

Bundesamt für Veterinärwesen BVET

Evaluation der Qualität von Meldedaten in der Schweiz

Teilprojekt: Einflussfaktoren im Meldesystem

Zusammenfassung

7. April 2010

Erarbeitet durch

econcept AG, Gerechtigkeitsgasse 20, CH-8002 Zürich
www.econcept.ch / + 41 44 286 75 75

AutorInnen

Annette Jenny, lic. phil. I
Yvonne Kaufmann, dipl. Natw. ETH, Diploma of Advanced Studies in Evaluation, Universität Bern

Zusammenfassung

Die Erfassung von Seuchemeldedaten ist ein zentrales Instrument zur Überwachung der Tiergesundheit in der Schweiz und Grundlage für die Seuchenbekämpfung. Wer Tiere hält, betreut oder behandelt, ist gemäss Tierseuchengesetz TSG verpflichtet, den Ausbruch von Seuchen und seuchenverdächtige Erscheinungen unverzüglich einem Tierarzt oder einer Tierärztin zu melden. Für TierärztInnen, InspektorInnen und Untersuchungsinstitute besteht eine Meldepflicht an die zuständigen kantonalen Stellen. Neben diesem Meldeweg bei Verdachtsfällen gibt es gezielte Überwachungsmassnahmen seitens Behörden sowie Labormeldungen aufgrund von amtlich vorgeschriebenen Untersuchungen.

Das hier beschriebene Teilprojekt¹ analysiert verschiedene Einflussfaktoren, welche das Entdecken und Erfassen von Seuchen im oben beschriebenen Meldeweg fördern oder hindern können. Die Faktoren wurden möglichst breit erfasst: Betrachtet wurden gesetzliche und ökonomische, organisatorisch-strukturelle, krankheitsspezifische und persönliche und soziale Faktoren. Exemplarisch wurden fünf verschiedene Seuchen in die Studie einbezogen: die auszurottende Seuche BSE (Rind), die zu bekämpfenden Seuchen Salmonellose (Rind) und Enzootische Pneumonie EP (Schweine) und die zu überwachenden Seuchen Kryptosporidiose (Rind) und Chlamydienabort der kleinen Wiederkäuer (Schaf/Ziege). Mittels Online-Befragung wurden die verschiedenen Faktoren und Seuchen von 17 kantonalen KantonstierärztInnen bzw. kantonalen Verantwortlichen für die Tiergesundheit, 19 akkreditierten Laboratorien, 132 Grosstierärzten und 1177 Tierhaltenden bewertet und gewichtet.

Die Tierseuchenbekämpfung in der Schweiz weist aus Sicht der befragten Akteure einen hohen Standard auf. Die Ergebnisse zeigen aber auch, dass das Tierseuchemeldewesen durch verschiedene Faktoren beeinflusst wird und dass in verschiedenen Bereichen – bei den Rahmenbedingungen, bei den Beziehungen zwischen den Akteuren und im konkreten Ablauf des Meldeweges – Optimierungsmöglichkeiten bestehen.

Im Folgenden werden die Ergebnisse zu denjenigen Faktoren zusammengefasst beschrieben, welche von den Akteuren als relevant eingestuft wurden und bei denen Optimierungsmöglichkeiten vorhanden sind.

¹ Ein weiteres Teilprojekt wird von der Abteilung Biostatistik des Instituts für Sozial- und Präventivmedizin der Universität im Rahmen einer Dissertation durchgeführt. Dieses Projekt analysiert mittels räumlich-zeitlich statistischen Methoden die gemeldeten Seuchenfälle aus den letzten Jahren und identifiziert und erklärt räumliche und zeitliche Muster innerhalb der aufgezeichneten Seuchenfälle.

Gesetzliche und ökonomische Faktoren

Die Wahrnehmung bzw. die Kenntnisse gesetzlicher Vorgaben, kantonale Programme und ökonomische Überlegungen beeinflussen das Handeln der Akteure im Seuchemeldesystem:

Klarheit der gesetzlichen Vorgaben und Kenntnis über die Meldepflicht: Bei den zu überwachenden Seuchen bestehen aus Sicht der befragten kantonalen Behörden und TierärztInnen Unklarheiten über die gesetzlichen Vorgaben. So fehlen aus ihrer Sicht Vorgaben, ob beispielsweise Laboruntersuchungen vorgenommen werden müssen oder nicht. Rund 40% der befragten privaten Tierärzte sind sich zudem nicht sicher, ob die exemplarisch in die Befragung einbezogenen zu überwachenden Seuchen meldepflichtig sind oder nicht.

→ *Bei den zu überwachenden Seuchen sieht die Verordnung eine Meldepflicht vor, um Häufungen dieser Seuchen festzustellen. Das Bewusstsein für diese Vorgehensweise ist insbesondere bei den privaten Tierärzten zu verbessern.*

Kantonale unterschiedliche Vorgehensweisen: Die Kantone unterscheiden sich darin, ob sie freiwillige, über die Bundesvorgaben hinaus gehende Tierseuchen-Programme durchführen oder nicht. Kantonale Unterschiede gibt es bei verschiedenen Seuchen auch bei der Übernahme von Tierarztkosten und Laborkosten sowie beim Bezahlen von Entschädigungen bei Tierverlust.

→ *Die verschiedenen kantonalen Vorgehensweisen führen zu unterschiedlichen Anreizsystemen in den Kantonen, was sich auf die Meldestatistik auswirken kann. Kantonale Unterschiede bei der Übernahme von Laborkosten führen teilweise zu Unklarheiten bei den Laboratorien und in diesem Zusammenhang auch zu administrativem Mehraufwand (z.B. durch vermehrte Nachfragen oder falsch zugestellte Rechnungen). Eine Vereinheitlichung – beispielsweise durch gemeinsame Absprachen unter den Kantonen – könnte die Unterschiede zwischen den Kantonen minimieren.*

Wahrgenommene Konsequenzen bei Seuchenverdacht- und fall: Die Tierhaltenden schätzen – im Unterschied zu TierärztInnen – die Schwere möglicher Konsequenzen bei Seuchenverdacht- bzw. fall (z.B. möglicher Tierverlust, Sperren) bei allen Seuchen als ungefähr gleich gravierend ein.

→ *Die Tierhaltenden sollten auf seuchenspezifischen Unterschiede möglicher Konsequenzen im Seuchenfall aufmerksam gemacht werden, um Ängste abzubauen und das Verständnis für Seuchen zu differenzieren.*

Organisatorisch-strukturelle Faktoren

Damit Tierseuchen gemeldet werden können, ist ein effektives und effizientes Management in den kantonalen Ämtern und in den Laboratorien nötig. Des Weiteren sind eine gute Kommunikation zwischen den beteiligten Akteuren sowie praxistaugliche Unterlagen zentral:

Informationen und Unterlagen der Behörden zu Tierseuchen: Grundsätzlich werden die Informationen und Unterlagen der Behörden (Kantone und BVET) zu Tierseuchen positiv bewertet. Die Akteure sehen jedoch Optimierungspotenzial.

→ *Die häufigen und umfassenden Mitteilungen und Unterlagen zu Tierseuchen sollten stärker priorisiert werden, um den Empfängern eine bessere Übersicht zu ermöglichen. Zentral ist eine frühzeitige Information der Kantonstierärzte und privaten TierärztInnen durch das BVET, bevor Informationen via Presse oder Verbände gestreut werden. Die privaten TierärztInnen wünschen sich zudem eine Reduktion der Heterogenität der kantonalen Unterlagen.*

Datenmanagement im Amt: Die Kantone verfügen über klare interne Fristvorgaben, bis wann Seuchenmeldungen zu sichten und weiterzuleiten sind und in der Regel werden diese Fristen auch eingehalten. Noch werden die Seuchenmeldungen auf dem Weg vom Labor zu den kantonalen Behörden und zum BVET auf verschiedenen Wegen und über verschiedene Datenbanken abgewickelt.

→ *Ein einheitliches Management in Form einer zentralen Datenbank, über welche kantonale Behörden, Laboratorien und das BVET Meldungen erfassen, würde das Datenmanagement der Seuchemeldungen vereinfachen und Verzögerungen verhindern.*

Vollständigkeit der Untersuchungsanträge und Qualität der Proben für den Seuchennachweis: Durchschnittlich 20% der Untersuchungsanträge für Seuchennachweise sind nach Angaben der Laboratorien unvollständig (z.B. fehlende Anamnese, keine Angaben zum Tier). Zudem sind im Durchschnitt rund 10% der Proben für Tierseuchennachweise mangelhaft. Dies führt zu Verzögerungen und zusätzlichem administrativen Aufwand, wenn Informationen bzw. Material nachgefragt werden muss, oder im schlimmeren Fall zu mangelhaften Untersuchungsergebnissen.

→ *Vereinheitlichte Formulare und übersichtliche Anweisungen für TierärztInnen könnten die Qualität der Untersuchungsanträge und Proben verbessern. Zu diesem Zweck sollten die verschiedenen Formulare der Laboratorien gemeinsam mit privaten TierärztInnen evaluiert werden und ggf. einfache Merkblätter erstellt werden.*

Unterlagen zum Vorgehen bei der Seuchenabklärung: Der Mehrheit der TierärztInnen ist es gelegentlich oder oft unklar bzw. nicht präsent, wohin Proben für die Tierseuchennachweise geschickt werden können/müssen. Die TierärztInnen würden sich für die wichtigsten Seuchen einfache Merkblätter wünschen.

→ *Merkblätter könnten beispielsweise eine einfache Tabelle mit folgenden Informationen enthalten: was entnehmen, wie viel entnehmen, weitere Massnahmen, Regelung Kostenübernahme, Labor benachrichtigen oder nicht, Labor etc.*

Untersuchungsprioritäten der Laboratorien: Rund die Hälfte der befragten Laboratorien untersucht Seuchen nur im Auftrag von Kunden. Dabei orientieren sie sich in der Regel an dem in der Tierseuchenverordnung vorgeschriebenen Minimum, was bei Seuchenverdacht zu untersuchen ist.

→ *Es gilt zu prüfen, ob bei bestimmten Untersuchungen (z.B. Aborte) eine Spektrumserweiterung angestrebt werden sollte. Auch sollte das Spektrum in der ganzen Schweiz dasselbe sein.*

Kostenübernahmen von Tierseuchennachweisen: Die Kostenübernahmen für die Tierseuchennachweise sind nach Angaben der Laboratorien ungenügend klar geregelt. Besonders nachteilig wirkt sich dies für Laboratorien aus, die aus mehreren Kantonen Aufträge erhalten.

→ *Eine Harmonisierung zwischen den Kantonen, verbindlichere Abmachungen und eine verbesserte Kommunikation können Unklarheiten bei den Kostenübernahmen reduzieren.*

Kommunikation zwischen den Laboratorien: Eine gegenseitige Information über gehäufte Seuchenvorkommnisse erfolgt heute eher selten.

→ *Es ist zu prüfen, ob der Informationsaustausch zwischen den Laboratorien aktiv gefördert werden sollte.*

Krankheitsspezifische Faktoren

Ein wichtiger Faktor für das Entdecken von Seuchen ist die Sichtbarkeit der Symptome. Nicht alle Krankheiten sind gleich spezifisch in ihrer Symptomatik und demzufolge unterschiedlich gut zu erkennen. Ein weiterer Faktor ist die verfügbare Diagnostik.

Bewertung der Diagnostik: Die gesetzlich vorgeschriebene Diagnostik bzw. das heute verwendete Standardverfahren wird für die exemplarischen Seuchen BSE, EP, Salmonellose und Kryptosporidiose gut bewertet.

→ *Optimierungsbedarf sehen die Laboratorien und kantonalen Behörden bei der Interpretation von Laborergebnissen bei der Seuche Chlamydienabort der kleinen Wiederkäuer.*

Einfachheit der Detektion von Seuchen am Tier: Seuchen mit unspezifischer Symptomatik am Tier (z.B. Durchfallerreger) sind sowohl für TierärztInnen wie auch Tierhaltende schwierig als Seuche zu erkennen.

→ *Die Unterschiede im Vorgehen bei Seuchen mit unspezifischer Symptomatik sind bei den TierärztInnen und bei den Tierhaltenden recht gross. Bei Seuchen mit eher unspezifischer Symptomatik ist daher klarer zu definieren, wo die «Schwelle» zu setzen ist, ab wann zwingend Abklärungen notwendig sind bzw. wann von einem «Fall» gesprochen werden muss. Klare Vorgaben, ab wann und in welcher Weise gehandelt werden muss, könnten ein einheitlicheres Vorgehen bei den privaten Akteuren fördern.*

Persönliche und soziale Faktoren

Vermeehrt Aufmerksamkeit geschenkt wird im Zusammenhang mit dem Meldeverhalten persönlichen und sozialen Faktoren, die insbesondere den Tierhalter bzw. auch dessen Verhältnis zu weiteren Akteuren betreffen:

Disease Awareness: Eine allgemeine Disease Awareness scheint bei den meisten befragten Tierhaltenden vorhanden zu sein. Diese kann am besten als «Wachheit» gegenüber dem allgemeinen Gesundheitszustand der Tiere beschrieben werden. Während die TierärztInnen auch gegenüber spezifischen Symptomen von Seuchen aufmerksam sind, achten die Tierhaltenden weniger stark auf spezifische Symptome von Seuchen.

→ *Eine verstärkte Sensibilisierung der Tierhaltenden für spezifische Seuchensymptome könnte die Disease Awareness weiter steigern.*

Ausbildung und Fachwissen: Rund die Hälfte der Tierhaltenden bezeichnet die eigene Ausbildung zum Thema Tierseuchen und -krankheiten als eher schlecht oder mittelmässig. Sowohl bei den TierärztInnen als auch bei den Tierhaltenden beurteilt zudem rund die Hälfte der Befragten ihr Fachwissen bezüglich Tierseuchen als eher mittelmässig oder nicht so gut.

→ *Regelmässige und übersichtliche Informationen zu Seuchen, die sich an die privaten Akteure richten, sind wichtig. Eine Stärkung der Tierseuchenthematik in den landwirtschaftlichen Schulen könnte die Sensibilisierung und das Fachwissen der Tierhaltenden weiter verbessern. Geschätzt werden auch Weiterbildungskurse zu aktuellen Themen.*

Beziehungen und Vertrauen zwischen den Akteuren: Die Tierärzte sind ein Bindeglied zwischen den Tierhaltenden und den Behörden, indem sie den Behörden gegenüber meldepflichtig sind, aber auch die Tierhaltenden beraten und allenfalls anweisen müssen. Dies kann in zu einem Spannungsverhältnis führen, wenn unterschiedliche Anforderungen bzw. Erwartungen bestehen. Der allergrösste Teil der Tierhaltenden setzt grosses Vertrauen in den eigenen Tierarzt und erwartet Transparenz bei behördlich angeordneten Massnahmen. Fast die Hälfte der Tierhaltenden stehen den Behörden jedoch eher skeptisch gegenüber.

→ *Eine aktive, offene und unterstützende Kommunikation der Behörden kann die TierärztInnen «im Feld» bei ihren Pflichten unterstützen. Die Seuchenbekämpfung sollte grundsätzlich als gemeinsame Aufgabe verstanden werden und Barrieren zwischen Behörden und Tierhaltenden müssen dafür (weiter) abgebaut werden.*

Emotionen: Die Tierhalter finden Seuchen unabhängig von ihrer Art ziemlich schlimm.

→ *Um Ängste abzubauen, sollte besser vermittelt werden, wie verschiedene Seuchen einzustufen und wie gravierend allfällige Konsequenzen im Seuchenfall tatsächlich sind.*

Die folgende Grafik fasst die wichtigsten Ansatzpunkte bei den Rahmenbedingungen und im konkreten Ablauf zusammen

Ansatzpunkte bei den Rahmenbedingungen:

- Vereinheitlichung der kantonalen Anreizsysteme wo möglich/sinnvoll
- Kenntnisse über die gesetzlichen Vorschriften bei den privaten TierärztInnen verbessern (insb. Meldepflichtigkeit der zu überwachenden Seuchen)
- Vertrauen zwischen privaten Akteuren und Behörden weiter verbessern (Grundsatz: «Seuchenbekämpfung ist gemeinsame Aufgabe»)
- Priorisierte und frühzeitige Informationen an die kantonalen Behörden und privaten Tierärzte

Ansatzpunkte im konkreten Ablauf:

