

Evaluation des Früherkennungs-Systems Tiergesundheit

**Kurzbericht zuhanden des Bundesamts für Lebensmittelsicherheit
und Veterinärwesen BLV**

Martina Brägger, Landert Brägger Partner
Katharina Stärk, SAFOSO AG

Zürich und Bern, 18.12.2015

Impressum

Titel:	Evaluation des Früherkennungs-Systems Tiergesundheit
Laufzeit der Evaluation:	Januar bis August 2015
Datenerhebungsperiode:	Februar bis Juni 2015
Fachliche Begleitung im BLV:	Daniela Hadorn, Fachbereich Früherkennung, Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV)
Leitung Evaluationsprojekt beim Bund:	Christine Heuer, Fachstelle Evaluation und Forschung, Bundesamt für Gesundheit (BAG)
Meta-Evaluation:	<p>Der vorliegende Bericht wurde vom BLV extern in Auftrag gegeben, um eine unabhängige und wissenschaftlich fundierte Antwort auf zentrale Fragen zu erhalten. Die Interpretation der Ergebnisse, die Schlussfolgerungen und allfällige Empfehlungen an das BLV und andere Akteure können somit von der Meinung, respektive dem Standpunkt des BLV abweichen.</p> <p>Der Entwurf des Berichts war Gegenstand einer Meta-Evaluation durch die Fachstelle E+F des BAG. Die Meta-Evaluation (wissenschaftliche und ethische Qualitätskontrolle einer Evaluation) stützt sich auf die Qualitätsstandards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL-Standards). Das Resultat der Metaevaluation wurde dem Evaluations-team mitgeteilt und fand Berücksichtigung im vorliegenden Kurzbericht.</p>
Bezug:	Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen, 3003 Bern
Übersetzung:	aus der Originalsprache durch den Sprachdienst des BLV

Auftrag

Gegenstand der Evaluation bildet das sich seit 2012 im Aufbau befindende Früherkennungs-System Tiergesundheit durch das Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV). Bereits zuvor hat das BLV Früherkennung betrieben. Die «Tiergesundheitsstrategie Schweiz 2010+», Art. 57 Absatz 3 b des revidierten Tierseuchengesetzes und der bewilligte Kredit von jährlich CHF 1.5 Mio. (2013 bis 2016) bilden eine strategische, rechtliche und finanzielle Grundlage, um die Früherkennung zu stärken. Dazu soll ein systematisches Vorgehen etabliert werden. Die übergeordneten Ziele des Früherkennungs-Systems sind die folgenden:

- Neu- und wiederauftretende Tierseuchen, Tierkrankheiten und Zoonosen frühzeitig zu erkennen.
- Das Gefährdungspotential für Mensch und Tier kontinuierlich zu beurteilen.
- Relevante Informationen rasch und gezielt an die betroffenen/zuständigen Kreise weiterzuleiten

Die Evaluation soll eine Grundlage für den weiteren Aufbau des Früherkennungs-Systems, zur Optimierung seiner Nutzung und zur Vorbereitung des Bundesratsantrages liefern. Dazu soll die Studie

- den Fortschritt auf System- und Projektebene aufzeigen,
- den Fortschritt auf System- und Projektebene bewerten,
- das Prinzip der Freiwilligkeit auf Projektebene beurteilen,
- sowie die Angemessenheit der Systemgrenzen beurteilen.

Da sich das Früherkennungs-System noch in einer frühen Phase des Aufbaus befindet, fokussiert die Evaluation neben der Dokumentation auf Aspekte zur Beurteilung des Fortschritts. Im Fokus stehen das dem Früherkennungs-System zugrundeliegende Konzept (Vollständigkeit, Kohärenz) sowie die Zweckmässigkeit der bisherigen Aufbauarbeiten im Hinblick auf die übergeordneten Ziele. Eine abschliessende Kosten-Nutzen-Analyse ist nicht möglich. Einerseits befinden sich viele Aktivitäten noch im Aufbau und konnten ihre Wirkungen noch nicht (voll) entfalten. Zudem ist der Wirkungsnachweis aufgrund der Thematik grundsätzlich schwer zu erbringen, da vermiedener wirtschaftlicher Schaden nur theoretisch ermittelt werden kann und entsprechende Grundlagen weitgehend fehlen.

Methodik

Das Evaluationsdesign baut inhaltlich-methodisch auf drei Pfeilern auf:

- Im Fokus der **Systemanalyse** stehen das Konzept, die Aufbaustrategie, die Umsetzung sowie die Rahmenbedingungen, die für den Systemaufbau von Bedeutung sind. Neben der Dokumentenanalyse wurden die Kerngruppe Früherkennung sowie 14 BLV interne und externe Stakeholder interviewt.

- Aus den **Projektevaluationen** in Form von «Mini-Fallstudien» gehen Portraits der einzelnen Projekte und eine Gesamtübersicht (Mapping, Synthese) hervor. Neben der Dokumentenanalyse wurden die jeweilige Projektleiterin des vierköpfigen Teams Früherkennung sowie 17 ausgewählte Projektbeteiligte befragt.
- Die **theoretische-wissenschaftliche Analyse** ist integraler Teil der Systemanalyse. Die Beurteilung des Systemaufbaus aus dem theoretisch-wissenschaftlichen Blickwinkel wird anhand der drei Szenarien «Maul- und Klauenseuche», «Schmallenberg-Virus» und «Antibiotikaresistenz» vertieft. Zusätzlich wird die Nutzung der durch das Früherkennungssystem generierten Daten in Entscheidungsprozessen zum Risikomanagement beurteilt. Ausgangslage für die theoretische-wissenschaftliche Analyse bildet eine Literaturrecherche.

Die Gegenüberstellung der Ergebnisse der Dokumentenanalyse, der Synthese der Projektevaluationen, der theoretischen Analyse in den Szenarien, der BLV-Innensicht und der Sicht der Stakeholder bildet eine valide Grundlage, um den Systemaufbau zu bewerten und Verbesserungsmöglichkeiten aufzuzeigen.

Ergebnisse

Systemanalyse

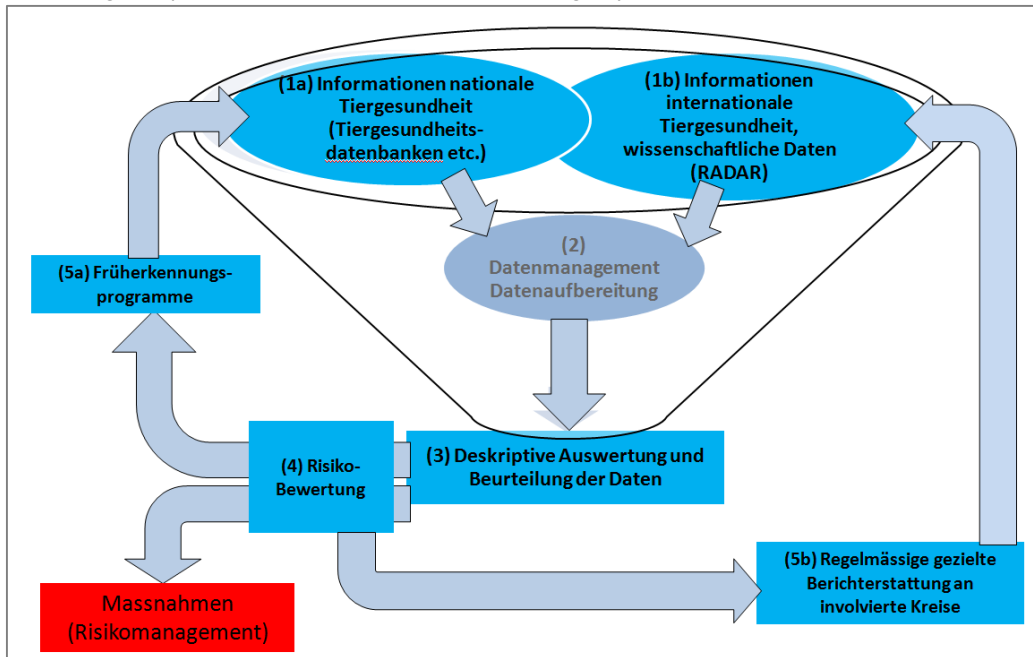
Das dem Früherkennungssystem zugrundeliegende Konzept ist im Entwurf «*Konzept Früherkennung Tiergesundheit*» sowie im «*Konzept Rollenverteilung Früherkennung im Veterinär-dienst Schweiz*» beschrieben. Darin werden der operative Prozess der Früherkennung (Gefahren im In- und Ausland erkennen, Gefahren bewerten, Kommunikation, vgl. operatives Modell in Abbildung 1) systematisch dargestellt und je nach Tierseuchen-Früherkennungs-Kategorie die Zuständigkeiten und folgende wichtigsten Massnahmen zur Früherkennung im In- und Ausland definiert:

- Aufarbeitung von Informationen zur internationalen Tiergesundheit
- Syndrom-Überwachung
- Ausschlussuntersuchungen
- Meldesysteme und Netzwerke
- Früherkennungsprogramme
- Disease-Awareness Kampagnen

Weitere konzeptionelle Grundlagen, insbesondere zur Problemdefinition, befinden sich in weiteren Dokumenten (Projektdokumentation, «Tiergesundheitsstrategie Schweiz 2010+»). Zusammen bilden diese konzeptionellen Grundlagen ein in sich kohärentes Rahmenkonzept, das in die übergeordnete «Tiergesundheitsstrategie Schweiz 2010+» eingebettet ist. Da das Dokument «Konzept Früherkennung Schweiz» erst im Entwurf vorliegt, weisen die konzeptionellen Grundlagen aber noch Lücken aus: Einerseits sind die Systemgrenzen nicht explizit

gemacht. Andererseits sind die Prozesse zur Steuerung und Risikobewertung (inkl. Auswahl der Projekte) noch nicht gefestigt.

Abbildung 1: Operatives Modell des Früherkennungs-Systems



Quelle: Hadorn, D. (2013a). Konzept Früherkennung Schweiz. Entwurf. Bundesamt für Veterinärwesen BVET

Für den Aufbau des Früherkennungs-Systems waren der Aufbau einer Syndrom-Überwachung und das «RADAR Bulletin» von Beginn an gegeben, wie auch die Reaktion auf eine unmittelbare Gefahr durch eine Tierseuche (Früherkennungsprogramme). Zudem wurden drei bereits existierende Projekte in das Früherkennungs-System aufgenommen, darunter die Ausschlussuntersuchungen. Darüber hinaus wurden existierende Bedürfnisse aufgegriffen und sich anbietende Möglichkeiten genutzt, wenn die Aktivitäten einen Nutzen für die Früherkennung versprachen und mit der «Tiergesundheitsstrategie Schweiz 2010+» übereinstimmten. Abgestimmt auf die Rahmenbedingungen festigten sich in der Umsetzung folgende Aufbauschwerpunkte:

- Aufbau Syndrom-Überwachung
- Früherkennungsprogramme (Fokus spezifische Tierseuche)
- Stärkung Diagnostik
- Investition in Wissen und Expertise
- Entwicklung von Instrumenten für die Früherkennung
- Stärkung nationaler und internationaler Netzwerke
- Systematische Nutzung internationaler Informationsquellen (Umfeldanalyse im Ausland)
- Stärkung des Seuchenbewusstseins (*Disease Awareness*) / Kommunikation

Der Vergleich der Aufbauschwerpunkte mit den im strategischen Modell aufgeführten Massnahmen zur Früherkennung zeigt einerseits einen hohen Deckungsgrad. Weiter zeigt sich, dass

der Schaffung einer operativen Basis für das Früherkennungs-System ein grosses Gewicht zukommt. Der hohe Bedarf an Grundlagenarbeit macht deutlich, dass sich das Früherkennungs-System in einer ersten Aufbauphase befindet. Rund die Hälfte der Projekte befindet sich zum Zeitpunkt der Untersuchung noch im Aufbau.

Projektevaluationen

Die 25 bislang im Rahmen des Früherkennungs-Systems lancierten Projekte sind sehr vielfältig und decken ein breites Spektrum betreffend Aufbau-Schwerpunkten, Tierarten, Tierseuchen-Kategorien, Projektpartner, Methodik und Zielen ab. Die Projekte variieren auch stark was die Kosten und benötigten Personalressourcen durch das Team Früherkennung anbelangt. Die Kosten der Projekte richten sich nach dem verfügbaren Budget durch den Kredit Früherkennung (jährlich CHF 1.5 Mio.) und schöpfen diesen weitgehend aus. Die Personalressourcen des Teams Früherkennung erweisen sich für den Aufbau des Früherkennungs-Systems stärker limitierend als die finanziellen Ressourcen.

Die Lancierung der einzelnen Projekte ist gut begründet und die Ziele und Massnahmen darauf abgestimmt (innere Kohärenz). Trotz des fehlenden explizit gemachten Bezugs zum Gesamtsystem ist auch die Einbettung in dieses nachvollziehbar und stimmig (externe Kohärenz, vgl. Tabelle 1, nächste Seite). Damit dienen die Projekte den übergeordneten Zielen des Früherkennungs-Systems. Die Projekte zeichnen sich durch eine starke operative Umsetzung aus. Insbesondere konnte ein umfangreiches Netzwerk mit Partnern aufgebaut werden. Werden die Zielgruppen aktiv rekrutiert, werden diese auch gut erreicht. Demgegenüber liegt die Beteiligung der Zielgruppen (insbesondere der Tierhaltenden) noch unter den Erwartungen, wenn diese aktive Rekrutierung fehlt.

Die gegenwärtigen Aktivitäten des Früherkennungs-Systems – vor allem die Umfeldanalyse im Ausland, die Früherkennungsprogramme und die risikobasierten Untersuchungen – tragen gestützt auf den Evaluationsergebnissen dazu bei, wichtige Tierseuchen und -krankheiten frühzeitig zu erkennen. Ob die umfangreichen Aufbauarbeiten (automatische Syndrom-Überwachung, Netzwerke) den in der Zukunft erwarteten Nutzen für die Früherkennung erreichen werden, kann in dieser ersten Aufbauphase noch nicht beurteilt werden. In den Projekten zur Stärkung der Diagnostik besteht noch ein Potential zur Effizienzsteigerung durch eine höhere Zielgruppenerreichung bzw. höhere Fallzahlen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass diese Grundlagen-Arbeiten und die Stärkung der Diagnostik auch der Umsetzung der übergeordneten «Tiergesundheitsstrategie Schweiz 2010+» sowie der Strategie zur Bekämpfung von Antibiotika-Resistenzen dienen. Bezüglich der Diagnostik handelt es sich zudem bewusst um eine Anschubfinanzierung.

Tabelle 1: Zuordnung der Projekte unter die Aufbauschwerpunkte des Früherkennungs-Systems Tiergesundheit

	Aufbau Syndrom- überwachung	Früherkennungs- programme	Stärkung Diagnostik	Entwicklung Instrument für die Früherkennung	Investition in Wissen und Expertise	Stärkung nationale und internationale Netzwerke	Nutzung internationaler Informations- quellen	Stärkung des Seuchen- bewusstseins / Kommunikation
Equinella	•					•	•	•
Netzwerk Rindergesundheits	•					•		
Netzwerk Tiergesundheitsdaten Schweiz	•					•		
Antibiotika-Verbrauchsdatenbank	•			•				
Aufbau Datawarehouse	•			•				
alis-Modul Pathologie	•			•				
alis - automatische Syndrom-Überwachung	•			•				
ASR - automatische Syndrom-Überwachung	•			•				
Ü-FE-Programm Tuberkulose Rotwild		•						•
Forschungsprojekt Schmallenberg		•			•			
Apinella - FE Kleiner Beutenkäfer		•	•					•
LyMON		•	•					•
Ausschlussuntersuchung			•					•
Fond Läsionen			•					•
PathoPig			•		•	•		•
FE Wildtiere			•		•	•		•
Kompetenzzentrum Nutztiersektionsdiagnostik			•		•	•		
RiBeS				•				
Zentrum für Vektor-Entomologie					•			
European Veterinary Surveillance Network						•	•	
RADAR Bulletin						•	•	•
DA-Kampagne Tuberkulose Rind								•
DA-Kampagne Tuberkulose beim Wild								•
allgemeine Kommunikation								•
Lehrfähigkeit								•

Theoretische-wissenschaftliche Analyse

Anhand der drei Szenarien Maul- und Klauenseuche, Schmallenberg-Virus und Antibiotika-Resistenz konnte gezeigt werden, dass für ausgewählte Gefahren mittels der gegenwärtig implementierten Projekte und Aktivitäten einige, aber nicht alle Möglichkeiten der Früherkennung abgedeckt sind. Alle drei Szenarien verdeutlichen im Weiteren die Schwierigkeit, im Bereich der Tierseuchen-Früherkennung eine Kosten-Nutzen-Analyse durchzuführen.

Sicht der Stakeholder

Für die BLV-internen und -externen Stakeholder ist das Früherkennungssystem unbestritten und von hoher strategischer Bedeutung. Auch den bisherigen Aufbauprozess und die Auswahl der Projekte unterstützen sie vor dem Hintergrund, dass sich das Früherkennungs-System in einer ersten Aufbauphase befindet. Auch anerkennen sie die Fachkompetenzen und das Engagement des Teams Früherkennung. Gleichzeitig äussern sie aber den Wunsch nach einer Konsolidierung, indem eine Gesamtstrategie Früherkennung und ein Prozess für die Auswahl der Projekte definiert werden sollten. Noch sind die einzelnen Projekte aus Sicht der Stakeholder isoliert. Die externen Stakeholder sehen den Bund in der Verantwortung, Vorschläge über die zukünftige strategische Ausrichtung des Früherkennungs-Systems auszuarbeiten, entsprechend also auch, ob der «One Health» Ansatz in Zukunft weiter gestärkt werden soll. Der Entscheid sollte letztlich aber durch Einbezug der Stakeholder breit abgestützt sein. In der kommenden Phase sollten Nutzenaspekte aus Sicht der Stakeholder generell noch intensiver geprüft und diskutiert werden, insbesondere betreffend der Syndrom-Überwachung, der Stärkung der Diagnostik und der Entwicklung von Instrumenten. Dabei geben mehrere Stakeholder zu bedenken, dass es noch zu früh für ein Abwägen der Kosten und Nutzen sei und eine abschliessende Kosten-Nutzen-Analyse wohl auch in Zukunft kaum möglich sein werde. Umso wichtiger sei es, die Projekte in eine Gesamtkonzept einzubetten und Kriterien zu definieren, wann ein Projekt erfolgreich ist oder in die Routine aufgenommen werden soll. Die grosse Mehrheit der Stakeholder sieht zudem keine Alternative zum Freiwilligkeitsprinzip. Anreize seien wichtig, insbesondere finanzielle Anreize sollten aber mit Bedacht ausgewählt werden. Mehrfach wird der Bedarf geäussert, die Tierärzteschaft, Tierhaltenden und weitere Beteiligte noch stärker über das Früherkennungs-System zu informieren und weiterzubilden.

Diskussion, Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Das Früherkennungs-System Tiergesundheit ist sowohl bei den BLV-internen wie externen Stakeholdern unbestritten und wird als Meilenstein in der Umsetzung der «Tiergesundheitsstrategie Schweiz 2010+» bewertet. Auch wird das Früherkennungs-System als zentrale Aufgabe im BLV anerkannt. Um die bisherigen Aufbauarbeiten nachhaltig implementieren zu können, braucht es auch nach 2016 finanzielle und personelle Mittel für die Früherkennung Tiergesundheit.

Empfehlung 1: Die personellen und finanziellen Ressourcen für die Früherkennung Tiergesundheit sollen für eine weitere Periode gesprochen werden.

Der Aufbau eines Früherkennungs-Systems für Tierseuchen auf nationaler Ebene ist eine anspruchsvolle Herausforderung und erfordert technisch und methodisch innovative Ansätze, da es sich auch international um eine junge Disziplin handelt. Nach einer Laufzeit von zwei Jahren (Beobachtungszeitraum für die Evaluation) ist klar, dass nur die erste Phase des Aufbaus beurteilt werden kann. Dass man sich v.a. auf das Operative konzentriert hat, ist verständlich und war zielführend, indem man viele Aktivitäten starten konnte. **Die Stärke des Programms** liegt daher im operativen Bereich. Der Output umfasst die gesamte Bandbreite der erforderlichen operativen Elemente eines funktionierenden Früherkennungs-Systems, wie z.B. Methoden, Datenbanken, Kompetenz und Motivation der beteiligten Partner. Es wurden dadurch grosse Fortschritte gemacht, um eine solide Basis für den Betrieb und die Implementierung der Früherkennung zu schaffen.

Lücken gibt es hingegen auf der strategischen, konzeptionellen Seite. So liegt das «Konzept Früherkennung Schweiz» auch erst als Entwurf vor. Das bisherige Vorgehen hat zudem den Charakter einer **Pionierphase**: Breite Auslegung der Themenbereiche, Ausprobieren, Möglichkeiten nutzen, optimale Rahmenbedingungen für Früherkennung schaffen. Die Inhalte, die aus dem Kredit der Früherkennung finanziert werden, sind alle unter dem Titel Früherkennung platzierbar und lassen sich auch in die «Tiergesundheitsstrategie Schweiz 2010+» einordnen. Wenn aber der Fokus auf die Früherkennung gelegt wird, ist der Nutzen einiger Projektklein oder (noch) unbekannt (vgl. Seite 11). Finanzielle Mittel sind für die Früherkennung gesprochen aber nicht für die Umsetzung der Tiergesundheitsstrategie. Somit wird es für die Finanzierung relevant, welches Label einer Aktivität gegeben wird. Der umfangreiche Output ist zudem nachträglich schwierig in ein Gesamtkonzept einzupassen. Wichtig ist es daher, in der nächsten Phase eine **Konsolidierung** und Entflechtung durchzuführen. Dazu gehört insbesondere die Definition der Systemgrenzen, also: was gehört zur Früherkennung und was nicht, bzw. welche Aufgaben fallen in den Kompetenzbereich des Fachbereichs Früherkennung.

Eine Herausforderung hierbei ist auch, dass der Begriff „Risikobewertung“ innerhalb des BLV mehrfach besetzt und somit unterschiedlich definiert ist. Es gibt Risikobewertung allgemeiner Art und es gibt Risikobewertungen im Zusammenhang mit der Früherkennung. Die jeweiligen Prozesse sind unterschiedlich. In der gegenwärtigen Organisationsstruktur des BLV werden die Aufgaben des Risikomanagements durch die Geschäftsleitung wahrgenommen. Diese Schnittstelle zwischen Risikobewertung und -management wird allerdings bisher wenig explizit wahrgenommen.

Empfehlung 2: Die Pionierphase im Aufbau der Früherkennung ist abzuschliessen. Der Fokus der nächsten Phase sollte auf der Konsolidierung und dem Übergang in einen nachhaltigen Betrieb liegen.

Empfehlung 3: Als Voraussetzung für die Konsolidierung ist eine Stärkung der Konzeption und Dokumentation wichtig. Entsprechend ist ein Gesamtkonzept Früherkennung Tiergesundheit zu erstellen.

Empfehlung 4: Zur Konsolidierung sollten die Systemgrenzen und Schnittstellen zu anderen Aktivitäten und organisatorischen Bereichen festgelegt werden. Entsprechende Schwachstellen sollten identifiziert und behoben werden.

Empfehlung 5: Bezüglich einer möglichen Stärkung Richtung „One Health“ sollten noch weitere Diskussionen mit den relevanten Partnern geführt werden, um die Zweckmässigkeit zu klären.

Empfehlung 6: Das Einbetten der Aktivitäten des Fachbereichs Früherkennung in die etablierten Prozesse des BLV (z.B. Kommunikation, Überwachung, Innovation) sollte für eine nachhaltige Entwicklung verstärkt werden, da so weitere Kapazität gewonnen und auch die Wirkung gesteigert werden kann (Synergien).

Empfehlung 7: Der Bezug zwischen Früherkennung und Risikoanalyse (inkl. Risikobewertung, -management und -kommunikation) sollte unter Berücksichtigung etablierter Prozesse im Amt diskutiert und die Abgrenzung geklärt werden. Daraus leiten sich entsprechende Zuständigkeit, Finanzierung und Verantwortung ab.

Im Sinn der Konsolidierung sollten auch die Prozesse zur Steuerung des Aktivitäten-Portfolios gefestigt und gegen aussen transparent dargestellt werden: Wie werden neue Projekte konzipiert, wer kann diese beantragen, wie erfolgt die Auswahl und wann werden Projekte abgebrochen resp. in die Routine überführt. Eine Differenzierung zwischen regulären Aktivitäten (Daueraufgaben) einerseits und Projekten mit begrenzter Laufzeit (Innovation, Aufbauarbeiten, Früherkennungsprogramme) andererseits wäre hilfreich. Es braucht einen transparenten Prozess zur regelmässigen Überprüfung des Portfolios, damit Aktivitäten unter Berücksichtigung der Ziele und der verfügbaren Ressourcen aufgenommen und auch abgeschlossen werden können. Im Sinne eines strukturierten Projektmanagements sollten für Aktivitäten und Projekte der Früherkennung daher systematisch (operative) Ziele, Massnahmen und Indikatoren definiert werden, die eine Überprüfung des Fortschritts erlauben. Da die Kapazität zur Planung, Umsetzung und Nutzung von Programmen nicht unbegrenzt ist und auch auf aktuelle Bedürfnisse reagiert werden muss, sollten die Ressourcen gemäss festgelegter Priorität eingesetzt werden. Auch hierbei spielt die Risikobewertung eine wichtige Rolle. Die Stakeholder erwarten diesbezüglich Vorschläge vom BLV, möchten bei der Definition der Prioritäten aber einbezogen werden. Die bisherigen Aufbauschwerpunkte können die Pfeiler des zukünftigen

Früherkennungs-Systeme bilden, wobei der Nutzen für die Früherkennung zum jetzigen Zeitpunkt unterschiedlich hoch einzustufen ist:

- **Internationale Umfeldanalyse:** Die systematische Nutzung internationaler Informationsquellen zum Seuchengeschehen sowie die internationale Vernetzung sind unbestritten und haben sich bereits als reguläre Aktivitäten etabliert. Der Nutzen zur Früherkennung ist nachweislich hoch.
- **Überwachungs- und Früherkennungsprogramme von Tierseuchen, von denen die Schweiz als frei gilt:** Darunter zählen alle Massnahmen, die bestimmte Tierseuchen oder -krankheiten im Fokus haben. Diese sind unbestritten, wenn sie durch ein erhöhtes Risiko für die Schweizer Tierpopulation aufgrund von spezifischen Tierseuchen aus dem Ausland ausgelöst werden. Es ist zu erwarten, dass das Auftreten der im Fokus stehenden Tierseuchen früher entdeckt wird als ohne diese Massnahmen.
- **Stärkung des Seuchenbewusstseins:** Aufgrund des Prinzips der Freiwilligkeit sind Massnahmen zur Erhöhung der Aufmerksamkeit und Achtsamkeit in verschiedenen Zielgruppen für die Früherkennung grundsätzlich als förderlich anzusehen. Solche Massnahmen umfassen die Öffentlichkeitsarbeit (inkl. Kampagnen), Lehrtätigkeit und das Stärken von Netzwerken. Der Aufbau von Netzwerken ist sinnvoll, hat aber das Potential, sehr aufwändig zu werden, zumal die Wirksamkeit der Anreize und der Nutzen für die Syndromüberwachung noch unbekannt sind. Daher sollte das Kosten-Nutzen-Verhältnis definiert und verfolgt werden. Mittelfristig müsste nachweisbar sein, dass Angebote wie Meldesysteme, Abschlussuntersuchungen und andere Dienstleistungen im Sinn der Förderung der Tiergesundheit vermehrt genutzt werden.
- **Automatische Syndrom-Überwachung:** Bei neuen methodischen Ansätzen wie der automatischen Syndrom-Überwachung wird der Nutzen für die Früherkennung und auch für die Tiergesundheit aufgrund theoretischer Überlegungen erwartet, ist aber in der Praxis noch unbekannt. Die Kosten sind in diesem Bereich bislang hoch. Hier ist daher eine offene Diskussion der Frage notwendig: Was ist es uns wert und fällt der Aufbau der technischen Infrastruktur und der analytischen Methodik in den Aufgabenbereich der Früherkennung?
- **Stärkung der Diagnostik:** Eine weitere Voraussetzung der Früherkennung ist die Diagnostik. Daher fallen deren Stärkung viel Aufmerksamkeit und beträchtliche Ressourcen zu. Die Herausforderung liegt hier darin, Flexibilität zu erhalten und nicht starre Strukturen und damit verbundene Sachzwänge zu schaffen, die später schwierig aufzulösen sind. Der Aufwand in diesem Bereich ist gemessen an der Anzahl untersuchter Fälle allgemein hoch. Andererseits ist der Nutzen für die Tiergesundheit sicher gegeben, auch für den Nachweis der Seuchefreiheit. Auch hier stellt sich grundsätzlich die Frage: Was ist es uns wert und wie weit ist die Früherkennung für den Struktur- und Kompetenzerhalt in der Diagnostik verantwortlich.

Das BLV kann bei der Finanzierung Synergien mit anderen gesetzlichen Aufgaben nutzen. Zum Beispiel nützt die «Ausschlussuntersuchungen» sowohl der Früherkennung als auch dem Nachweis der Seuchenfreiheit und somit dem Marktzutritt. Ein anderes Beispiel sind die Laboratorien. Sie werden einerseits für Referenzaufgaben unterstützt, übernehmen andererseits auch Schlüsselaufgaben in der Früherkennung (z.B. «PathoPig»). Als dritte Schiene gibt es die Finanzierung über Forschungsprojekte. Es gilt in allen diesen Bereichen, Doppelspurigkeiten zu vermeiden. Auch scheint es sinnvoll, den Zeithorizont der Finanzierung im Rahmen der Früherkennung immer klar zu definieren: Geht es um eine Anschubfinanzierung oder kann es zur Daueraufgabe werden? Mit zunehmender Verpflichtung zur Dauerfinanzierung sinkt die Flexibilität im Rahmen des Früherkennungskredits, neue Methoden und Themen zu bearbeiten. Es ist unklar, ob erwartet wird, dass das Früherkennungs-System nach einer gewissen Zeit vollständig aufgebaut ist (unter Bereithaltung von Ressourcen für spezifische Früherkennungsprogramme), oder ob immer ein Teil des Budgets für Innovation reserviert bleiben soll. Da das BLV andere Möglichkeiten hat, Innovation zu ermöglichen, ist es wohl sinnvoller, einen – zumindest vorläufigen – Endausbau in den nächsten Jahren anzustreben. Die Entwicklung von Instrumenten könnte danach im Rahmen des etablierten Forschungsprozesses des BLV erfolgen.

Empfehlung 8: Die Ziele und Inhalte des Aktivitäten-Portfolios für die nächsten Jahre sollten festgelegt und regelmässig überprüft werden. Bei der Priorisierung und Laufdauer von Aktivitäten sind neben der Risikobewertung und der Motivation der Partner auch die verfügbaren Ressourcen und die interne Kapazität ausschlaggebend.

Empfehlung 9: Um die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit in der nächsten Evaluationsperiode zu erleichtern, wird eine fortlaufende Dokumentation des Aufwands (intern und extern) empfohlen. Eine Entflechtung der Finanzierung innerhalb des BLV kann erreicht werden, indem möglichst alle Mittel aus dem Zuständigkeitsbereich des Fachbereichs kommen oder klar von anderen Bereichen geführt werden und somit ausserhalb der Früherkennung im engeren Sinn festgelegt werden. Die Koordination zwischen den betroffenen Fachbereichen sollte entsprechend weitergeführt werden.

Während die Finanzierung der Früherkennung durch den Bund gesetzlich geregelt ist, fehlten bislang gesetzliche Grundlagen für die Finanzierung durch die Kantone. Die kantonalen Veterinärdienste sind aber in der Kommunikation und in der Implementierung vieler Projekte eng eingebunden. Die im strategischen Modell definierten Zuständigkeiten sind zweckmässig. Sie sind bei den kantonalen Veterinärdiensten aber nicht präsent. Mit der geplanten Revision der Tierseuchenverordnung soll eine gesetzliche Grundlage zur Finanzierung durch die Kantone geschaffen werden. Dies ist eine gute Gelegenheit, um die Zuständigkeiten mit den kantonalen Veterinärdiensten zu klären und zu festigen. Die Früherkennungsprogramme sind auch bei den Partnern ausserhalb des Veterinärdiensts Schweiz allgemein anerkannt und erwünscht.

Es werden bereits mehrere Aktivitäten erfolgreich partnerschaftlich geführt und auch finanziert. Eine Weiterführung resp. ein Ausbau der finanziellen Beteiligung ist sinnvoll.

Empfehlung 10: Die gemeinsame Finanzierung von Früherkennungsprogrammen mit Partnern sollte weiter verfolgt werden. Das Verständnis der Zuständigkeiten und der Zusammenarbeit mit den kantonalen Veterinärdiensten im Bereich der Früherkennung ist zu festigen und nach der Revision der Tierseuchenverordnung allenfalls anzupassen.

Aufgrund der gesetzlichen Grundlage ist die Teilnahme, konkret das Absetzen von Signalen (Melden von Fällen) im Rahmen der Früherkennung freiwillig. Dieses Prinzip der Freiwilligkeit ist grundsätzlich unbestritten. Gegenwärtig ist aber auch sehr viel Aufwand damit verbunden, die allgemeine Aufmerksamkeit (Disease Awareness) und die Bereitschaft für solche Meldungen zu erhöhen. Man könnte auch zusammenfassend von einer «Mobilisierung der Basis» sprechen. Dies ist eine grosse und Ressourcen-intensive Herausforderung, die bei Weitem nicht abgeschlossen ist. Die Mitarbeit der Basis ist aber essentiell. Sowohl Tierhaltende und TierärztInnen müssen sich ihrer Verantwortung bewusst sein. Es bleibt letztlich eine Art Gratwanderung, da einerseits die Angst vor Kontrolle den Massnahmen zur Mobilisierung der Basis entgegenwirkt, und andererseits Anreize verhältnismässig sein sollen.

Empfehlung 11: Das Prinzip der Freiwilligkeit macht Sinn, daran sollte festgehalten werden.

Empfehlung 12: Die Steigerung der Disease Awareness ist weiterhin hoch zu gewichten und nach Möglichkeiten zusätzlich und nachhaltig zu stärken.