

4668

KR-Nr. 34/2009

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates an den Kantonsrat
zum dringlichen Postulat KR-Nr. 34/2009 betreffend
Schaffung einer Meldestelle für Impfschäden und
Schadenersatz gemäss Vollkostenrechnung**

(vom 10. März 2010)

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 23. März 2009 folgendes von den Kantonsräten Urs Hans, Turbenthal, Michael Welz, Oberembrach, und Hans Egli, Steinmaur, eingereichte dringliche Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird eingeladen, eine vom Veterinäramt unabhängige Meldestelle für Schäden der letztjährigen Blauzungenzwangsimpfung einzurichten. Diese ist paritätisch zu besetzen aus Vertretern der Tierhalter und Tierärzten. Die Schäden sind gemäss standardisierter Vollkostenrechnung den Tierhaltern zu entgelten.

Der Regierungsrat erstattet hierzu folgenden Bericht:

I. Einleitende Bemerkung

Das dringliche Postulat verlangt ausdrücklich das Einrichten einer Meldestelle für die Schäden der «letztjährigen Blauzungenzwangsimpfung». Gemeint sind damit die im Jahr 2008 durchgeführten, vom Bund für obligatorisch erklärten Impfungen gegen die Blauzungenerkrankheit. Die Voten, die im Kantonsrat im Zusammenhang mit der Überweisung des Postulats abgegeben wurden, deuten indessen darauf hin, dass ganz allgemein die Einrichtung einer unabhängigen Stelle gewünscht wird, die Meldungen über unerwünschte Nebenwirkungen im Nachgang zu obligatorischen Impfungen entgegennehmen soll (vgl. Protokoll des Kantonsrates, Sitzung vom 23. März 2009, S. 6622 ff.). Der vorliegende Bericht befasst sich deshalb mit der Forderung nach einer unabhängigen Meldestelle im Allgemeinen.

II. Unabhängige Meldestelle

1. Situation 2008

Im Zusammenhang mit der Impfkampagne gegen die Blauzungenkrankheit 2008 gelangten 26 Tierhalterinnen und Tierhalter mit Meldungen über Gesundheitsstörungen direkt an das Veterinäramt. Da Art. 59 des Heilmittelgesetzes (HMG, SR 812.21) bei unerwünschten Wirkungen von Heilmitteln eine Meldung an das Institut für Viruserkrankungen und Immunprophylaxe (IVI) vorschreibt und die Meldepflicht denjenigen auferlegt, die Heilmittel an Menschen und Tieren gewerbmässig anwenden (Abs. 3), hat das Veterinäramt 2008 die bei ihm vorstellig gewordenen Tierhalterinnen und Tierhalter an die Impftierärztinnen und Impftierärzte verwiesen. Stossen Tierärztinnen und Tierärzte nach erfolgter Impfung in einem Tierbestand auf Gesundheitsstörungen, führen sie zunächst die nötigen Erhebungen und Abklärungen durch. Alsdann entscheiden sie aufgrund ihrer Fachkenntnisse, ob ein Zusammenhang zur Impfung besteht. Ist ein solcher gegeben oder kann er zumindest nicht ausgeschlossen werden, erstatten sie selbstständig eine Meldung ans IVI (Vaccinovigilance-Meldung). Das Veterinäramt hat 2008 die Tierärztinnen und Tierärzte auf ihre Berufspflichten im Zusammenhang mit der Feststellung von unerwünschten Wirkungen der Impfung gegen die Blauzungenkrankheit hingewiesen.

2. Meldesystem 2009

Aufgrund der im Jahr 2008 gemachten Erfahrungen mit der obligatorischen Impfung gegen die Blauzungenkrankheit gestaltete das Veterinäramt das Meldesystem für 2009 um. Ziel war es, die Meldung von unerwünschten Feststellungen im Umfeld der Impfungen möglichst vollständig zu erfassen und deren Dokumentation sowie die Proben- und Datenerhebung zu verbessern. Dokumentation, Proben- und Datenerhebung sind Voraussetzung, um die Kausalität zwischen Impfung und den geltend gemachten Schäden beurteilen zu können. In diesem Sinn gelangte das Veterinäramt im Februar 2009 zunächst mit einem Rundschreiben an alle Tierhalterinnen und Tierhalter und forderte diese im Hinblick auf die obligatorische Impfung 2009 eindringlich auf, negative Feststellungen im Zusammenhang mit der Impfung unverzüglich der Impftierärztin oder dem Impftierarzt zu melden. Um geltend gemachte Schäden möglichst vollständig zu erfassen, wies das Veterinäramt zudem die Impftierärztinnen und Impftierärzte an, sämtliche Meldungen – und zwar unabhängig vom Ergebnis ihrer eigenen

veterinärmedizinischen Beurteilung – zusammen mit der Tierhalterin oder dem Tierhalter in einem vorgegebenen Formular schriftlich zu erfassen, dem Veterinäramt zur Kenntnis zu bringen und bei Aborten oder Totgeburten auch gleich die nötigen Untersuchungen im Labor anzuordnen. Zusätzlich hatte die Tierärztin oder der Tierarzt zu entscheiden, ob eine Vaccinovigilance-Meldung ans IVI zu erstatten war, und gegebenenfalls das Veterinäramt darüber zu orientieren. Das Veterinäramt wiederum bestätigte der Tierhalterin oder dem Tierhalter den Eingang der Meldung und stellte ihr oder ihm – sobald vorhanden – auch die Abklärungsergebnisse zu. Trat eine Tierhalterin oder ein Tierhalter direkt mit dem Bund oder dem Veterinäramt in Kontakt, wurde sichergestellt, dass die Impftierärztin oder der Impftierarzt aufgefordert wurde zur Abklärung des Sachverhalts vor Ort; auch darüber wurde die Tierhalterin oder der Tierhalter (vor-)informiert.

Mit diesen Massnahmen ist einerseits sichergestellt worden, dass die Gesamtzahl der im Kanton Zürich erfolgten Meldungen erstellt werden konnte, und andererseits, dass alle beteiligten Gruppierungen über alle wesentlichen Informationen verfügen. Der Zürcher Bauernverband (ZBV) informierte ebenfalls umfassend. Er richtete zudem eine vom Veterinäramt unabhängige, eigene Meldestelle ein, um ein zusätzliches, sehr niederschwelliges Angebot zu schaffen. Die sich dort meldenden Personen wurden vom ZBV angewiesen, der Bestandes-tierärztin bzw. dem Bestandestierarzt oder dem Veterinäramt ebenfalls Meldung über die unerwünschten Wirkungen zu erstatten. Schliesslich führten die Vetsuisse-Fakultät der Universitäten Bern und Zürich und der Rindergesundheitsdienst 2009 eine wissenschaftliche Studie in Betrieben mit unerwünschten Wirkungen durch (veröffentlicht unter: http://www.bvet.admin.ch/gesundheit_tiere/01973/02437/index.html?lang=de).

3. Würdigung des Meldesystems 2009 durch die Fachgruppe Blauzungenkrankheit

Im April 2009 beauftragte die Gesundheitsdirektion eine Fachgruppe mit der Aufarbeitung der Ursachen von Bestandesproblemen und mit der Klärung eines Zusammenhangs mit der Impfung gegen die Blauzungenkrankheit. Diese unter fachkundiger Leitung stehende und alle Interessengruppen mit einschliessende Fachgruppe beurteilte ausserdem das vom Veterinäramt 2009 eingerichtete Meldesystem; sie kam dazu zu folgenden Schlüssen:

Das verbesserte Meldesystem beim Veterinäramt hat «funktioniert» (vgl. Zitat aus dem Bericht der Fachgruppe Blauzungenkrankheit: 1. Auswertung der Meldungen und Untersuchungen zu unerwünschten

Wirkungen nach der Impfung gegen die Blauzungenkrankheit im Kanton Zürich im Jahr 2009, Impfperiode Februar–Juni 2009, F. 1. Meldestelle, S. 7: «Die Meldestelle am Veterinäramt Zürich funktionierte»).

Zur weiteren Optimierung des Systems machte die Fachgruppe folgende Vorschläge (vgl. Zitate aus dem Bericht der Fachgruppe vom 9. Oktober 2009, «Gesamtbericht», A. Zusammenfassung, S. 3):

- «– Die Tierärzte und Landwirte müssen angehalten werden, bei vermehrt auftretenden Problemen Untersuchungen zu veranlassen.
- Der Impftierarzt (= der Bestandes-/Betriebstierarzt) muss dem Landwirt zwei Impffenster zur Verfügung stellen, sodass hochtragende Tiere nicht geimpft werden und der kollektive Impfschutz trotzdem gewährleistet wird.
- Der Betriebstierarzt muss eine Brückenfunktion zwischen Landwirt und Veterinärämtern wahrnehmen.
- Die Veterinärämter müssen die Zusammenarbeit mit den Praktikern (= Bestandestierärzte) verbessern. Dies hat den Meldefluss und die Zusammenarbeit zwischen Veterinärämtern und Praktikern erschwert. Gemeinschaftliche Fachgremien können dabei hilfreich sein.
- Die Kostenübernahme für Untersuchungen bei Bestandesproblemen im Zusammenhang mit Impfkampagnen muss geregelt werden.
- Die Kausalfrage und damit die Verursacherfrage für tiergesundheitliche Störungen mit Koinzidenz zur Impfung müssen gelöst werden. Sollten Zahlungen in Erwägung gezogen werden, braucht es eine Entscheidungsmatrix. Tiergesundheitliche Probleme sind in der Regel von grosser Komplexizität, welche nach wissenschaftlichen Kriterien sehr oft eine genaue Bezeichnung der Ursächlichkeit und damit die Beweisführung des Kausalzusammenhanges in einer absoluten Klassifizierung nicht zulassen, in der betriebswirtschaftlichen Konsequenz für den einzelnen Tierhalter und Betrieb jedoch eine existenzbedrohende Dimension annehmen können. Die Branche müsste sich hier, gestützt auf entsprechende Risikomodelle gegebenenfalls Überlegungen zu innovativen Versicherungslösungen machen.»

Im zusammenfassenden Bericht vom 9. Oktober 2009 hielt die Fachgruppe Blauzungenkrankheit ausserdem fest, dass ein optimaler Meldefluss zwischen Landwirt, Bestandestierarzt und Veterinäramt die Voraussetzung ist für eine korrekte Abklärung von möglichen Impfwischenfällen (vgl. auch: <http://www.veta.zh.ch/internet/gd/veta/de/mitteiveta/mittei2009/299.html>).

4. Meldesystem für 2010

Nachdem der Bund für 2010 erneut eine obligatorische Impfung (wenn auch mit Möglichkeit einer Ausnahmegewilligung) beschlossen hat, ist auch für dieses Jahr eine Meldestelle bzw. ein Meldesystem notwendig. Unter Berücksichtigung der Ergebnisse des Berichts der Fachgruppe Blauzungenkrankheit und der Erfahrungen des Veterinäramtes mit dem Meldesystem 2009 ist folgende Ausgestaltung vorgesehen:

- Die Tierhalterin oder der Tierhalter teilt Auffälligkeiten im Zusammenhang mit der Impfung gegen die Blauzungenkrankheit ohne Verzug der Impftierärztin oder dem Impftierarzt (bzw. der Bestandestierärztin oder dem Bestandestierarzt) mit. Mit Rundschreiben vom 12. Januar 2010 hat das Veterinäramt die Tierhalterinnen und Tierhalter erneut auf die Wichtigkeit der sofortigen Meldung als Grundvoraussetzung für die Sicherstellung des benötigten Untersuchungsmaterials und die korrekte Datenerhebung durch die Tierärztin oder den Tierarzt aufmerksam gemacht.
- Die Tierärztin oder der Tierarzt überprüft und dokumentiert alle Fälle – unabhängig von ihrer oder seiner eigenen veterinärmedizinischen Einschätzung – zusammen mit der Tierhalterin oder dem Tierhalter auf dem dafür vorgesehenen Formular. Nach den Vorgaben des Veterinäramtes nimmt die Tierärztin oder der Tierarzt die nötigen Proben für das Labor und eine Gesamtbeurteilung vor. Immer wenn ein Zusammenhang mit der Impfung nicht mit hinreichender Wahrscheinlichkeit ausgeschlossen werden kann, erstattet sie oder er zusätzlich eine Vaccinovigilance-Meldung an das IVI.
- Gelangen Meldungen direkt ans Veterinäramt, kontaktiert dieses die Impftierärztin oder den Impftierarzt, damit sie oder er das benötigte Untersuchungsmaterial sicherstellen und die nötigen Daten erheben kann. Wendet sich eine Tierhalterin oder ein Tierhalter direkt an den ZBV, hält dieser die Meldung in standardisierter Form fest und leitet sie umgehend dem Veterinäramt weiter. Gleichzeitig fordert er die Tierhalterin oder den Tierhalter auf, sich bei seiner Impftierärztin oder seinem Impftierarzt zu melden. Das Veterinäramt kontaktiert seinerseits die Impftierärztin oder den Impftierarzt, um die Vornahme der erforderlichen Abklärungen sicherzustellen. Meldungen schliesslich, die direkt beim IVI eingehen, werden ebenfalls umgehend dem Veterinäramt weitergeleitet, damit dieses auch in derartigen Fällen den vorgesehen Ablauf und die umfassende Information sicherstellen kann.
- Das Veterinäramt registriert alle eingegangenen Meldungen und vervollständigt diese wo nötig durch Nachfragen. Es stellt sicher, dass die gesammelten Proben untersucht werden und informiert

die Beteiligten über den Stand und das Ergebnis der Abklärungen. Für komplexe Bestandesprobleme können Betriebsabklärungen durch das Tierspital oder den Rindergesundheitsdienst in Auftrag gegeben werden.

- Ausgehend von den Überlegungen der Fachgruppe Blauzungenkrankheit wurde in der (seit Frühjahr 2008 bestehenden) Arbeitsgruppe Blauzungenkrankheit ein Untersuchungs- und Bewertungsschema erarbeitet, nach dem künftig jede eingegangene Meldung erfasst wird. Auch dieser Arbeitsgruppe gehören je ein Vertreter des ZBV, der verschiedenen kantonalen Zuchtorganisationen, der Vetsuisse-Fakultät der Universität Zürich, der Gesellschaft Zürcher Tierärzte, des Amtes für Landschaft und Natur (ALN), des Strickhofs und des Veterinäramtes an.
- Das Veterinäramt informiert die Arbeitsgruppe Blauzungenkrankheit wöchentlich über die bei ihm eingegangenen Meldungen und deren Stand (z. B. Ergebnisse der pathologischen Untersuchungen und Laborresultate), wertet die erhaltenen Daten anhand des Bewertungsschemas aus und unterbreitet der Arbeitsgruppe seine Einschätzung, ob und wie weit ein Zusammenhang mit der Impfung wahrscheinlich ist. Die Arbeitsgruppe prüft ihrerseits die Ergebnisse und kann Anpassungen verlangen, falls sie zu einer abweichenden Bewertung gelangt.

Das für 2010 vorgesehene Meldesystem stellt damit sicher, dass sämtliche Daten zentral im Veterinäramt gesammelt und von kantons-eigenen und den Fachleuten der Arbeitsgruppe Blauzungenkrankheit unabhängig, einheitlich und transparent bewertet werden; Daten und Auswertungen werden ausserdem im Herbst 2010 veröffentlicht und stehen somit auch für weitere (z. B. gesamtschweizerische) Untersuchungen bzw. Prüfungen zur Verfügung.

5. Folgerungen für die Meldestelle

Die derart ausgestaltete Meldestelle kann beim Veterinäramt mit vertretbarem Aufwand geführt werden. Neben den anfallenden Untersuchungskosten ist mit Kosten von rund 50 Stellenprozenten einer Veterinärmedizinerin oder eines Veterinärmediziners während rund vier Monaten (Impfperiode) zu rechnen. Vorteil dieses Systems sind nicht nur seine verhältnismässigen Kosten, es stellt auch die rechtzeitige Erfassung, Probennahme und Dokumentation der Schadensfälle sicher. Durch den unmittelbaren Einbezug der Arbeitsgruppe Blauzungenkrankheit, der wie erwähnt Vertreterinnen und Vertreter der Tierhalterinnen und Tierhalter sowie der Tierärztinnen und Tierärzte angehört.

ren, die über alle Meldungen und deren Bewertungen durch das Veterinäramt informiert wird und gegebenenfalls Anpassungen verlangen kann, ist eine transparente und unabhängige Beurteilung gewährleistet. Es ist deshalb nicht angezeigt, eine weitere Meldestelle einzurichten.

III. Entschädigung

1. Fehlender Entschädigungsanspruch nach heutigem Recht

Soweit das Postulat eine Entschädigung der Tierhalterinnen und Tierhalter für alle Schäden infolge der Impfung (einschliesslich Produktionsausfälle durch Leistungsminderung) gemäss standardisierter Vollkostenrechnung fordert, besteht heute keine gesetzliche Grundlage für einen derartigen Entschädigungsanspruch gegenüber dem Staat. Wie schon in der Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 353/2008 betreffend Impfung gegen Blauzungenkrankheit dargelegt, besteht nach eidgenössischer und nach kantonalen Tierseuchengesetzgebung nur ein Anspruch auf Entschädigung für Tierverluste infolge einer Seuche selbst, nicht aber aufgrund von Nebenwirkungen (bzw. von unerwünschten Wirkungen) einer Impfung.

Bei den Fällen aus dem Jahr 2008 könnte der Kausalzusammenhang zwischen dem geltend gemachten Schaden und der vorausgegangenen Impfung mangels genügender Dokumentation ohnehin nicht mehr schlüssig nachgewiesen werden (keine genaue Krankheitsgeschichte, fehlende ergänzende veterinärmedizinische Abklärungen vor und nach der Impfung).

2. Ausblick: Revision des Tierseuchengesetzes

Im Rahmen der für 2010 vorgesehenen Revision des kantonalen Tierseuchengesetzes wird die Gesundheitsdirektion die Schaffung einer neuen gesetzlichen Grundlage für die Entschädigung von auf Impfungen zurückzuführenden Tierverlusten (einschliesslich Aborten) und allenfalls für die Übernahme von Behandlungskosten nach der Impfung (z. B. bei allergischen Sofortreaktionen) prüfen (vgl. Beantwortung der dringlichen Anfrage KR-Nr. 315/2009 betreffend Bericht der Arbeitsgruppe Impfschäden nach Blauzungenimpfung).

Auch eine neue Rechtsnorm soll allerdings keinen weiter gehenden Entschädigungsanspruch für gesundheitliche Beeinträchtigungen oder für Leistungseinbussen (z. B. verminderte Milchleistung) schaffen, weil bei Leistungseinbussen der Nachweis der Kausalität wegen der Vielzahl der Einflussfaktoren auf die Tierleistung besonders schwierig ist. Leistungseinbussen könnten kaum je mit vernünftigem Aufwand einer Impfung zugeordnet werden, zumal eine solche Zuordnung nur im Ausschlussverfahren, d. h. unter Ausschluss aller anderen möglichen Ursachen mit naturwissenschaftlichen Methoden erfolgen könnte.

IV. Antrag

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das dringliche Postulat KR-Nr. 34/2009 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates
Die Präsidentin: Der Staatsschreiber:
Aeppli Husi