



# Prüfung der Wirtschaftlichkeit des IVI

## Module C und D

Zusammenfassung



---

**Erarbeitet durch:**

---



**econcept**

Forschung, Beratung, Projektmanagement

Lavaterstrasse 66, 8002 Zürich

Tel. + 41 1 286 75 75 Fax. +41 1 286 75 76

email: [econcept@econcept.ch](mailto:econcept@econcept.ch)

[www.econcept.ch](http://www.econcept.ch)

**AutorInnen:**

---

Barbara Haering

Yvonne Kaufmann

Benno Seiler

Bettina Wapf

Dr. sc. nat. ETH, Raumplanerin ETH/NDS

dipl. Natw. ETH, Umweltnaturwissenschaftlerin

dipl. Natw. ETH, Umweltnaturwissenschaftler

lic. phil. I



# Zusammenfassung

## Ausgangslage und Auftrag

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) führte eine umfassende Wirtschaftlichkeitsprüfung des Instituts für Viruskrankheiten und Immunprohylaxe (IVI) in Mittelhäusern durch. Schwerpunkt bildete die Überprüfung des Kosten-/ Nutzenverhältnisses. Die Untersuchung wurde angeregt durch die Frage der Finanzdelegation der Eidgenössischen Räte, ob der Unterhalt eines staatlichen Instituts für die Tiergesundheit noch vertretbar sei.

Die Wirtschaftlichkeitsprüfung wurde von der EFK aufgegliedert in fünf Module, welche teilweise intern, teilweise extern bearbeitet wurden.<sup>1</sup> Modul A (Analyse der rechtlichen Situation), Modul B1 (Kostenanalyse allgemein und nach Produkten) sowie das Modul B2 (Analyse der Dokumente, die Grundlage für die Beurteilung der Erfüllung des Leistungsauftrages des IVI bilden) wurden verwaltungsintern bearbeitet. Der Auftrag an **e c o n c e p t** umfasst die Bearbeitung der Module C und D mit folgenden Inhalten:

**Modul C:** Nutzenanalyse eines Instituts für Viruskrankheiten und Immunprophylaxe mit einem Hochsicherheitslabor der höchsten Bio-Sicherheitsstufe 4

**Modul D:** Quervergleich mit dem Ausland

## Zentrale Fragestellungen

Die Grundfragestellungen der Wirtschaftlichkeitsprüfung gemäss Ausschreibung führten zu folgenden zentralen Fragestellungen:

1. Braucht die Schweiz ein eigenes staatliches Labor für Tierseuchen der höchsten Bio-Sicherheitsstufe?
2. Könnten Aufgaben des IVI an Institute schweizerischer Universitäten oder anderer Stellen übertragen werden?
3. Inwieweit können Aufgaben zu tierpathogenen resp. humanpathogenen Viren zusammengelegt werden?

---

<sup>1</sup> Vgl. Ausschreibungsunterlagen "Prüfung der Wirtschaftlichkeit des IVI-Konzepts vom 26.7.2004 (EFK 2004).

Im Verlauf der Arbeiten zu diesem Projekt wurde von der EFK ein spezielles Augenmerk auf die Stallungen im Hochsicherheitsbereich gelegt. Die EFK stellte fest, dass diese teilweise sehr schlecht ausgelastet sind und fügte deshalb der Frage nach der Notwendigkeit des ganzen Hochsicherheitslabors die Frage nach der Notwendigkeit der Stallungen mit höchster Sicherheitsstufe hinzu.

## Methodik

Es wurden folgende Untersuchungsmethoden eingesetzt:

1. Desk Research
2. Internationale Umfrage
3. ExpertInnen-Interviews national
4. ExpertInnen-Interviews international
5. Synthese (inkl. Kommentar des beigezogenen Fachexperten Dr. med. vet. Horst Schirrmeier, s. Seite 7)

## Beantwortung der zentralen Fragestellungen

### 1. Braucht die Schweiz ein eigenes staatliches Labor für Tierseuchen der höchsten Bio-Sicherheitsstufe?

Auf Grund unserer Erhebungen erscheint es uns als unverzichtbar, dass die Schweiz ein eigenes Hochsicherheitslabor für hochansteckende Tierseuchen betreibt. Im Vordergrund steht dabei, aus unserer Sicht, die Notwendigkeit einer schnellen unabhängigen Diagnostik. Schnelle Klarheit ist im Verdachtsfall von entscheidender Bedeutung und kann hohe Folgekosten eindämmen. Dies gilt auch, wenn der Verdacht nicht erhärtet wird.<sup>2</sup>

Die internationale Entwicklung geht (zumindest in Europa) ebenfalls hin zu staatlicher Souveränität und einer Ausweitung und/oder Erneuerung der Kapazitäten in diesem Bereich. Länder ohne eigene Labors planen Neubauten (Irland, Zypern, Slowakei, Slowenien), Länder mit bestehenden Labors erneuern diese (Österreich, Deutschland, Finnland, Grossbritannien) oder bauen weitere (Spanien). Diese Entwicklung geschieht vor dem Hintergrund der Einschätzung, dass die Bedrohungslage in Bezug auf Tierseuchen in Europa sich nicht entschärft hat und dies auch in Zukunft nicht tun wird. Vielmehr wird befürchtet, dass durch zunehmenden legalen und illegalen Handel die Gefahr eines Ausbruchs einer

---

<sup>2</sup> Das grossräumige Absperren und Sichern eines Hofes ist aufwändig. Schnelle Entwarnung spart hier Kosten.

hochansteckenden Tierseuche in Zukunft zunehmen wird. Ein Verzicht der Schweiz auf ein eigenes Hochsicherheitslabor, das zudem bei den befragten internationalen Experten einen sehr guten Ruf genießt, würde vor diesem Hintergrund international kaum verstanden.

Die Frage, ob ein Labor auch mit Tierstallungen im Hochsicherheitsbereich ausgerüstet sein muss, ist nicht eindeutig zu beantworten. Die EFK hat im Rahmen ihrer Arbeiten zur Wirtschaftlichkeitsprüfung beim IVI eine sehr tiefe Auslastung der Stallungen festgestellt und stellt diese nun zur Diskussion. Die Abklärungen haben gezeigt, dass die Bedeutung von Stallungen im Hochsicherheitsbereich zwar über ein "nice to have" hinaus geht, dass Stallungen aber für ein Labor, das sich vor allem auf die Diagnostik konzentriert nicht absolut notwendig sind. Österreich verzichtet beispielsweise aus Kostengründen auch bei der aktuell geplanten Erneuerung des Hochsicherheitslabors auf Stallungen unter Hochsicherheit. Sowohl die Schweizer Experten, wie auch die in die Planung des neuen Labors involvierten Personen in Irland sind jedoch klar der Ansicht, dass ein Hochsicherheitslabor die Möglichkeit zur Arbeit mit infizierten Tieren haben muss. Beim IVI geht es jedoch nicht um den Entscheid, ob Stallungen gebaut werden sollen. Diese sind bereits vorhanden und sollen deshalb auch weiter betrieben werden. Allenfalls ist eine Reduktion der Fläche anzustreben.

## **2. Könnten Aufgaben des IVI an Institute schweizerischer Universitäten oder anderer Stellen übertragen werden?**

Wenn das IVI weiterbetrieben und am Standort Mittelhäusern festgehalten wird, ist die Auslagerung von Arbeiten weniger ein Thema als vielmehr die bessere Nutzung der vorhandenen Infrastrukturen. Welche Aufgaben zusätzlich vom IVI übernommen werden könnten, bedarf weiterer Abklärungen. Aus unserer Sicht stehen dabei zwei Möglichkeiten im Vordergrund:

- 1) Die Übernahme von Aufgaben im Humanbereich.
- 2) Die Übernahme von weiteren Aufgaben im Veterinärbereich.<sup>3</sup>

**Übernahme von weiteren Aufgaben im Veterinärbereich:** Die Besuche in Irland und Österreich haben gezeigt, dass die Zentralisierung dort weiter fortgeschritten ist als in der Schweiz und weiter voran getrieben wird. Die Anlage in Backweston, Irland wird mehrere Labors aus dem landwirtschaftlichen Bereich an einem Standort zusammenführen. Die ganze Anlage hat eine Geschossfläche von 25'000 m<sup>2</sup>. Auch in Mödling, Österreich, wird zentralisiert. In beiden Ländern

---

<sup>3</sup> Zur möglichen Übernahme von Aufgaben im Humanbereich siehe die Antwort zur nächsten Fragestellung.

sind diese Labors für fast alle Tierseuchen die nationalen Referenzlabors. In der Schweiz hingegen sind die Referenzstati aufgeteilt zwischen IVI und den beiden Standorten Bern und Zürich der Vetsuisse-Fakultät. Ob eine Verlagerung der Referenzlabors von den Veterinärinstituten der Universitäten zum IVI sinnvoll und kostengünstig wäre, müsste detailliert abgeklärt werden. Allenfalls könnten zur Übernahme neuer Aufgaben auch Teile der jetzigen Stallungen anders genutzt werden. Sollte dies nicht möglich sein, so könnte versucht werden, Kapazitäten in den Hochsicherheitsställen am internationalen Markt anzubieten. Gemäss Informationen aus unseren Gesprächen gibt es dafür international durchaus Bedarf - auch von Seiten der Industrie. Allerdings ist dies nur sinnvoll, wenn dafür mehr als die entstehenden Grenzkosten verrechnet werden können.

### **3. Inwieweit können Aufgaben<sup>4</sup> zu tierpathogenen resp. humanpathogenen Viren zusammengelegt werden?**

Eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen Veterinär- und Humanmedizin ist in Zukunft notwendig und sinnvoll. Dies gilt vor allem für den Bereich neuer Krankheiten, den "emerging diseases". Hier kommen Aufgaben auf die Medizin zu, die sowohl den Veterinär- wie auch den Humanbereich betreffen. Inwiefern dies aber bedeutet, dass auch die Hochsicherheitslabors aus den beiden Bereichen zusammengelegt werden sollten, ist schwierig abzuschätzen. Die befragten Experten sind sich darüber nicht einig. Einzelne sehen da auch Gefahrenpotenziale.

Eine mögliche Lösung könnte die Neuplanung in Österreich darstellen: Zwei klar getrennte Labors mit getrennten Zugängen und Sicherheitsbereichen im selben Gebäude. Dabei soll ein Stockwerk als "Humanlabor" und das andere als Veterinärlabor genutzt werden. Infrastrukturseitig werden so vor allem die Synergien bei der Lüftungsanlage und der Abwasserbehandlung genutzt. Über das Zusammenlegen von Labors hinaus gehen die organisatorischen Umstrukturierungen, die alle Einrichtungen im Zusammenhang mit der Nahrungskette in einer operativen Institution bündeln. In Österreich wurde dies mit der Gründung der österreichische Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit (AGES) vor einigen Jahren durchgeführt. Eine ähnliche Reorganisation ist auch in Finnland im Gange. In der Schweiz sind in diesem Bereich nach wie vor unzählige unterschiedliche Organisationen involviert (s. dazu auch die Evaluation der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zum Vollzug im Bereich Lebensmittelsicherheit (PVK 2003)).

---

<sup>4</sup> Ressortforschung, behördliche Aufgaben.

## Empfehlungen

### **Empfehlung 1: Hochsicherheitslabor weiter betreiben.**

Aufgrund unserer Arbeiten sind wir der Auffassung, dass die Schweiz keineswegs auf ein eigenes Hochsicherheitslabor für hochansteckende Tierseuchen verzichten kann. Die Auslagerung der notwendigen Diagnostik in diesem Bereich an ein ausländisches Labor scheint uns kein gangbarer Weg. Eine schnelle unabhängige Diagnostik ist sowohl im tatsächlichen Seuchenfall wie auch im Verdachtsfall unerlässlich. Zeit ist hier nicht zuletzt auch Geld. Zudem stellt sich die Frage, ob im Bedarfsfall die Transporte einwandfrei funktionieren würden und ob die Kapazität des ausländischen Labors die Diagnose von fremden Proben zu diesem Zeitpunkt auch wirklich ermöglicht. Die Schweiz würde mit einer Entscheidung gegen ein eigenes Hochsicherheitslabor international alleine dastehen. Die Bestrebungen in der EU deuten klar auf einen Ausbau der Kapazitäten hin.

Die Bedrohungslage mit Tierseuchen wird nach Auskunft der Experten in Zukunft nicht abnehmen. Im Gegenteil: Gemeinhin wird die Ansicht geteilt, dass mit den zunehmenden weltweiten legalen und illegalen Transporten von Tieren und Tierprodukten die Gefahr eines Seuchenausbruchs steigen wird.

Vor diesem Hintergrund empfehlen wir, dass die Schweiz weiterhin ein eigenes Hochsicherheitslabor für hochansteckende Tierseuchen betreibt.

### **Empfehlung 2: Tierställe mindestens teilweise erhalten.**

Die Arbeiten der EFK haben gezeigt, dass die Tierstallungen im Hochsicherheitsbereich teilweise (v.a. die Rinderställe) sehr schlecht ausgelastet sind. Die Notwendigkeit der Tierstallungen unter Hochsicherheit wurde daraufhin in Frage gestellt. Nach unseren Erhebungen bei nationalen und internationalen Experten empfehlen wir jedoch, die Tierstallungen im Hochsicherheitsbereich nicht aufzugeben. Ob dies im vollen heutigen Ausmass oder auf einer reduzierten Fläche geschehen soll, hängt einerseits von den möglichen Kosteneinsparungen und andererseits von den vorhandenen Alternativen ab. Die Möglichkeit mit infizierten Tieren zu arbeiten, sollte aber erhalten bleiben.

Müsste der Entscheid für oder gegen Stallungen bei einem Neubau gefällt werden, wäre die Empfehlung etwas schwieriger abzugeben. Österreich zeigt, dass es auch ohne geht, wenn man auf international angesehene Forschung verzichtet. Auf der anderen Seite ist der Nutzen der Stallungen bei neuen unbekanntem Krankheiten oder auch zur Erforschung der Pathogenese im Falle eines Ausbruchs unbestritten.

Bei einem Neubau müsste also die Errichtung von Hochsicherheitsstallungen ernsthaft geprüft werden. Sind diese, wie im vorliegenden Fall, aber bereits vorhanden, sollten sie erhalten bleiben. Eine Reduktion der Fläche scheint aber, wie bereits erwähnt, möglich.

### **Empfehlung 3: Bessere Nutzung der heute als Ställe genutzten Flächen prüfen.**

Zwei Optionen stehen offen, um der tiefen Auslastung der (Rinder-) Ställe entgegenzuwirken. Wir empfehlen, beide Optionen zu prüfen.

**Bessere Auslastung der Ställe anstreben:** Aus unseren Experteninterviews haben wir Hinweise darauf erhalten, dass internationale Kapazitäten in Hochsicherheitsstallungen gesucht sind. Dies gilt es zu überprüfen. Dabei muss geklärt werden, ob die Zahlungsbereitschaft dieser Nachfrage so hoch ist, dass das IVI die durch die Inbetriebnahme zusätzlich entstehenden Kosten mehr als decken kann. Eine weitere Möglichkeit zur besseren Auslastung der Ställe wäre die Erhöhung der Forschungstätigkeit. Dies würde aber selbst bei einer weitgehenden Fremdfinanzierung die Kosten des IVI nicht senken, sondern erhöhen.

**Teile der Ställe schliessen und Flächen umnutzen:** Eine Teilschliessung von Ställen und Umnutzung der entsprechenden Flächen, könnte für das IVI interessante Perspektiven eröffnen. Vgl. dazu Empfehlungen 4 und 5.

### **Empfehlung 4: Gesamtsicht Hochsicherheitslabors**

Im Bereich der Hochsicherheitslabors in der Schweiz ist momentan einiges in Bewegung. Es stehen wichtige Entscheidungen an: Das IVI wird in Frage gestellt und von der EFK auf die Wirtschaftlichkeit überprüft. Das BAG sucht ein neues Referenzlabor für den Humanbereich. Das Labor Spiez plant einen Neubau mit Hochsicherheitslabor. Sowohl das IVI wie auch das Labor Spiez bewerben sich um das BAG-Referenzlabor. Vor diesem Hintergrund erscheint es uns sehr wichtig, dass diese Situation in ihrer ganzen Breite und Tiefe analysiert wird; und dies bevor wichtige Entscheidungen gefällt werden. Die unterschiedlichen Bedürfnisse der Akteure müssen analysiert und mögliche Synergien ausgelotet werden. In diesem Zusammenhang sind auch Chancen und Risiken eines Zusammenlegens eines Hochsicherheitslabors im Veterinär- mit einem im Humanbereich, vertieft zu prüfen. Die Expertenmeinungen in unseren Erhebungen gehen diesbezüglich auseinander. Grundsätzlich ist aber eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen Human- und Veterinärbereich sicherlich zukunftsweisend.

**Empfehlung 5: Konzentration der Referenzlabors im Veterinärbereich prüfen.**

Die Besuche im Rahmen der Ländervertiefung haben gezeigt, dass in den besuchten Ländern mehr Referenzlabors für unterschiedliche Erreger am gleichen Standort konzentriert werden. Der Neubau in Irland wird diese Konzentration noch weiter führen und unterschiedliche Anstalten im Landwirtschaftsbereich in einer grossen Anlage zusammenführen. Die Schweiz verfolgt eine eher dezentrale Struktur, in der auch die Veterinärfakultäten der Universitäten Bern und Zürich als Referenzlabors für Tierkrankheiten fungieren. Eine Konzentration der Referenzlabors im Veterinärbereich am IVI sollte geprüft werden.

---