitraum 2017 bis 2020 begrenzt, da hier die Wahrscheinlichkeit höher war, dass damaliger und aktueller Dienstherr eines Teilnehmers übereinstimmen.

⁵¹ Tötung 2; Reinigung, Desinfektion, Entwesung 1; Epidemiologie 10.

⁵² § 30 Abs. 2 TierGesG.

Für die Bewältigung von großräumigen Gefährdungslagen und sonstigen koordinierungsbedürftigen Ereignissen sind nach Koordinierungsrichtlinie (KoordR) auf allen Verwaltungsebenen Koordinierungsstellen einzurichten, die dafür Sorge tragen müssen, dass u. a. geeignete Räume für Lagebesprechungen bereitstehen, die benötigten Kommunikationsmittel vorgehalten oder kurzfristig bereitgestellt werden und bei Bedarf die Versorgung der Koordinierungsgruppe gewährleistet ist.⁵³

Im Falle einer Seuchenlage können lt. Vertreter der Veterinärämter die für Krisenbewältigung eingerichteten Räumlichkeiten der Landratsämter bzw. kreisfreien Städte genutzt werden.

Bayern unterhält seit 2006 zudem gemeinsam mit den 15 anderen Ländern ein „Mobiles Bekämpfungszentrum“ (MBZ). Dabei handelt es sich um ein „*transportables, operativ-taktisches Zentrum*“ zur Unterstützung der Tierseuchenkrisenzentren vor Ort, das in Niedersachsen vorgehalten wird und im Tierseuchenfall bundesweit eingesetzt werden kann. Bis einschließlich 2020 beteiligte sich Bayern mit ca. 1,0 Mio. € an den bislang insgesamt ca. 4,7 Mio. € angefallenen Kosten. Darin enthalten sind für den Zeitraum von 2011 bis 2020 durchschnittliche jährliche Kosten in Höhe von ca. 30 T€ für den Unterhalt des MBZ.

Das MBZ kann, vorbehaltlich eines Anforderungsfalles, für Übungen genutzt werden. Diese finden grundsätzlich am Hauptstandort des MBZ statt. Auf Nachfrage des ORH hinsichtlich bisheriger Teilnahmen bayerischer Veterinärbehörden an Schulungen oder Übungen im MBZ verwies das StMUV auf einen Vor-Ort-Termin eines seiner Mitarbeiter im Jahr 2016.

Im Dezember 2021 kritisierten einige Länder - unter anderem Bayern und Nordrhein-Westfalen - die hohen Instandhaltungs- und Verlegekosten. Bayern und Nordrhein-Westfalen schlossen einen Einsatz in ihren Ländern aus. Die föderalen Strukturen würden zudem eine Anforderung und den Einsatz des MBZ erschweren, weil viele lokale Behörden eigene Krisenzentren aufgebaut hätten. Nordrhein-Westfalen kündigte die MBZ-Vereinbarung zum 31.12.2022.

Das StMUV teilte im Dezember 2022 mit, dass es die derzeitige Struktur des MBZ als zu unflexibel erachtet. Aus diesem Grund habe Bayern die Beteiligung am

⁵³ Vgl. Nr. 2.2 der Richtlinien für die Bewältigung großräumiger Gefährdungslagen und anderer koordinierungsbedürftiger Ereignisse unterhalb der Katastrophenschwelle.

bundesweiten MBZ zum Ablauf des Jahres 2027 gekündigt und verfolge das Ziel der Etablierung kleinerer, flexiblerer und bedarfsorientiert abrufbarer Alternativen.

3.2.4 Würdigung

Übungen

Alle Beteiligten - Veterinärbehörden und operativ-taktische Kräfte des Katastrophenschutzes - müssen im Fall des Ausbruchs einer hochansteckenden Tierseuche eng zusammenarbeiten, um deren Ausbreitung einzudämmen und so wirtschaftliche Schäden möglichst gering zu halten. Die wesentlichen Aufgaben und Arbeitsabläufe des jeweils anderen Bereichs müssen bekannt sein, Verantwortlichkeiten während eines Tierseuchenfalls sollten klar definiert sein.⁵⁴

Nach Auffassung des ORH kamen die bayerischen Veterinärbehörden sowohl den Übungsverpflichtungen, die sich aus dem EU-Recht ergeben, als auch dem vom LGL alternativ erarbeiteten Übungskonzept nur eingeschränkt nach:

So erfüllte nach Auffassung des ORH von den seitens des LGL entwickelten Übungen nur die Übung „Taurus 12“ im Jahr 2012 die Vorgaben einer Echtzeitübung nach EU-rechtlichen Vorgaben. An dieser einzigen Echtzeitübung haben Vertreter des StMUV, einer Regierung und zudem lediglich vier nachgeordnete Veterinärbehörden teilgenommen.

Außerdem wurde bisher nur in zwei von vier Segmenten des eigenen modular aufgebauten Übungskonzeptes aus 2014 geübt.

Über den Fortgang von Optimierungsmaßnahmen besteht nur auszugsweise Kenntnis. Die Feststellung des StMUV, dass Beschwerden hinsichtlich Aufgabenverteilung, Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten „nicht mehr aufgetreten“ seien, belegt nicht überzeugend, dass sich der Übungsstand verbessert hat oder verbessern wird.

Die Notwendigkeit der Durchführung von Übungen und einer anschließenden Manöverkritik zeigt sich an den Beispielen zweier KVB. Sowohl Ergebnisse und insbesondere Verbesserungspotenziale sollten allen Veterinärbehörden gegenüber kommuniziert werden.

⁵⁴ Vgl. Internetauftritt des LGL: https://www.lgl.bayern.de/das_lgl/aufgaben_zustaendigkeiten/tg_ii_aufgaben/tg4_schulungen_tierseucheneubungen.htm; Abruf am 23.11.2021.

Erste Schritte wurden nach Angaben des StMUV eingeleitet. Diese Verbesserung des Qualitätsmanagements war insoweit überfällig.

Schulungen

Auch wenn sich keine rechtliche Verpflichtung gemäß der Berufsordnung für Tierärzte ableiten lässt, erachtet das StMUV die Ausweisung einiger, von der AGL angebotener Fortbildungen als Pflichtveranstaltungen und die Teilnahme bestimmter Mitarbeiter der Veterinärverwaltung als notwendig. Bei den vom ORH betrachteten Pflichtveranstaltungen kommt eine Vielzahl der KVB ihren Teilnahmeverpflichtungen allerdings nicht nach. Dies trifft auch auf die vom LGL erfassten Experten zu, von denen knapp die Hälfte nicht an den einschlägigen Fortbildungen teilgenommen hat.

Nicht nachvollziehbar ist, dass über 10 % der KVB über fünf Jahre hinweg keinen einzigen Teilnehmer zu den TSN-Beauftragten-Schulungen entsendet haben und lediglich zwei KVB die jährlichen Pflichtfortbildungen vollständig wahrgenommen haben. Eine Begründung dafür ergibt sich nicht aus den Akten.

Von neun KVB nahmen Mitarbeiter weder an den verpflichtenden Schulungen zu EPSweb noch an denen für TSN-Beauftragte teil. Dabei sind Fortbildungen zu den IT-Systemen für die Bewältigung von Tierseuchenlagen wegen der ständigen Fortentwicklung zentral.

Länderübergreifendes Seuchenbekämpfungszentrum

Einen technischen oder organisatorischen Mehrwert, den das MBZ gegenüber den regionalen bzw. lokalen Einrichtungen zur Krisenbewältigung sowie der Verwendung moderner IT-Technik haben soll, sieht der ORH kritisch: Über Jahre wurde an diesem System festgehalten, ohne dessen Notwendigkeit zu prüfen. Der eingeschlagene Weg, aus der Beteiligung am MBZ im Jahr 2027 auszusteigen, sollte umgesetzt werden.

3.3 Optimierungsbedarf in den Räumungsstrategien für Nutztierhaltungen

Grundsätzlich ist nach § 3 TierGesG der Tierhalter dazu verpflichtet, Maßnahmen zur Vorbeugung von Tierseuchen und deren Bekämpfung zu ergreifen. Auch aus dem EU-Recht ergibt sich u. a. die Verpflichtung des Unternehmers, bei Verdacht auf eine

gelistete Seuche der Kategorie A eigenständig Maßnahmen zu ergreifen, um deren Ausbreitung zu verhindern.⁵⁵

Im Rahmen der Tierseuchenbekämpfung sind ggf. Tötungen (von Einzeltieren bis hin zum gesamten Bestand einer Nutztierhaltung) als Schutzmaßnahmen zur Abwendung einer Seuchengefahr bzw. zur Eindämmung einer Seuchenverschleppung erforderlich. Das StMUV sieht sich daher in der rechtlichen Verpflichtung, Präventionsmaßnahmen zur Schadensbegrenzung im Seuchenfall vorzubereiten.

3.3.1 Bestandsräumungen ohne externe Dienstleister

In den Jahren 2005 und 2006 beschaffte das LGL zwei mobile Elektrotötungsanlagen (MET), um im Fall eines Seuchenausbruchs bei Geflügel eine schnelle Tötung großer Tierzahlen unter Wahrung des Tier- und Arbeitsschutzes zu gewährleisten. Darüber hinaus beschaffte das LGL im Jahr 2019 eine stationäre Tötungsanlage, die für die Räumung von Rinderbeständen genutzt wird.

Die Auswertung der Auflistung der Bestandsräumungen, bei denen eine Mindestanzahl an Tieren (u. a. mehr als 20 Rinder, 100 Legehennen oder Enten) getötet wurde, ohne dass ein externer Dienstleister beauftragt wurde, zeigte:

- Im Zeitraum 2011 bis 2020 wurden 71 Bestandsräumungen durchgeführt. Diese erfolgten durch Personal der Veterinärverwaltung, der Tierkörperbeseitigungsanstalten (TBA), der Schlachthöfe sowie durch Tierärzte und Metzger. 68 dieser Bestandsräumungen betrafen Rinderbestände. Dabei betrug der höchste Tierbestand 496 Rinder; deren Tötung erfolgte im Schlachthof. Ferner zeigte sich, dass z. B. die Räumung eines Rinderbestandes mit 327 Tieren vom Betriebsleiter selbst organisiert wurde.
- Bei einer Bestandsräumung eines Geflügelbestandes kam eine der beschafften MET zum Einsatz.

Hinsichtlich der Möglichkeiten zur Bestandsräumung zeigte sich bei den sieben geprüften KVB:

- Alle sieben KVB teilten mit, dass kleinere Bestände durch die Behörde selbst oder Bestandstierärzte geräumt werden können. Drei Behörden sahen die Möglichkeit,

⁵⁵ Vgl. Deutsches Tierärzteblatt: „Das Tiergesundheitsrecht der Europäischen Union – Teil 1 Überblick“, Axel Stockmann, 2021.

auf Sachkundige (Schlächter, Metzger) zurückzugreifen. Schriftliche Vereinbarungen hierüber gäbe es aber nicht.

- Fünf KVB gaben an, dass es in bestimmten Fällen - sofern es seuchenhygienisch unbedenklich wäre (z. B. bei Tuberkulose der Rinder) - möglich sei, infizierte Tiere oder Verdachtsfälle in einer TBA töten zu lassen oder in einem Schlachthof einer Verwertung zuzuführen. Zwei KVB schlossen den Transport von seucheninfizierten Tieren aus.
- Vier KVB hatten Kenntnis über die MET, eine über die stationäre Tötungsanlage.

3.3.2 Bestandsräumungen mit externen Dienstleistern

Dem StMUV ist nicht bekannt, ob größere Betriebe in eigener Verantwortung entsprechende Vorbereitungen getroffen haben.

Insbesondere das Geflügelpestgeschehen 2007 habe lt. StMUV gezeigt, dass sowohl der Tierhalter als auch die zuständige Behörde bei der Durchführung von Tötungsaktionen, insbesondere bei großen Beständen, personell und logistisch überfordert und daher auf externe Hilfe angewiesen seien.

Das StMUV hat deshalb seit 2012 drei Rahmenvereinbarungen zu Bestandsräumungen mit externen Dienstleistern für die Zeiträume 2012 bis 2018, 2015 bis 2019 und 2018 bis 2022 abgeschlossen:

- Alle drei Rahmenvereinbarungen beinhalten eine Grundvergütung für das Vorhalten von Personal und Material für Tötungsmaßnahmen (Stand-by-Phase) sowie eine zusätzliche Vergütung, sofern die Keulung eines Tierbestandes erforderlich würde (Leistungsphase). Zwischen 2012 und 2022 fielen rd. 2,3 Mio. € an Stand-by-Kosten an. Darüber hinaus wurden die Leistungen viermal abgerufen, wodurch Kosten für das StMUV in Höhe von 262.770 € entstanden sind.⁵⁶
- Die erste Rahmenvereinbarung umfasst die Tötung von Geflügel und Klautieren (u. a. Rinder). Der erste Einsatz (2014) dieses Dienstleisters im Bereich Rinder wurde von Seiten der Veterinärverwaltung abgebrochen, u. a. weil wesentliche

⁵⁶ Die Kosten für die Entschädigung und Tötung der Tiere werden hierbei zu 50 % von der BTSK und zu 50 % aus Haushaltsmitteln des StMUV erstattet.

Vereinbarungen des Werkvertrags nicht eingehalten wurden. Daher entstanden dem StMUV gegenüber dem Dienstleister keine Kosten für diesen Einsatz.

In der Folge kündigte das StMUV die Rahmenvereinbarung, die monatliche Vergütung der Stand-by-Leistungen wurde mit sofortiger Wirkung eingestellt. Aufgrund des Ablaufs der Tötungsaktion konnte lt. StMUV nicht davon ausgegangen werden, dass im Falle eines größeren Tierseuchengeschehens eine effektive Tierseuchenbekämpfung möglich wäre.

- Im Folgejahr (2015) wurde aufgrund der durch die Kündigung entstandenen Dienstleistungslücke als Ersatz mit einem anderen Dienstleister eine Rahmenvereinbarung (Stand-By-Kosten 199.920 €) für die Tötung von Geflügel geschlossen, die bis 2019 fortgeführt wurde. Die Leistungen daraus wurden zweimal in Anspruch genommen, die Einsätze verliefen vertragsgemäß (Tötungskosten 136.109 €).
- Zwei Jahre (2016) nach der o. a. Kündigung schloss das StMUV bezüglich der abgebrochenen Tötungsaktion einen außergerichtlichen Vergleich mit dem Dienstleister: Dabei wurde rückwirkend die Laufzeit des Rahmenvereinbarung zu den ursprünglichen Vertragsbedingungen (Stand-By-Kosten 674.135 €) weitergeführt. Unter anderem verzichtete das StMUV auf sein vorzeitiges Kündigungsrecht. Zudem wurde dem Dienstleister die Möglichkeit zugesichert, an etwaigen zukünftigen gleichartigen Vergabeverfahren erneut teilnehmen zu dürfen. Seine Eignung sollte dabei nicht aufgrund der Tatsachen, die zu der o. g. außerordentlichen Kündigung geführt haben, infrage gestellt werden.
- Im Jahr 2018 - nachdem die weitergeführte Rahmenvereinbarung vertraglich endete - schloss das StMUV mit dem gleichen Dienstleister erneut eine Rahmenvereinbarung zur Tötung von Geflügel und Klautieren (Stand-By-Kosten 1.417.139 €) ab.

Inzwischen erfolgte ein Leistungsabruf im Geflügelbereich (Tötungskosten 126.661 €). Die für den Betrieb zuständige KBLV hat in einem Protokoll im April 2021 die „Nichteinhaltung des Rahmenvertrags“ durch den Dienstleister festgestellt und zum Ablauf der Bestandsräumung u. a. ausgeführt: „*Zeitraumen der Tiertötung Tiere/Stunde wesentlich überschritten*“, „*Auswahl Tötungsverfahren Elektrotötung oder Begasung nicht möglich*“, „*Verstöße gegen Arbeitsschutzbestimmungen*“. Auf Nachfrage des ORH zu diesem Einsatz kam das LGL im Mai 2022 zu der Ansicht, es handele sich um kleinere Ungereimtheiten und der Auftrag sei im Sinne der Veterinärverwaltung erfüllt.

Aus den Haushaltsbuchungen für die Monate November und Dezember 2022 ist ersichtlich, dass weiterhin Stand-by-Kosten an den Dienstleister geleistet werden und diese um ca. 10 % angestiegen sind.

Im Dezember 2022 vertrat das StMUV zu diesem Punkt folgende grundsätzliche Ansicht:

„Die negativen Erfahrungen mit einem externen Dienstleister wurden entsprechend berücksichtigt. Es wurden verschiedene Alternativen geprüft, wie eine tierseuchenrechtlich erforderliche Tötung von Tieren durchgeführt werden kann. Im Ergebnis wurde aus fachlicher und finanzieller Hinsicht der Abschluss einer Rahmenvereinbarung zur Erfüllung der staatlichen Pflichten im Rahmen der Tierseuchenbekämpfung als notwendig angesehen. Im Rahmen der Ausschreibung und der Vergabe dieser Leistung wurde und wird der erforderliche Umfang der Leistung fachlich geprüft und bewertet und entsprechend in der Ausschreibung wiedergegeben.

Unabhängig von der bestehenden Pflicht und der etwaigen tatsächlichen Möglichkeiten zur Tötung von Tieren durch die Tierhalter selbst bzw. durch die Nutzung vorhandener staatl. Tötungseinrichtungen muss das StMUV - um seinem gesetzlichen Auftrag zum Schutz aller bayerischen Tierhalter umfassend gerecht zu werden - in der Lage sein, jederzeit und allorts eine Bestandsräumung im Wege der Ersatzvornahme durchführen zu können, um eine Seuchenverschleppung sicher zu verhindern. Hierfür ist der Abschluss einer Rahmenvereinbarung mit einem externen Dienstleister alternativlos.“

In Niedersachsen wurde ein anderer Weg als in Bayern gewählt: Hier wurde 2008 eine Gesellschaft für Seuchenvorsorge (GESEVO) u. a. auch zur Räumung von Tierbeständen gegründet. Diese organisiert nach eigener Darstellung im Falle des Ausbruches bekämpfungspflichtiger Tierseuchen schnell und tierschutzgerecht die Räumung von Tierbeständen. Sie ist ein Unternehmen von in verschiedenen Verbänden organisierten Tierhaltern⁵⁷, die damit ihre Vorsorgeverpflichtungen entsprechend § 3 TierGesG erfüllen.⁵⁸

⁵⁷ Gesellschafter sind die Kreislandvolkverbände Cloppenburg, Oldenburg und Vechta, der Hauptverband des Osnabrücker Landvolkes, der Landesverband der Niedersächsischen Geflügelwirtschaft (NGW), der Landvolkverband Niedersachsen (Landesbauernverband) und die ISN - Interessengemeinschaft der Schweinehalter, Abruf am 12.04.2022.

⁵⁸ Internetauftritt der GESEVO GmbH: <https://www.gesevo.de/index.php/schnelle-hilfe/>, Abruf am 13.04.2022.

Vor dem Hintergrund der Ausbrüche der Geflügelpest in Mecklenburg-Vorpommern, den Niederlanden und England im Jahr 2014 wurde das LGL beauftragt, ein Vergabeverfahren für den Abschluss einer Rahmenvereinbarung für unterstützende Dienstleistungen für den Geflügelbereich durchzuführen. Die Beauftragung sollte in Anbetracht der Überlegungen zur Gründung einer Gesellschaft analog GESEVO für den Zeitraum von maximal einem Jahr erfolgen.

Eine erstmalig im November 2014 in Bayern tagende Projektgruppe wurde im Februar 2015 wieder aufgelöst, ohne eine zunächst angedachte Ist-Soll-Analyse durchzuführen.

Nach Einrichtung der Projektgruppe fand eine Vorbesprechung mit einem Geflügelverband, der GESEVO⁵⁹ und der BTSK zum Thema Gründung einer Gesellschaft für Logistik und Vorsorge statt. Aus den Akten des StMUV waren weder Zeitpunkt noch Inhalt und Teilnehmerkreis dieser Besprechung ersichtlich. Auch nicht ersichtlich war, ob eine weitere, für den Januar 2015 geplante Besprechung zwischen der Bayerischen Landestierärztekammer (BLTK) sowie dem StMUV stattgefunden hat.

Aus fachlicher als auch aus finanzieller Hinsicht sei der Abschluss einer Rahmenvereinbarung zur Erfüllung der staatlichen Pflichten im Rahmen der Tierseuchenbekämpfung als erforderlich angesehen worden.

3.3.3 Würdigung

Grundsätzlich ist der Tierhalter gesetzlich verpflichtet, Maßnahmen zur Vorsorge und Bekämpfung eines Tierseuchengeschehens zu ergreifen. Die Erhebungen haben gezeigt, dass die bayerischen Tierhalter bislang in der Lage waren, sich gemeinsam mit den zuständigen Behörden vor Ort entsprechend zu organisieren, um ihren rechtlichen Verpflichtungen nachzukommen.

Bestandsräumungen ohne externe Dienstleister

Die vom StMUV im Sinne einer staatlichen Prävention beschafften MET wurden selten eingesetzt. Vielmehr übernahmen die Bestandsräumungen Personal der Veterinärverwaltung, der TBA, der Schlachthöfe sowie Tierärzte und Metzger.

⁵⁹ Anicon/Gesevo NI.

Diesbezüglich sieht der ORH kritisch, dass die geprüften KVB überwiegend keine Kenntnis über das innerhalb der Verwaltung zur Verfügung stehende Inventar für Bestandsräumungen besaßen und zudem grundsätzlich unterschiedliche Auffassungen über den Transport seucheninfectierter Tiere bestanden.

Bestandsräumungen mit externen Dienstleistern

Darüber hinaus setzte das StMUV bislang Finanzmittel in Millionenhöhe für die Beauftragung externer Dienstleister einschließlich Stand-by-Kosten ein, ohne z. B. die in Niedersachsen gewählte Alternative angemessen zu prüfen.

Der bislang selten in Anspruch genommene Leistungsabruf zeigte ein differenziertes Bild: Eine effektive und tierschutzgerechte Bestandsräumung durch die Inanspruchnahme einer externen Dienstleistung konnte nicht per se gewährleistet werden.

Der ORH sieht in diesem Zusammenhang kritisch, dass einem Dienstleister zugesichert wurde, dessen Eignung aufgrund bisheriger negativer Erfahrungen bei künftigen Vergabeverfahren nicht infrage zu stellen. Trotz des bekannten Einsatzabbruchs wurde der Verzicht auf das Kündigungsrecht zudem seitens StMUV akzeptiert. So wurde unter deutlichem Kostenanstieg eine neue Vertragsvereinbarung geschlossen, ohne die verwaltungsintern dokumentierten Defizite angemessen diskutieren und bei der Vertragsgestaltung berücksichtigen zu können.

Dass mit Blick auf die bisherigen Erfahrungen bei Bestandsräumungen die Rahmenvereinbarung mit einem externen Dienstleister als alternativlos erachtet wird, bedarf erneut der detaillierten Begründung und ergebnisoffenen Analyse. Zumindest sollten die bisher gemachten Erfahrungen bei Abschluss zukünftiger Rahmenvereinbarungen berücksichtigt bzw. ein Erfahrungsaustausch mit Niedersachsen angestrebt werden.

3.4 Optimierungsbedarf bei IT-Systemen

Zur Abwicklung eines Seuchenfalles stehen den Veterinärbehörden mehrere IT-Programme bzw. Datenbanken zur Verfügung, u. a.

- TIZIAN als Betriebsdatenbank, in der alle Tierhalter mit Adresse, gehaltenen Tieren und Daten zu Untersuchungen und Kontrollen erfasst sind.

- Tierseuchennachrichtensystem (TSN), das zur Meldung von Tierseuchen und zur rechnergestützten Bearbeitung der Tierseuche im Krisengeschehen von den Veterinärbehörden genutzt wird,⁶⁰ u. a. zur Georeferenzierung.

Das TSN ist dabei auf die Zuführung von externen Daten zur Abarbeitung eines Seuchengeschehens angewiesen. Für Bayern ist der Datenaustausch mit TIZIAN vorgesehen. Über eine Schnittstelle werden Betriebsdaten zwischen TSN und TIZIAN ausgetauscht.

Im Seuchenfall ist es je nach Tierseuche notwendig, nicht nur einen direkt betroffenen Tierbestand zu betrachten, sondern ggf. auch umliegende Betriebe in die Beobachtung bzw. Behandlung einzubeziehen.⁶¹

3.4.1 Georeferenzierung

Zur Vorbereitung auf mögliche Seuchenfälle sollte lt. Vorgabe des TSBH jede KVB die ihr zugeordneten tierhaltenden Betriebe georeferenzieren, d. h. für jede Betriebsstätte und jeden bekannten Tierstandort die Koordinaten im IT-System erfassen.

Nach Auswertung der TIZIAN- und TSN-Daten (Stand: 21.02.2022) durch den ORH wurde für zahlreiche erfasste Tierhalter keine Georeferenzierung durchgeführt, d. h. es ist im IT-System nicht ersichtlich, wo sich die Tiere dieser Halter regelmäßig aufhalten.

Der Vergleich des Datenbestandes der erfassten Nutztierhaltungen⁶² (Betriebe und Tiere) in TSN und TIZIAN ergab am Beispiel ausgewählter Nutztierarten⁶³ (vgl. Tabelle 4):

- Der Datenbestand der Betriebe mit Nutztieren differierte zwischen TSN und TIZIAN zum 21.02.2022 um rd. 13.000 Betriebe⁶⁴.
- Der Anteil nicht georeferenzierter Betriebe mit Nutztierhaltung betrug jeweils ca. 4 %. Die in TSN nicht georeferenzierten Tierbestände landwirtschaftlicher Nutztiere sind 7.857 Betrieben zuzuordnen.

⁶⁰ Internetauftritt des LGL: [Das LGL: Aufgaben/Zuständigkeiten des Landesinstituts Tiergesundheit II. \(TGII\) \(bayern.de\)](https://www.lgl.bayern.de/leistungen/leistungen-des-landesinstituts-tiergesundheitsdienst-ii-tgii); Abruf am 28.02.2022.

⁶¹ Vgl. Art. 9 Delegierte VO (EU) 2020/687.

⁶² Anm.: In der Datenbank TIZIAN sind auch sonstige Tierhaltungen (z. B. Katzen- und Hundehalter) abgebildet. Diese hat der ORH nicht betrachtet.

⁶³ U. a. Rinder, Schweine, Geflügel.

⁶⁴ Betriebe mit Tieren: 227.108 (TIZIAN) abzüglich 213.727 (TSN) = 13.381.

Tabelle 4: Vergleich des Stands der Georeferenzierung in TIZIAN und TSN - Nutztierhaltung; Stand 21.02.2022

| | | erfasste Datensätze | Georeferenziert | | Anteil nicht georeferenzierter Betriebe |
|--------|---------------------|---------------------|-----------------|---------------|---|
| | | | ja | nein | |
| TSN | Alle Betriebe | 265.741 | 252.443 | 13.298 | 5,0 % |
| | Betriebe mit Tieren | 213.727 | 205.807 | 7.857 | 3,7 % |
| TIZIAN | Betriebe mit Tieren | 227.108 | 218.114 | 8.994 | 4,0 % |

Zum Stand der Georeferenzierung ergab sich bei Prüfung der Datenbestände in TSN zu folgenden Tierhaltungen in Bayern:

- Von 153 Rinderhaltern ohne Georeferenzierung verfügen 23 Betriebe über jeweils mindestens 50 Tiere (insgesamt 2.940 Tiere),
- von 93 Schweinehaltern verfügen 18 Betriebe über jeweils mindestens 200 Tiere (insgesamt 13.775 Tiere) und
- von 1.502 Geflügelhaltern verfügen 14 Betriebe über jeweils mindestens 1.000 Tiere (insgesamt 96.675 Tiere).

3.4.2 Datenzugriff BTSK

Die Bayerische Tierseuchenkasse (BTSK) hat u. a. die Aufgabe, Tierkörperbeseitigungen von abholpflichtigem Vieh zu finanzieren. Für ihre Aufgaben erhebt sie jährlich Beiträge von Tierbesitzern beitragspflichtiger Tierarten. Grundlage hierfür ist die jährliche Tierbestandsmeldung der Tierbesitzer zum 01.01. eines jeden Jahres, zu deren Abgabe die Tierhalter gesetzlich verpflichtet sind.

Das Herkunftssicherungs- und Informationssystem für Tiere (HI-Tier) ist die zentrale Informationsplattform für die Veterinär- und Agrarverwaltung in Deutschland. Alle gemäß Viehverkehrsverordnung (ViehVerkV) erforderlichen Informationen zu den Tierarten Rind, Schwein, Schaf und Ziege werden in HI-Tier zentral gespeichert. Ziel ist es, für diese Tierarten die Herkunft und sämtliche Aufenthaltsorte schnell und zuverlässig zurückverfolgen zu können – insbesondere im Tierseuchenfall.

Die BTSK ist derzeit lediglich befugt, auf Daten der Rinderhalter in HI-Tier zuzugreifen und diese für die Beitrags- und Leistungsgewährung zu nutzen. Ein weiterer Zugriff auf Daten von Schweine- oder Schafhaltern in HI-Tier ist der BTSK derzeit nicht gestattet.

Die BTSK verfügt derzeit über kein Verfahren zur Sicherstellung von korrekten Tierbestandsmeldungen bzw. zur Überprüfung von Daten zu Tierhaltern und Tierzahlen, welches über die gesetzliche Verpflichtung der Tierhalter zur Abgabe einer Tierbestandsmeldung gegenüber der BTSK hinausgeht. Zudem hat die BTSK keine Befugnis, auf das System TIZIAN der bayerischen Veterinärverwaltung zuzugreifen.

Die Beispiele Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen zeigen, dass ein Datenzugriff in anderen Ländern rechtlich möglich ist.

Der ORH hat für die Jahre 2020 bis 2022 die Tierzahlen der BTSK aus der Beitragserhebung mit den Tierzahlen aus HI-Tier und TIZIAN, die vom StMUV übermittelt wurden, verglichen. Dieser Vergleich ergab, dass diese beiden Datenbanken bei den Tierarten Schafe, Hühner und Truthühner erheblich höhere Tierzahlen aufweisen, als der BTSK gemeldet wurden (z. B. im Jahr 2022: 104 % mehr Schafe; 15 % mehr Hühner; 14 % mehr Truthühner).

Auch die BTSK sieht Vorteile eines eigenen Zugriffs auf HI-Tier: Doppelaufwand für Mehrfachmeldungen der Tierhalter würde entfallen und die Verwaltung würde von einer solchen Datennutzung profitieren. Seitens StMUV bestünden grundsätzlich keine Einwände gegen die Bereitstellung entsprechender Daten an die BTSK, sofern datenschutzrechtliche Bestimmungen eingehalten werden.

3.4.3 Dokumenten-Managementsystem FIS-VL

Die Rechtsakte des AHL stellen in den Mitgliedsstaaten unmittelbar geltendes Recht dar, zu denen unter bestimmten rechtlichen Bedingungen zusätzliche oder strengere Maßnahmen durch einzelne Mitgliedstaaten erlassen werden können. Nationale Regelungen, die dem EU-Recht entgegenstehen, dürfen nicht angewendet werden.

Nach der gültigen nationalen Rechtslage gibt es 54 anzeigepflichtige Tierseuchen und 26 meldepflichtige Tierkrankheiten. Das AHL listet seit 21.04.2021 demgegenüber 63⁶⁵ Tierseuchen, die kategorisiert werden:⁶⁶ Während bei Tierseuchen der Kategorien A (z. B. MKS, ASP), B (Rindertuberkulose) und C (z. B. BVD, Varroose) Seuchenbekämpfungsmaßnahmen eingeleitet werden müssen, entfällt diese Pflicht bei den Kategorien D und E.

⁶⁵ Vgl. Art. 5 Abs. 1 der VO (EU) 2016/429 i. V. m. Delegierter VO (EU) 2018/1629.

⁶⁶ Vgl. Art. 9 VO (EU) 2016/429 i. V. m. VO (EU) 2018/1882.

Für einige der nun den Kategorien D und E zugeordneten Tierseuchen sieht das nationale Recht bislang auch das Töten seuchenkranker oder seuchenverdächtiger Tiere vor.⁶⁷ Hierunter zählen z. B. Amerikanische Faulbrut (D) bei den Bienen oder Koi-Herpesvirus-Infektion der Karpfen (E), die auch in Bayern im Zeitraum von 2016 bis 2020 wiederholt aufgetreten sind.

In FIS-VL sind Gesetzessynopsen, Muster-Allgemeinverfügungen, Qualitätsmanagement (QM)-Dokumente (z. B. Arbeitsanweisung) sowie Vollzugsschreiben und Arbeitshilfen hinterlegt, die der Veterinärverwaltung obligatorisch bzw. fakultativ für die Bewältigung von Tierseuchenlagen zur Verfügung stehen.⁶⁸

Das FIS-VL soll dem schnellen Informationsaustausch und der fachlichen Zusammenarbeit aller Behörden auf EU-, Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene im Bereich des Verbraucherschutzes und der Lebensmittelsicherheit dienen. Es unterstützt bei der Durchführung der amtlichen Überwachung der Einhaltung lebensmittelrechtlicher, weinrechtlicher, futtermittelrechtlicher und tabakrechtlicher Vorschriften sowie des gesundheitlichen Verbraucherschutzes.

Der ORH hat wiederholt die Aktualität der FIS-VL-Dokumente überprüft:⁶⁹ Einige der vom ORH geprüften Unterlagen sind noch nicht an das AHL bzw. nicht an die geltende nationale Rechtslage angepasst.

Zu AI und ASP waren bereits Allgemeinverfügungen nach neuem EU-Rechtsstand in FIS-VL hinterlegt, obwohl hierzu die nationalen Vorschriften noch nicht angepasst sind.⁷⁰ Auch wurden zum AHL „Synopsen“ zu ASP und AI und FAQ⁷¹ angeboten. Für die nach AHL weiteren drei bedeutenden Tierseuchen MKS, KSP und afrikanische Pferdepest konnten keine bzw. keine aktualisierten derartigen Unterlagen aus FIS-VL abgerufen werden.⁷²

67 Z. B.: Verordnung zum Schutz gegen den Milzbrand und den Rauschbrand; Vesikuläre Schweinekrankheit-Schutzverordnung, Tuberkulose-Verordnung, Bienenseuchenverordnung, BVDV-Verordnung, Fischseuchenverordnung.

68 Abrufe aus FIS-VL am 31.05.2022, z. B.:
Aktionspläne zur Bekämpfung von Tierseuchen (z. B. AA-TS-K03-129-V01 Aktionsplan Bekämpfung der Afrikanischen Schweinepest, genehmigt am 05.11.2012),
Informationen zu Tierseuchen (z. B. AH-TS-021 Kurzinformation MKS, freigegeben am 14.10.2010),
Informationen zum Vollzug von Rechtsvorschriften (z. B. AH-TS-099 Vollzug der Bienenseuchen-Verordnung in Bayern, freigegeben am 30.10.2019),
Informationen über Pflichten der Tierhalter (z. B. AH-TS-023 Pflichten Tierhalter Seuchenbetrieb nach § 7 MKS-Verordnung; freigegeben am 14.10.2010).
Arbeitshilfen Kurzinformationen (z. B. AH-TS-021 Kurzinformation MKS, freigegeben am 14.10.2010.)

69 Vgl. ORH-Bericht 2021 (TNr. 54) „Veterinärkontrollen in der landwirtschaftlichen Nutztierhaltung“.

70 Geflügelpest-Verordnung i. d. F. der Bekanntmachung vom 15.10.2018 (BGBl. I S. 1665); Schweinepest-Verordnung vom 16.12.2018 (BGBl. I S. 2594).

71 Frequently Asked Questions.

72 Stand: 04.05.2022.

Im Rahmen der örtlichen Erhebungen bei sieben KVB wurde seitens der Veterinäre geäußert, dass die Rechtsgestaltung des AHL komplex sei und ein hoher zeitlicher Aufwand im Falle eines Seuchenausbruchs zur Darstellung der Rechtslage zu erwarten sei.

Das StMUV teilte im Dezember 2022 mit, dass die nationale Gesetzgebung durch den Bund noch nicht angepasst werden konnte, da die EU-Kommission mit der Inkraftsetzung des neuen EU-Tiergesundheitsrechts mehr als zwei Jahre in Verzug sei und sich manche EU-Rechtsakte bereits wieder in Änderung befänden. Bei der Anpassung der in FIS-VL hinterlegten Dokumente handle es sich um einen laufenden Prozess, die Aktualisierung der Dokumente werde regelmäßig durchgeführt.

3.4.4 Würdigung

Georeferenzierung

Bereits bei der Erst-Erfassung eines Betriebes ist eine Georeferenzierung durchzuführen. Bislang bestehen hier jedoch Defizite.

Um im Seuchenfall schnell und zuverlässig reagieren zu können, wäre es erforderlich, dass der Datenbestand einer KVB in den IT-Systemen korrekt und umfassend erfasst ist. Die Georeferenzierung aller tierhaltenden Betriebe muss vor einem Seuchenfall erfolgt sein, um sowohl den betroffenen Tierbestand als auch angrenzende Betriebsstätten bei der Festlegung von Restriktionszonen berücksichtigen zu können.

Die bisher nicht georeferenzierten Tierhaltungen erfordern im Seuchenfall umfangreiche Nacharbeiten, die eine rasche verwaltungsmäßige Bearbeitung einer Tierseuche verzögern. Bedenklich ist aus Sicht des ORH, dass teilweise auch die Standorte größerer Nutztierbestände nicht codiert abrufbar sind.

Datenzugriff BTKS

Durch einen auf die Bedürfnisse der BTKS zugeschnittenen Datenzugriff auf die beiden Datenbanken ergäben sich Vorteile für die BTKS und die Tierhalter, z. B. könnte durch einen Adressdatenabgleich die Dunkelziffer von Haltern, die ihrer Meldepflicht bei der BTKS nicht nachkommen, reduziert werden.

Ein digitaler Abgleich mit den in Bayern vorhandenen Datenbanken zu den Tierbeständen und deren Haltern wäre eine wichtige Voraussetzung für die effiziente Arbeit der BTSK, u. a. für eine vollständige und gerechte Beitragserhebung.

Dokumenten-Managementsystem FIS-VL

Das Fachinformationssystem FIS-VL stellt ein wesentliches Hilfsmittel für die Veterinäre vor Ort dar, da es Unterlagen zur Verfügung stellt, die spätestens bei Ausbruch der Tierseuche auf aktuellem Stand sein müssen.

Die sich mit dem AHL ergebenden Änderungen können sowohl tierschutzrechtliche als auch erhebliche monetäre Auswirkungen u. a. für den Staat und die Tierhalter haben, denn bei bestimmten Seuchen ist die Tötung betroffener Tiere nicht mehr obligatorisch.

Nicht zielführend ist, dass die Dokumente in FIS-VL den auf EU-Ebene seit April 2021 unmittelbar gültigen Rechtsstand nicht umfassend abbilden. Aus Sicht des ORH reicht es hinsichtlich des AHL nicht aus, auf die noch ausstehende Anpassung der nationalen Regelungen zu verweisen und lediglich die Dokumente im Bereich AI und ASP zu aktualisieren, obwohl auch hier die nationalen Regelungen nicht angepasst sind.

4 Empfehlungen

Der ORH empfiehlt zur Optimierung der Beschaffung, Lagerung und Verwendung von Material für die Tierseuchenbekämpfung:

- Es sollte geprüft werden, welches Material in Zukunft auf welchem Wege behördenübergreifend beschafft werden kann, u. a. um Kosten zu sparen.
- Das ZTSL sowie die Lager der KBLV und der KVB sollten in eine Lagerlogistik einbezogen werden, die einer bayernweiten Systematik folgt, um Kosten (u. a. auch für die Vernichtung abgelaufener Materialien) zu sparen. Darüber hinaus wäre es von Vorteil, wenn die so eingelagerten Materialien für alle zuständigen Stellen transparent abrufbar wären.
- Hinsichtlich der zukünftigen Rolle des ZTSL bei der Tierseuchenbekämpfung sollten die drei Lagerstandorte mit Blick auf Lagerumfang, räumlicher Eignung und Lage in der Region überprüft werden.

Der ORH empfiehlt zur Optimierung der Notfallvorsorge:

- Zur effizienten Bekämpfung von Tierseuchenlagen sollte regelmäßig geschult und behördenübergreifend trainiert werden; dabei ist auf eine ausreichende Teilnahme der zuständigen Behörden zu achten.
- Dabei aufgedecktes Optimierungspotenzial sollte allen Ebenen der Veterinärverwaltung zeitnah zur Verfügung gestellt werden.

Der ORH empfiehlt zur Optimierung der Räumungsstrategien für Nutztierhaltungen:

- Das breite Portfolio der vorhandenen Möglichkeiten der Bestandsräumung sollten in einem Konzept erfasst und behördenübergreifend bekannt gegeben werden. Zudem sollte auch die Analyse alternativer Bestandsräumungsmodelle, die in anderen Ländern existieren, nachgeholt werden.
- Die Erfahrungen aus bisherigen Leistungen externer Dienstleister sollten bei der vertraglichen Gestaltung zukünftiger Rahmenvereinbarung angemessen berücksichtigt werden. Als Alternative könnte eine privatwirtschaftliche Lösung für Bayern ergänzend eingerichtet werden, um Stand-by-Kosten bei Rahmenvereinbarungen zu reduzieren.

Der ORH empfiehlt zur Optimierung der IT-Systeme:

- Für eine effiziente Nutzung der IT-Systeme im Tierseuchenfall sollten die Lücken bei der IT-Datenerfassung von Betriebsstätten und Tierzahlen zeitnah geschlossen werden (u. a. Georeferenzierung).
- Für einen effizienten Abgleich der Beitragszahler und deren Tierbestände sollten für die BTKSK die Voraussetzungen zum Zugriff auf HI-Tier und TIZIAN in Bayern geschaffen werden.
- Da das Dokumentenmanagement FIS-VL für die Veterinärverwaltung ein wichtiges Instrument zum schnellen Informationsaustausch und der fachlichen Zusammenarbeit darstellen soll, sollten die Dokumente zeitnah an die geltende Rechtslage angepasst werden.

Dr. Markus Link
Ministerialdirigent

Dr. Walter Schmitt
Ltd. Ministerialrat

VERZEICHNIS DER ABKÜRZUNGEN

| | |
|---------|---|
| AGL | Akademie für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit |
| AI | Aviäre Influenza |
| AHL | Animal Health Law |
| ASP | Afrikanische Schweinepest |
| BayHO | Bayerische Haushaltsordnung |
| BLTK | Bayerische Landestierärztekammer |
| BMEL | Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft |
| BT | Bundestag |
| BTSK | Bayerische Tierseuchenkasse |
| BVD | Bovine Virus Diarrhoe |
| EPSweb | Elektronischen Einsatzprotokollsystem |
| EU | Europäische Union |
| FAQ | Frequently Asked Questions |
| FIS-VL | Fachinformationssystem für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit |
| GDVG | Gesetz über den öffentlichen Gesundheits- und Veterinärdienst, die Ernährung und den Verbraucherschutz sowie die Lebensmittelüberwachung (Gesundheitsdienst- und Verbraucherschutzgesetz) |
| GESEVO | GESEVO GmbH - Gesellschaft für Seuchenvorsorge |
| GesVSV | Verordnung über den gesundheitlichen Verbraucherschutz |
| HI-Tier | Herkunftssicherungs- und Informationssystem für Tiere |
| KBLV | Kontrollbehörde für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen |
| KoordR | Richtlinien für die Bewältigung großräumiger Gefährdungslagen und anderer koordinierungsbedürftiger Ereignisse unterhalb der Katastrophenschwelle (Koordinierungsrichtlinie) |
| KSP | Klassische Schweinepest |
| KVB | Kreisverwaltungsbehörde(n) |
| LfU | Bayerisches Landesamt für Umwelt |
| LGL | Bayerisches Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit |
| LT | Bayerischer Landtag |
| MBZ | Mobiles Bekämpfungszentrum |
| MET | Mobile Elektrotötungsanlagen |
| MKS | Maul- und Klauenseuche |
| MNKP | Integrierter mehrjähriger Kontrollplan der Bundesrepublik Deutschland |
| MKSV | Verordnung zum Schutz gegen die Maul- und Klauenseuche |
| ORH | Bayerischer Oberster Rechnungshof |
| QM | Qualitätsmanagement |

| | |
|---------------|--|
| PSA | Persönliche Schutzausrüstung |
| PZB | Pandemie-Zentrallager |
| ROB | Regierung von Oberbayern |
| SchwPV | Verordnung zum Schutz gegen die Schweinepest und die Afrikanische Schweinepest |
| StMI | Staatsministerium des Inneren, für Sport und Integration |
| StMUV | Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz |
| TBA | Tierkörperbeseitigungsanstalt |
| TierGesG | Gesetz zur Vorbeugung vor und Bekämpfung von Tierseuchen (Tiergesundheitsgesetz) |
| TierSeuchAnzV | Verordnung über anzeigepflichtige Tierseuchen |
| TKrMeldpflV | Verordnung über meldepflichtige Tierkrankheiten |
| TIZIAN | Bayernweite Plattform zur einheitlichen Dateneingabe und -verarbeitung für die Veterinär-, Lebensmittel- und Futtermittelüberwachung |
| TSBH | Tierseuchenbekämpfungshandbuch |
| TSN | Tierseuchennachrichtensystem |
| TS-Übungen | Tierseuchen-Übungen |
| UMS | Schreiben des Staatsministeriums für Umwelt und Verbraucherschutz |
| ViehVerkV | Verordnung zum Schutz gegen die Verschleppung von Tierseuchen im Viehverkehr (Viehverkehrsverordnung) |
| VO | Verordnung |
| ZTSL | Zentrales Tierseuchenlager |

Bildnachweise

S. 17 ORH

S. 18 ORH

IMPRESSUM

Herausgeber:

Bayerischer Oberster Rechnungshof

vertreten durch den

Präsidenten Christoph Hillenbrand

Kaulbachstraße 9

80539 München

Telefon: (089) 28626-0

Telefax: (089) 28626-277

E-Mail: poststelle@orh.bayern.de



Bayerischer Oberster Rechnungshof
Kaulbachstraße 9
80539 München
Telefon: (089) 2 86 26-0
Telefax: (089) 2 86 26-277
E-Mail: poststelle@orh.bayern.de

www.orh.bayern.de