

Bundesamt für Veterinärwesen BVET

Bedürfnisabklärung für die Früherkennung und für einen Tiergesundheitsbericht

Kurzbericht
10. Dezember 2012

Erarbeitet durch

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

Autoren/innen

Annette Jenny, lic. phil. I, Diploma of Advanced Studies in Evaluation, VR
Annelies Karlegger, Mag.a rer.nat, BA Soziologie
Marie-Christine Fontana, Dr. sc. pol.
Barbara Haering, Dr. sc. nat. ETH, Dr. h. c. rer. pol.

Dateiname: 1295_be_bedarfnisabklärung_früherkennung_tiergesundheitsbericht_kurzbericht.doc Speicher-
datum: 10. Dezember 2012

Inhalt

Zusammenfassung	i
Erkenntnisse aus den qualitativen Interviews	1
Erkenntnisse aus dem Workshop	6
Empfehlungen	12

Zusammenfassung

Mit der Tiergesundheitsstrategie Schweiz 2010+ soll die Prävention zur Förderung der Tiergesundheit verstärkt werden. Ein wichtiges Element der Prävention ist die **Früherkennung**, mit der neu- und wiederauftretende Tierseuchen, Tierkrankheiten und Zoonosen frühzeitig erkannt, das Gefährdungspotenzial für Mensch und Tier kontinuierlich beurteilt und die so gewonnenen Informationen rasch und gezielt an relevante Kreise weitergeleitet werden sollen. In den nächsten Jahren wird das Bundesamt für Veterinärwesen BVET die Früherkennung ausbauen und verstärken

Mit einer Studie wurden die Bedürfnisse verschiedener Akteure für die Früherkennung erhoben. Da das BVET zudem erwägt, in Zukunft einen regelmässigen Tiergesundheitsbericht zu erstellen, der u.a. auch Erkenntnisse aus der Früherkennung enthalten soll, wurden im Rahmen dieser Studie auch die Bedürfnisse hinsichtlich Inhalt und Form eines solchen Berichts abgeklärt.

Im Zeitraum August bis Oktober 2012 wurden insgesamt 34 qualitative Einzel- und Gruppeninterviews mit Personen aus folgenden Institutionen durchgeführt: kantonale Veterinärämter, tierärztliche Berufs- und Fachverbände, Tierkliniken, Referenzlaboratorien, Tiergesundheitsdienste, bäuerliche Berufsverbände, Transporteure, Zuchtverbände, Schlachtbetriebe, Branchenorganisationen Lebensmittel, Forschungsinstitutionen und Bundesämter. Nach Durchführung und Auswertung der Interviews wurde am 8. November 2012 ein Workshop mit Beteiligung des Bundesamtes für Veterinärwesen (BVET) und externer Akteure durchgeführt. Im Workshop wurden die Erkenntnisse aus den Interviews vorgestellt. Zudem wurden die Grenzen und der Fokus der Früherkennung vertieft diskutiert sowie Empfehlungen für die weiteren Arbeiten des BVET erarbeitet.

Das Resultat der Studie lässt sich mit den nachfolgenden Erkenntnissen und Empfehlungen zusammenfassen:

- *Relevanz der Früherkennung:* Die Früherkennung ist ein relevantes Thema für alle befragten Akteure. Die Stärkung dieses Bereichs durch das BVET wird durch diese Akteure begrüsst. Für das Thema Früherkennung sollte in breiten Kreisen sensibilisiert werden.
- *Erwarteter Nutzen:* Von der Früherkennung wird der Erhalt der Gesundheit von Mensch und Tier, die Vermeidung wirtschaftlicher Schäden und die Ermöglichung frühzeitiger Massnahmenentscheide erwartet. Je nach Institution werden zusätzlich spezifische Nutzen erhofft, wie beispielsweise der Erhalt von Grundlagen für eigene Informationsarbeiten oder die Generierung von neuen Forschungsfragen. Diese verschiedenen Bedürfnisse sind bei der Bereitstellung von Informationen aus der Früherkennung zu berücksichtigen.
- *Gestaltung System Früherkennung:* Mehrheitlich wird eine breite Auslegeordnung begrüsst. Zwar werden gewisse Schwerpunkte (z.B. Seuchen, Zoonosen, Nutztiere) in der Früherkennung als sinnvoll erachtet, jedoch sollten generell alle Abweichungen

und Krankheiten, welche ernsthafte Schäden für Tiere, Menschen und Wirtschaft verursachen könnten im Blick der Früherkennung sein. Konkret bedeutet dies, dass alle nicht einordbaren, gehäuft vorkommenden und grösseren Abweichungen in Daten oder Vorkommnissen, welche Hinweise auf eine Veränderung der Tiergesundheit geben, erfasst werden sollen. Um Auffälligkeiten zu entdecken und zu beobachten sollten dabei verschiedenste Informationsquellen und Beobachtungsorte genutzt werden. Dabei ist auf ein sinnvolles Kosten-Nutzen-Verhältnis bei der Datensammlung zu achten. Bestehende Informationssysteme und Daten sollten möglichst gut ausgenutzt und optimiert werden, bevor neue Systeme erstellt werden. Unterschiedliche Vorstellungen bestehen darüber, wann eine Aktivität (noch) als Früherkennung bezeichnet werden kann und wann der Übergang zu anderen Prozessen beginnt. Das BVET sollte diese Abgrenzungen festlegen.

- *Beiträge an die Früherkennung:* Die Bereitschaft am Auf- und Ausbau der Früherkennung beizutragen, ist insgesamt hoch. Fast alle der befragten Akteure sind bereit, einen Beitrag zu leisten in Form von Daten, Statistiken oder Forschungsergebnissen aus dem eigenen Tätigkeitsfeld. Für eine optimale Kooperation sind verschiedene Anforderungen zu beachten, beispielsweise klare Vereinbarungen zwischen privaten Akteuren und der öffentlichen Hand sowie die Vermeidung von logistischen und administrativen Hürden. Soweit möglich sollten Gegenleistungen erbracht und Anreize geschaffen werden (z.B. in Form von regionalen Auswertungen und Rückmeldungen an die Beteiligten).
- *Informationsvermittlung zur Früherkennung:* Die befragten Akteure wollen schnell und umfassend über Erkenntnisse in der Früherkennung informiert werden. Für die Verbreitung der Informationen aus der Früherkennung werden je nach Dringlichkeit unterschiedliche Kommunikationswege bevorzugt. Bei den befragten Institutionen besteht die Bereitschaft, selber als Multiplikator von Erkenntnissen aus der Früherkennung zu fungieren.
- *Tiergesundheitsbericht:* Ein regelmässig erscheinender Bericht zum Status der Tiergesundheit wird von der Mehrheit der Interviewpartner/innen begrüsst. Es kann somit ein Tiergesundheitsbericht mit Berücksichtigung der geäusserten Bedürfnisse erstellt werden und in elektronischer und Papierform angeboten werden. Die primären Zielgruppen umfassen neben der interessierten Öffentlichkeit grundsätzlich alle Fachpersonen, welche mit Tieren zu tun haben. Es ist in Kauf zu nehmen, dass der Bericht für einzelne Gruppen zu wenig spezifisch bzw. aktuell sein könnte.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass Früherkennung nur dann erfolgreich ist, wenn verschiedenste Akteure in ihrem Alltag aufmerksam sind, miteinander kooperieren, beitragen und voneinander lernen. Dies bedingt eine allgemeine Sensibilisierung für das Thema Früherkennung, das aktive Anstreben und Pflegen von Kooperationen, den Aufbau eines Systems Früherkennung, welches der Zusammenarbeit förderlich ist und den Bedürfnissen der Akteure entspricht sowie eine regelmässige Informationsvermittlung im Sinne von Feedback und Dienstleistung für die Beteiligten.

Erkenntnisse aus den qualitativen Interviews

Nachfolgen sind die wichtigsten Erkenntnisse aus den durchgeführten qualitativen Einzel- und Gruppeninterviews mit Personen aus verschiedenen Institutionen zusammengefasst.

Relevanz des Themas Früherkennung

Für fast alle der befragten Akteure ist die Früherkennung ein relevantes Thema. Was genau interessiert und wie aktiv bzw. reaktiv man bezüglich Früherkennung ist bzw. sein möchte, hängt von den Aufgabenbereichen und der Rolle der Akteure ab. Ist man selber eher reaktiv, erachtet man aber zumindest den Informationsaustausch mit dem BVET als wichtig. Relevanz hat die Früherkennung aus Sicht der Akteure für die Aufrechterhaltung bzw. Verbesserung des Tierwohls, für die Vermeidung von wirtschaftlichen Schäden, für den Erhalt eines relativ guten Status (fast seuchenfrei) und für den Schutz der Konsumenten/innen. Viele Akteure äusserten sich grundsätzlich positiv darüber, dass das BVET die Früherkennung ausbaut und sind an weiteren Informationen dazu interessiert. Jedoch wird Früherkennung je nach Akteur unterschiedlich breit gefasst und es wird gewünscht, dass noch klarer definiert wird, was Früherkennung alles umfasst.

Fazit: Die Wichtigkeit von Früherkennung ist bekannt und anerkannt. Es sind von den befragten Akteursgruppen keine grösseren Widerstände gegen weitere und verstärkte Aktivitäten im Bereich Früherkennung zu erwarten. Mit der Kommunikation zur Früherkennung muss daher bei diesen Akteuren keine Überzeugungsarbeit, aber Informationsarbeit geleistet werden. Es wird erwartet, dass Ziel und Fokus der Früherkennung noch klarer definiert werden.

Erwarteter Nutzen aus einem System Früherkennung

Die befragten Akteure erwarten von der Früherkennung allgemein den Erhalt der Gesundheit von Tier und Mensch, die Vermeidung von wirtschaftlichen Schäden und die Ermöglichung frühzeitiger Massnahmenentscheide. Je nach Institution kommen weitere konkrete Nutzen dazu. Besonders wichtig ist dabei der Erhalt von Informationen und Daten aus der Früherkennung, welche beispielsweise für Forschung und Lehre, für die Beratung, für konkrete Sicherheitsmassnahmen in der Institution, für die Verbesserung von Diagnostik oder für die Weiterverbreitung an die Mitglieder bzw. Zielgruppen der Institutionen genutzt werden können.

Fazit: Von der Früherkennung wird generell ein gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Nutzen erwartet. An die aus den Aktivitäten der Früherkennung generierten Daten werden vielfältige Bedürfnisse gestellt, welche mit den Zielen und Aufgaben der jeweiligen Institution zusammenhängen.

Relevante Tierarten für das System Früherkennung

Übergeordnet betrachtet, werden Nutztiere als am relevantesten bezeichnet, insbesondere jene, die für die Lebensmittelproduktion wichtig sind und jene Tierarten, bei denen es

grosse Bestände gibt. Dies sind in erster Linie Rinder, Schweine und Geflügel. Als etwas weniger relevant werden Heimtiere und Wildtiere betrachtet, da diese keine Bedeutung für die Lebensmittelsicherheit haben. Heim- und Wildtiere sollten dennoch aus Sicht der meisten Akteure nicht ausser Acht gelassen werden, da sie als Reservoir (insb. Wildtiere) und Überträger von Krankheiten fungieren können. Einige Interviewpartner/innen raten aber von einer Fokussierung auf spezifische Tierarten ab, da die öffentliche Hand einerseits keine Tierarten ausschliessen sollte und andererseits der Fokus auf eine Tierart abhängig von der zu betrachtenden Fragestellung ist. Auch sei das Gefährdungspotenzial entscheidender als die Tierkategorie.

Fazit: Es sollten in der Früherkennung keine Tierarten grundsätzlich ausgeschlossen werden, da bei den meisten Tierarten Probleme entstehen können. Die besondere Stellung der Nutztiere, d.h. Tiere für die Lebensmittelproduktion, ist aber unbestritten. Die Ergebnisse legen nahe, dass hier ein Fokus gesetzt wird.

Wichtigkeit der Bereiche Tierseuchen, Tierkrankheiten und Zoonosen

Allgemein gesehen gilt für die Früherkennung das Interesse «Zoonosen vor Tierseuchen vor (weiteren) infektiösen Krankheiten vor nicht-infektiösen Krankheiten». Diese Gewichtung wird jedoch nicht von allen geteilt. Die Befragten wendeten implizit verschiedene Kriterien an, welche über die Wichtigkeit der Bereiche bzw. Krankheiten entscheiden, wie beispielsweise das wirtschaftliche Schadenspotenzial, die Gesundheitsgefahr für den Menschen, das öffentliche Interesse, die Bekämpfungsmöglichkeiten, die Häufigkeit des Auftretens oder die Verbreitungsgeschwindigkeit.

Fazit: Es kann kein Bereich völlig ausgeschlossen werden. Für die Früherkennung sind geeignete Kriterien zu entwickeln, welche die Schwerpunktsetzung für Aktivitäten leiten.

Relevante Orte der Informationsgewinnung

Verschiedene Orte bieten Ansatzpunkte für die Früherkennung. Übergeordnet gilt das Interesse: «Tierhaltung vor Schlachtung vor Kadaverentsorgung vor Transport vor Lebensmittelverarbeitung». Die Tierhaltung und Schlachtung werden von allen Akteuren als zentrale Orte gesehen: Wenn an diesen Stationen die Früherkennung gut funktioniert, dann nehme die Relevanz der weiteren Stationen ab. Für Daten aus den Tierhaltungen müssten aus Sicht der Befragten insbesondere die Bereitschaft bei den Tierärzten/innen gesteigert werden, tierärztliche Dokumentationen für die Früherkennung zur Verfügung zu stellen. Bei den Daten aus den Schlachthöfen würde erwartet, dass keine neuen Systeme, sondern FLEKO gezielt angepasst würde. Die Kadaverentsorgung, der Transport und die Lebensmittelverarbeitung werden unterschiedlich beurteilt. So spreche beispielsweise für die Kadaverentsorgung, dass dieser Ansatzpunkt noch wenig genutzt werde und stichprobenweise Untersuchungen sinnvoll sein könnten. Für die Betrachtung der Tiere beim Transport spreche beispielsweise, dass sich Krankheitssymptome beim Stress durch den Transport verstärkt äussern können. Jedoch sei das Transportpersonal nicht entsprechend geschult. Im Bereich Lebensmittel wurde als eine Möglichkeit das

Erkennen von bakteriellen Erkrankungen über die Milch genannt. Jedoch sei die Früherkennung bei Lebensmitteln weniger wichtig, wenn die Überwachung vorher greife.

Verschiedene Akteure wiesen zudem darauf hin, dass je nach Tierkrankheit und Fragestellung (z.B. breites Monitoring vs. erregerorientierte Untersuchung) eine andere Stufe wichtig sein könne. Grundsätzlich müsse jeweils diejenige Stufe gewählt werden, bei der man einen hohen Nutzen hat sowie kosteneffizient Informationen gewinnen kann.

Fazit: Es sollten verschiedene Orte als Ansatzpunkt für die Früherkennung in Betracht gezogen werden. Die besondere Wichtigkeit der Überwachung des Gesundheitszustandes in der Tierhaltung sowie Daten aus dem Schlachthof sind dabei unbestritten. Wie viele Informationen tatsächlich aus Transport, Lebensmittelverarbeitung und Kadaverentsorgung herangezogen werden sollten, ist noch unklar.

Informationsquellen für das System Früherkennung

Für die Mehrheit der befragten Personen sind die Überwachung der Gesundheit am Tier und die Nutzung der Informationen aus den bestehenden Systemen die wichtigsten Informationsquellen für die Früherkennung. Für die Überwachung am Tier brauche es dabei laufend Überzeugungsarbeit, damit nicht nur meldepflichtige Tierseuchen, sondern weitere Verdachtsfälle abgeklärt und gemeldet werden. Für die Nutzung bestehender Quellen spreche, dass in der Schweiz bereits vieles aufgebaut wurde, woraus man mit relativ wenig Aufwand viele Informationen generieren könne. Die Rolle der Vektoren wird von den Akteuren unterschiedlich eingeschätzt. So gehen die einen von einer Bedeutungszunahme in Zukunft aus, während andere der Meinung sind, dass diese v.a. im Moment politisch aktuell sind resp. für die Früherkennung von geringer Bedeutung sind. Bei den Risiken wird vor allem der Tierverkehr (Inland, Importe) als wichtig angeschaut, v.a. bei Tieren, bei welchen es viel Verkehr und viel Durchmischung gebe (z.B. Schweine). Des Weiteren werden Risiken wie Freilandhaltung oder Tiere mit geringer Überwachung (z.B. kleine Wiederkäuer) genannt.

Fazit: Bestehende Informationssysteme sind so gut wie möglich für die Früherkennung zu nutzen, bevor neue Systeme aufgebaut werden. Hier ist im Detail zu klären, inwiefern die bestehenden Informationssysteme für die Früherkennung genutzt und ggf. ausgebaut werden können und welche Anforderungen bestehen. Die Möglichkeiten und Grenzen der Überwachung der Gesundheit am Tier sind zu klären. Auch hier sind die dafür notwendigen Voraussetzungen (Disease Awareness, Aufwände für die Beteiligten etc.) zu prüfen. Die Rolle der Vektoren scheint unklar und ist weiterzuverfolgen

Spezifische Tierkrankheiten, Vektoren und Risiken von Interesse

Die Interviewpartner/innen nennen verschiedene Tierkrankheiten, Vektoren und Risiken, welche in die Früherkennung einbezogen werden sollten. Grundsätzlich von hoher Wichtigkeit sind aus Sicht der Akteure alle Krankheiten, die sich in kürzester Zeit in der Schweiz ausbreiten könnten, schwierig zu bekämpfen sind und einen grossen Schaden verursachen würden. Krankheiten, welche eine geringe Ausbreitungstendenz in unseren Breitengraden haben, gut bekämpft oder sehr schnell erkannt werden, sind aus Sicht der

Befragten weniger wichtig für die Früherkennung. Das Thema Antibiotikaeinsatz wird unterschiedlich bewertet. Während die meisten Akteure die Beobachtung des Antibiotikaeinsatzes auch für die Früherkennung als wichtig erachten, sehen andere den Einsatz von Antibiotikaeinsatz als Indikator dafür, dass die damit bekämpften Krankheiten behandelbar sind, somit weniger Gefährdungspotenzial aufweisen und damit für die Früherkennung weniger relevant sind.

Fazit: Es bestehen verschiedene Ansichten darüber, was mit der Früherkennung erfasst werden muss. Dies beginnt bei einer engen Auslegung, welche in der Früherkennung primär das Ziel sieht, hohes Gefährdungspotenzial rasch zu erkennen. Andere fassen die Früherkennung breit und würden diverse gesundheits- und leistungseinschränkende Problematiken (z.B. Eutergesundheit) einbeziehen. Es sind somit verschiedene Varianten zu prüfen.

Beiträge an das System Früherkennung

Fast alle Akteure sind bereit, einen Beitrag für die Früherkennung zu leisten. Einige liefern dem BVET bereits Daten und Informationen, andere sind bereit dies neu oder in erweiterter Form zu tun. Beigetragen werden können beispielsweise Daten aus eigenen Datenbanken, Labordaten oder Forschungsergebnisse. In den meisten Fällen bestehen keine grösseren Hindernisse oder Befürchtungen. Vereinzelt müssten Abklärungen bezüglich Datenschutz gemacht und der genaue Aufwand abgeklärt werden. Dieser wird je nach Datenlage unterschiedlich ausfallen. Gewünscht wird in fast allen Fällen eine einfache Form der Zustellung (elektronisch, via Datenbanken).

Fazit: Die Bereitschaft, Informationen für die Früherkennung beizutragen, ist insgesamt hoch. Die Hindernisse sind fallspezifisch zu betrachten. Vor allem die Aufbereitung der Daten und die Schaffung von Kompatibilität zwischen den Informationssystemen der befragten Akteure und dem BVET könnte einen nicht unbedeutenden Aufwand mit sich ziehen.

Verbreitung der Informationen aus einem System Früherkennung

Es besteht keine klare Präferenz für Informationswege zur Verbreitung von Informationen zur Früherkennung. Es werden sowohl aktive (E-Mail, Newsletter) als auch passive Informationen (Datenbank) begrüsst, wobei dies auch von der Wichtigkeit und Dringlichkeit der Information abhängt und gut kombiniert werden kann. Der Grossteil der befragten Akteure sieht die eigene Institution als Multiplikator für Informationen, welche im Rahmen der Früherkennung generiert werden.

Fazit: Für die Verbreitung von Informationen zur Früherkennung sollten verschiedene und der Dringlichkeit angepasste Kommunikationswege genutzt werden. Die Bereitschaft der Institutionen als Multiplikator zu wirken, sollte ebenfalls genutzt werden.

Bedürfnisse und Erwartungen an einen Tiergesundheitsbericht

Rund zwei Drittel der Befragten äussert sich interessiert an einem Tiergesundheitsbericht. Es sind dies insbesondere Verbände, Tiergesundheitsdienste, Schlachtbetriebe,

Branchenorganisationen und die Verwaltung. Etwa ein Drittel der Befragten sieht sich nicht als das primäre Zielpublikum, da ein allgemeiner Bericht, der alle zwei Jahre erscheint, zur Tiergesundheit zu wenig detailliert ist, zu wenig aktuelle Informationen enthält, nur selektiv interessiert oder andere Formen der Berichterstattung bevorzugt werden. Es sind dies insbesondere Personen aus den Gruppen Kantonstierärzte/innen, Referenzlaboratorien und Forschungsinstitutionen.

Es wurden verschiedene Anliegen für thematische Schwerpunkte geäußert: z.B. Statistiken zur Ausbreitung von Zoonosen, Seuchen und Krankheiten, wirtschaftliche Gesichtspunkte, Informationen zu Präventions- und Bekämpfungsmassnahmen und Gefahren- und Risikobewertungen. Als wichtige Bestandteile eines Berichts werden die Darstellung von längerfristigen Trends und Entwicklungen genannt sowie Best-Practise-Beispiele. Weniger wichtig sind die Darstellung von Experten/innen-Meinungen und die Abbildung aktueller politischer Debatten. Verwendet würde der Bericht für die Wissensaneignung im Sinne eines Updates, Hilfestellung für die tägliche Arbeit (insb. als Kommunikationsinstrument), Entscheidungsgrundlage, das Ergreifen von Massnahmen, strategische Planung und auch in der Lehre und für Schulungen.

Die meisten wünschen den Bericht in elektronischer Form (PDF zum herunterladen) und etwa die Hälfte wünscht sich den Bericht (auch) in Papierform. Andere Formen (z.B. App, zusätzliche Datenbanken) werden von einzelnen Personen genannt.

Fazit: Es sollte ein Tiergesundheitsbericht mit Berücksichtigung der geäußerten Bedürfnisse erstellt werden und in PDF und Papierform angeboten werden. Die primären Zielgruppen umfassen neben der interessierten Öffentlichkeit grundsätzlich alle Fachpersonen, welche mit Tieren zu tun haben. Es ist in Kauf zu nehmen, dass der Tiergesundheitsbericht für einzelne Gruppen zu wenig spezifisch bzw. aktuell sein könnte.

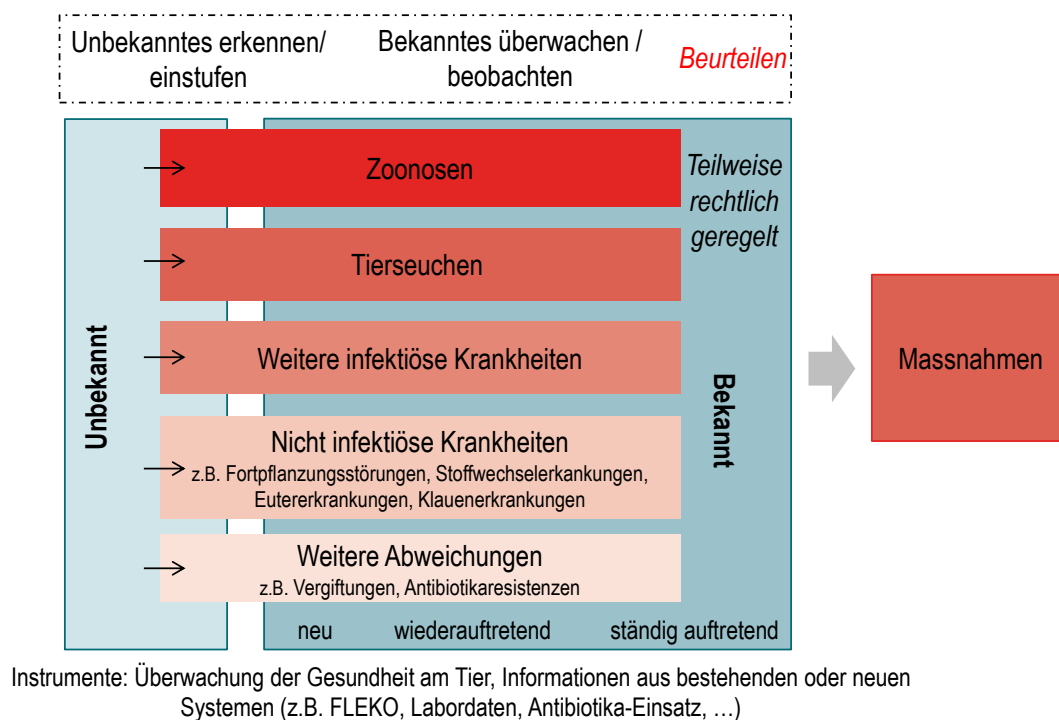
Erkenntnisse aus dem Workshop

Nach Durchführung und Auswertung der qualitativen Interviews wurden die Ergebnisse und Schlussfolgerungen im Rahmen eines Workshops im Bundesamt für Veterinärwesen mit Beteiligung des Bundesamtes für Veterinärwesen und weiteren Stakeholdern der Früherkennung diskutiert und konsolidiert. Nachfolgend sind die wichtigsten Erkenntnisse aufgeführt.

Setting und Fragestellungen des Workshops

Als Grundlage für die Diskussion der Systemgrenzen und des Fokus der Früherkennung diente die Systematik gemäss nachstehender Figur 2. Daraus ist ersichtlich, dass sich Früherkennung auf unbekannte und bekannte Krankheiten bzw. Abweichungen beziehen kann. Diese können wiederum unterschiedlichen Kategorien von Krankheiten bzw. Abweichungen zugeordnet werden (infektiös, nicht infektiös etc.). Teilweise bestehen für bekannte Krankheiten bereits rechtliche Regelungen (z.B. gesetzlich definierte Tierseuchen). Je nach Beurteilung einer Krankheit bzw. Abweichung können unterschiedliche Massnahmen notwendig werden (Bekämpfung, Überwachung etc.). Die Früherkennung ist in diesem System einzuordnen. Grundsätzlich soll das System der Früherkennung breit ausgelegt werden, jedoch sind nicht zuletzt aus Ressourcengründen Schwerpunktsetzungen sowie Nahtstellen zu anderen Prozessen zu diskutieren.

Systematik zur Diskussion der Systemgrenzen und des Fokus der Früherkennung



Figur 1: Systematik zur Diskussion der Grenzen und des Fokus der Früherkennung

Zur Diskussion der Grenzen und des Fokus der Früherkennung wurden folgende vier Leitfragen diskutiert:

- *Leitfrage 1:* Aufgrund welcher Kriterien sollen in der Früherkennung Schwerpunkte gesetzt werden? Wie sind diesbezüglich verschiedene Kriterien zu beurteilen?
- *Leitfrage 2:* Inwiefern sollen nicht-infektiöse Krankheiten (z.B. Fortpflanzungsstörungen, Eutererkrankungen) und weitere Abweichungen (z.B. Vergiftungen) im Fokus der Früherkennung sein? Welche Kriterien sprechen dafür bzw. dagegen?
- *Leitfrage 3:* Wo hört die Früherkennung auf und wann beginnen andere Prozesse?
- *Leitfrage 4:* Inwiefern können Synergien zwischen der Früherkennung und bestehenden Instrumenten (Überwachungsinstrumente, Meldepflichten) geschaffen werden?

Nachstehend werden die Ergebnisse des Workshops entlang der Leitfragen strukturiert.

Ergebnisse des Workshops

Leitfrage 1: Aufgrund welcher Kriterien sollen in der Früherkennung Schwerpunkte gesetzt werden? Wie sind diesbezüglich verschiedene Kriterien¹ zu beurteilen?

Die Diskussion dieser Leitfrage ergab folgende Ergebnisse:

- *Unspezifische Früherkennung:* In der Früherkennung kann nur bedingt eine Schwerpunktsetzung erfolgen, da – gerade für unbekannte Krankheiten – Auffälligkeiten breit erfasst werden müssen. Zoonosen, hochansteckende und auszurottende Tierseuchen haben aber einen besonderen Stellenwert.
- *Beurteilung der Kriterien:* Der präsentierte Kriterienkatalog wird wichtig, sobald erste Erkenntnisse zu beobachteten Auffälligkeiten vorliegen und zu beurteilen sind. Die Risikofaktoren (insb. Gefährdung für den Menschen, wirtschaftliches Schadenspotenzial) sind von besonderer Bedeutung, wobei die Gefährdung für den Menschen höher zu gewichten ist als wirtschaftliche Gesichtspunkte. Verschiedene Kriterien können als Bedingung für die Früherkennung oder als Einfluss- oder gar Störfaktor betrachtet werden. So ist beispielsweise das öffentliche Interesse einerseits eine Bedingung dafür, dass Früherkennung betrieben werden kann. Andererseits kann das öffentliche Interesse einen potenzierenden Einfluss auf die Gewichtung der Bedeutung einer neuen Krankheit oder Abweichung ausüben, indem bestimmte Interessen in den Vordergrund gestellt und allenfalls überbewertet werden.
- *Definitionen gemäss Tierseuchenverordnung:* Im Zusammenhang mit den Kriterien zur Beurteilung der Bedeutung einer neuen Krankheit bzw. Abweichung wird festge-

¹ Gefährdungspotenzial für den Menschen, wirtschaftliches Schadenspotenzial, erwartete Ausbreitungsgeschwindigkeit, Einschränkung Tierwohl, Möglichkeit der Bekämpfung, öffentliches Interesse, vorhandene Awareness, bestehende Datengrundlagen.

halten, dass die Definitionen gemäss Tierseuchengesetz (für die Einstufung von Seuchen) ähnliche Kriterien umfasst und gut brauchbar ist.

Leitfrage 2: Inwiefern sollen nicht-infektiöse Krankheiten (z.B. Fortpflanzungsstörungen, Eutererkrankungen) und weitere Abweichungen (z.B. Vergiftungen) im Fokus der Früherkennung sein? Welche Kriterien sprechen dafür bzw. dagegen?

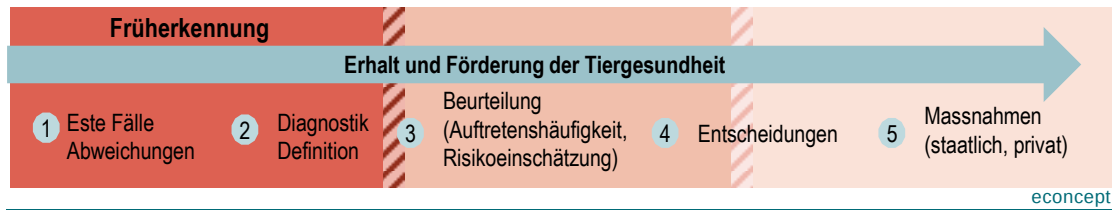
Die Diskussion dieser Leitfrage ergab folgende Ergebnisse:

- *Keine Beschränkung auf infektiöse Krankheiten:* Obschon in bekannten Definitionen zur Früherkennung infektiöse Krankheiten, insbesondere Zoonosen und Tierseuchen, vorangestellt werden, sollten auch Symptome von nicht-infektiösen Krankheiten und allgemein Syndrome im Fokus der Früherkennung stehen und dies aus folgenden Gründen:
 - *Schnittmengen:* Zwischen dem Monitoring endemischer Krankheiten und der Früherkennung von neuen/wiederauftretenden Tierseuchen bestehen Schnittmengen.
 - *Ähnliche Symptome:* Symptome nicht-infektiöser Krankheiten können teilweise die gleichen Symptome wie für (hoch-) ansteckende Krankheiten sein.
 - *Konsequenzen:* Auch nicht infektiöse Krankheiten, welche im grösseren Massstab auftreten, können ernsthafte Schäden für Mensch, Tier und Wirtschaft verursachen. Im Fokus stehen somit generell nicht einordbare, gehäuft vorkommende und grössere Abweichungen in den Tiergesundheitsmerkmalen.

Leitfrage 3: Wo hört die Früherkennung auf und wann beginnen andere Prozesse?

Zur Visualisierung der Ergebnisse dieser Leitfrage dient die nachfolgende Figur 3. Der Prozess von der Erkennung von Abweichungen in den Tiergesundheitsmerkmalen oder ersten Krankheitsfällen bis zur Anwendung von Massnahmen umfasst verschiedene Stufen. Welche dieser Stufen noch zur Früherkennung gehört, wurde unterschiedlich diskutiert. Einigkeit besteht darüber, dass Früherkennung die Stufen 1 (Erkennen) und 2 (Diagnostik) umfasst. Für verschiedene Workshopeteilnehmende hört an dieser Stelle die Früherkennung auf. Andere Teilnehmende sind der Meinung, dass die Übergänge fließend sind bzw. erst durch verbindliche Entscheide markiert werden (z.B. Ergreifen von Massnahmen, Unterstellung unter die Gesetzgebung zu Tierseuchen etc.). Insgesamt wird festgehalten, dass diese Abgrenzung letztlich vom BVET festgelegt werden muss.

Grenzen der Früherkennung



Figur 2: Grenzen der Früherkennung

Leitfrage 4: Inwiefern können Synergien zwischen der Früherkennung und bestehenden Instrumenten (Überwachungsinstrumente, Meldepflichten) geschaffen werden?

Zu dieser Frage können folgende Erkenntnisse festgehalten werden:

- *Wichtigkeit von Synergien:* Synergien mit bestehenden Instrumenten und Systemen werden als zentral erachtet. Die Meinung besteht, dass das Rad nicht neu erfunden werden müsse und dass das System Früherkennung nicht überdimensioniert zu gestalten sei. In diesem Zusammenhang wird betont, dass bereits viele gute Instrumente und Systeme bestehen würden, welche auch für die Früherkennung genutzt werden könnten.
- *Möglichkeit für Synergien:* Als Beispiel für eine Synergie wird die allgemeine passive Überwachung erwähnt. Diese passive – syndrombezogene – Überwachung sollte als breites Instrument ausgelegt werden und nicht auf meldepflichtige Tierseuchen beschränkt werden. Weiter werden aktive staatliche Überwachungsprogramme genannt, welche in der Regel gezielt einen Erreger oder eine Krankheit überwachen. Diese Instrumente könnten auch für die Überwachung von neu- oder wiederauftretenden Tierseuchen und Krankheiten (für die Diagnostikmethoden vorhanden sind) genutzt werden, indem beispielsweise Proben auch dafür ausgewertet werden.

Weitere Themen

Im Rahmen der Diskussion wurden weitere Punkte im Hinblick auf die Konzeption der weiteren Aktivitäten zur Früherkennung festgehalten:

- *Sensibilisierung:* Für die Früherkennung ist Sensibilisierungsarbeit zu leisten. Zentral ist dabei die Ausbildung von Personen, welche im Alltag mit Tieren zu tun haben. Während Tiergesundheit in der Ausbildung von Tierärzten/innen bereits einen wichtigen Stellenwert hat, sollte dieses Thema in der Ausbildung von Tierhaltenden (weiter) gestärkt werden. Verschiedene Lehrmittel sind dazu bereits in Ausarbeitung. In diesem Zusammenhang wird auch ein verstärktes Engagement von Tierärzten/innen und insbesondere Kantonstierärzten/innen gefordert, in dem sie sich als Lehrpersonen zur Verfügung stellen könnten. Weiter wird darauf hingewiesen, dass die Stärkung der Aus- und Weiterbildung gemäss Tierschutzverordnung für Transporteure/innen, Klauenpfleger/innen und Besamungstechniker/innen genutzt werden sollte, um auf die Früherkennung aufmerksam zu machen. Diese Berufsleute haben einen grossen Stellenwert, da sie aufgrund ihrer Tätigkeit täglich viele verschiedene Tiere sehen.

- *Datennutzung optimieren*: Die bestehenden Daten, welche zur Früherkennung genutzt werden können, können priorisiert werden. So können öffentliche Daten in guter Qualität sofort genutzt werden. Anschliessend sollten öffentliche Daten mit schlechter Qualität bzgl. möglicher Qualitätsverbesserung geprüft werden. In einem weiteren Schritt sind private Daten mit guter Qualität möglichst nutzbar zu machen. Private Daten mit schlechter Qualität haben keine Priorität. Nachstehende Grafik illustriert diese Prioritätensetzung.

	Gut Datenqualität	Schlechte Datenqualität
Öffentliche Daten	Daten nutzen Informationen kommunizieren	Qualität verbessern
Private Daten	Nutzung ermöglichen	Nicht prioritär

Tabelle 1: Prioritätensetzung zur Nutzung und Verbesserung von Datengrundlagen

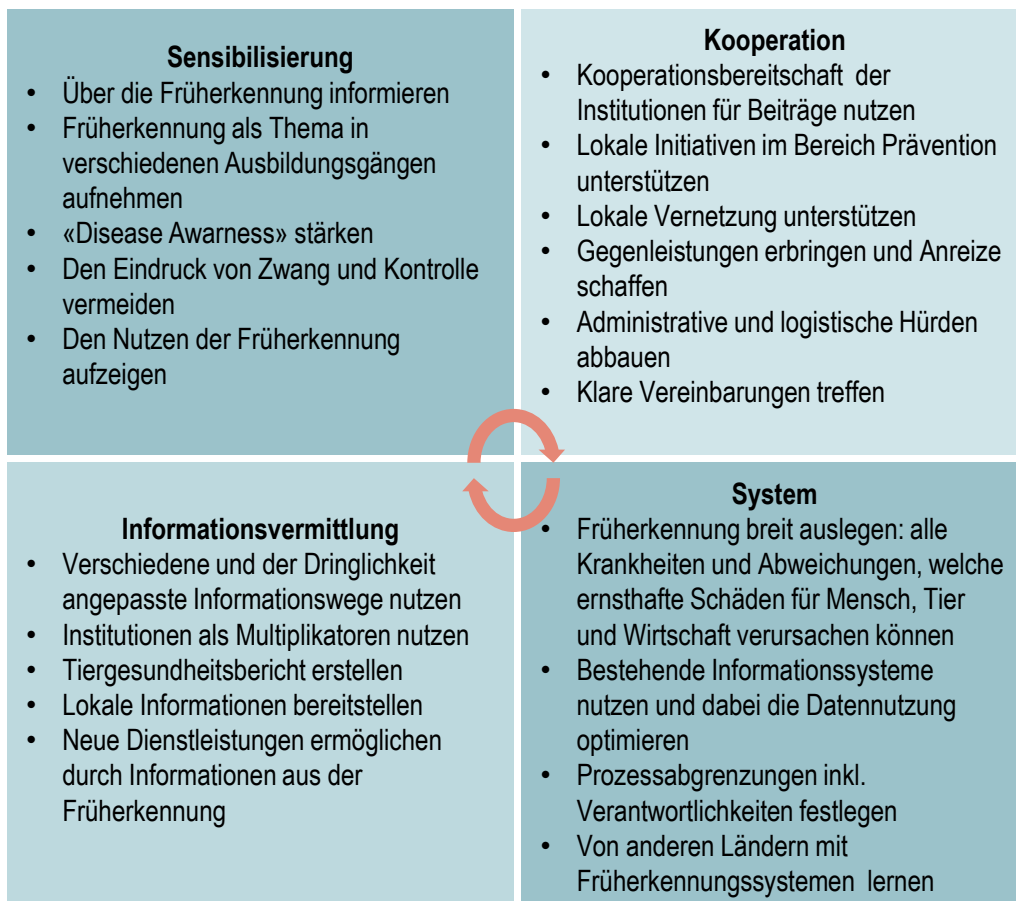
- *Anreize schaffen*: Ein wichtiges Thema betrifft die Frage nach den Anreizen, welche Privaten für ihre Kooperation in der Früherkennung angeboten werden könnten. Finanzielle Anreize sind insofern schlecht umsetzbar, da nicht für jede gemeldete Abweichung eine Entschädigung bezahlt werden kann. Es bestünde jedoch die Möglichkeit, den Kooperationspartnern/innen im Gegenzug aufbereitete Informationen zu liefern, welche für sie einen konkreten Nutzen haben können (z.B. Informationen über die Situation in der eigenen Region, Beratung zu einer Krankheit).
- *Hürden abbauen*: Administrative und logistische Hürden sollten abgebaut bzw. vermieden werden. Es ist darauf zu achten, einfache und praktikable Systeme zu schaffen und Datensammlungen möglichst im Arbeitsalltag integrierbar zu gestalten.
- *Neue Dienstleistungen ermöglichen*: Die Früherkennung könnte genutzt werden, um Beratungsdienstleistungen zu fördern. Spezifisch genannt werden in diesem Zusammenhang die Tierärzte/innen. Diese werden bisher kaum für das Management der Tierhaltung beigezogen, womit auch keine systematischen Informationen zum Geschehen auf Betrieben vorliegen. Eine stärkere Systematisierung und Aufbereitung von Daten zu den Betrieben könnten auch Informationen für die Früherkennung liefern und nicht zuletzt auch dem/der Tierhalter/in zu Gute kommen.
- *Wirtschaftliche Vorteile hervorheben, Zwang vermeiden, Kulturwandel fördern*: Es ist ein zunehmender Widerstand gegen neue staatliche Regelungen zu beobachten. Aus diesem Grund ist auch im Rahmen der Früherkennung der Eindruck zusätzlicher Kontrollen zu vermeiden und wenn möglich nicht auf Zwang, sondern auf Einsicht und Vernunft zu setzen. Dieser Kulturwandel kann u.a. dadurch unterstützt werden, wenn der wirtschaftliche Vorteil der Früherkennung auch für den/die einzelnen/einzelne Tierhalter/in ersichtlich wird.
- *Private Initiativen stützen und fördern*: Private Organisationen sind selber aktiv in der Prävention. Diese Initiativen sollten durch den Bund gestützt und gefördert werden.

- *Lokale Ansprechpersonen:* Eine lokale Vernetzung ist sehr wichtig. So sollten für die Früherkennung auch lokale Ansprechpersonen vorhanden sein und wenn möglich lokale Informationen zur Verfügung gestellt werden.

Und last but not least: Die Schweiz kann von anderen Ländern, die Früherkennung betreiben, lernen. Dies insbesondere bzgl. der Fragen des Umgangs mit privaten Daten, der Rückkoppelung aufbereiteter Informationen sowie mit Blick auf den dazu notwendigen Kulturwandel.

Empfehlungen

Ausgehend von den Ergebnissen der qualitativen Interviews und des Workshops können Empfehlungen für die weiteren Arbeiten des BVET festgehalten werden. Diese können in die Bereiche Sensibilisierung, Kooperation, System und Informationsvermittlung eingeordnet werden:



Als übergeordnetes Thema kann die «Zusammenarbeit» identifiziert werden. Früherkennung ist nur dann erfolgreich, wenn verschiedenste Akteure in ihrem Alltag aufmerksam sind, miteinander kooperieren, beitragen und voneinander lernen. Dies bedingt eine allgemeine Sensibilisierung für das Thema Früherkennung, das aktive Anstreben und Pflegen von Kooperationen, ein der Zusammenarbeit förderliches und bedürfnisgerechtes System sowie regelmässige Information im Sinne von Dienstleistung und Feedback für die Beteiligten.

- *Sensibilisierung*: Der Zweck der Früherkennung und der mögliche Nutzen daraus sind aufzuzeigen. So sollte Früherkennung als Thema in Ausbildungen integriert werden. Generell gilt: Den Eindruck von Zwang und Kontrolle gilt es soweit möglich zu vermeiden. Vielmehr sollte die Botschaft vermittelt werden, dass Früherkennung im Sinner aller ist.

- *Kooperation*: Für die Früherkennung sind konkrete Kooperationen mit verschiedenen Akteuren zentral. Die Bedürfnisabklärung hat gezeigt, dass bei den befragten Institutionen die Bereitschaft vorhanden ist, einen Beitrag zu leisten. Diese Kooperationsbereitschaft gilt es zu nutzen und zu pflegen. So sollten bereits bestehende Anstrengungen und private Initiativen gestützt werden. Für eine optimale Kooperation sind verschiedene Anforderungen zu beachten: Es braucht unter anderem klare Vereinbarungen zwischen privaten Akteuren und der öffentlichen Hand. Logistische und administrative Hürden sind wenn möglich zu verhindern. Früherkennung muss in den Arbeitsalltag integriert werden. Zu prüfen ist ausserdem, inwiefern Gegenleistungen erbracht und Anreize geschaffen werden können, damit die Kooperationsbereitschaft aufrechterhalten bleibt. Als besonders wichtig wird in diesem Zusammenhang die Vermittlung von Informationen genannt (vgl. unten).
- *System*: Das System Früherkennung (hier im engen Sinne das Sammeln und Interpretieren von Daten) sollte breit ausgelegt werden. Zwar gibt es bestimmte Schwerpunkte (z.B. Tierseuchen, Zoonosen, Nutztiere), jedoch sollten generell alle Abweichungen und Krankheiten, welche ernsthafte Schäden für Tiere, Menschen und Wirtschaft verursachen könnten im Blick der Früherkennung sein. Um Auffälligkeiten zu entdecken und zu beobachten sollten verschiedenste Quellen genutzt werden. Dabei ist auf ein sinnvolles Kosten-Nutzen-Verhältnis bei der Datensammlung zu achten. Bestehende Informationssysteme und Daten sollten möglichst gut ausgenutzt und optimiert werden, bevor neue Systeme erstellt werden. Innerhalb des BVET ist festzulegen, was die Früherkennung alles umfasst, wann die Früherkennung durch andere Prozesse abgelöst wird und wie somit die Verantwortlichkeiten zu definieren sind.
- *Informationsvermittlung*: Die Verbreitung von Informationen zur Früherkennung ist absolut zentral. Die verschiedenen Akteure wollen schnell und umfassend informiert werden und die Informationen auch für eigene Zwecke nutzen können. Die Bereitschaft selber als Multiplikator von Informationen zu fungieren, sollte das BVET nutzen. Die Informationen zur Früherkennung sollten über verschiedene Wege verbreitet werden, wobei der Dringlichkeit angepasst Kanäle gewählt werden sollten. Ein Tiergesundheitsbericht, welcher regelmässig einen Überblick bietet und längerfristige Trends im Tiergesundheitsbereich aufzeigt, wird begrüsst und sollte somit den Zoonosenbericht ablösen bzw. erweitern.

Ziel sollte schlussendlich ein Gesamtsystem aus sich gegenseitig verstärkenden Elementen sein, um eine optimale Zusammenarbeit aller Beteiligten zu erreichen.