

IM AUFTRAG DES BUNDESAMTES FÜR GESUNDHEIT (BAG)

EVALUATION DES OBLIGATORISCHEN MELDESYSTEMS ÜBERTRAGBARER KRANKHEITEN



INFRAS

Executive Summary
Zürich, 26. April 2012

Thomas von Stokar, Anna Vettori, Juliane Fliedner

120426_EVALUATION MELDESYSTEM EXECUTIVE SUMMARY D.DOCX

INFRAS

BINZSTRASSE 23
POSTFACH
CH-8045 ZÜRICH
t +41 44 205 95 95
f +41 44 205 95 99
ZUERICH@INFRAS.CH

MÜHLEMATTSTRASSE 45
CH-3007 BERN

WWW.INFRAS.CH

EXECUTIVE SUMMARY

AUSGANGSLAGE, ZIEL

Das obligatorische Meldesystem verpflichtet ÄrztInnen in Praxis und Spitälern sowie medizinische Laboratorien, Fälle mit übertragbaren Krankheiten den KantonsärztInnen bzw. dem BAG zu melden. Die Meldungen dienen dazu, Gesundheitsprobleme frühzeitig zu erkennen und notwendige Massnahmen zur Bekämpfung von Infektionskrankheiten rechtzeitig einzuleiten. Gesetzliche Grundlage bilden die internationalen Gesundheitsvorschriften der WHO, das Epidemien-gesetz sowie die Meldeverordnung und die Verordnung über Arzt- und Labormeldungen. Die Liste der zu meldenden Krankheiten enthält über 40 klinische und mikrobiologische Diagnosen.¹ Damit personenbezogene Massnahmen greifen können, ist es nötig, dass möglichst alle Fälle gemeldet werden. Für die epidemiologische Überwachung und für bevölkerungsbezogene Massnahmen genügt es, dass die Fälle repräsentativ erfasst werden. Das BAG ging aufgrund der bisherigen Erfahrungen und Untersuchungen davon aus, dass das bestehende Meldesystem sich in seiner grundsätzlichen Funktion bewährt hat, dass jedoch punktuelle Defizite bestehen. Vor diesem Hintergrund hat das BAG INFRAS beauftragt, das Meldesystem zu evaluieren. Die Evaluation soll beurteilen, ob das obligatorische Meldesystem funktionsfähig ist und ob es zweckmässig und effizient konzipiert und umgesetzt wird. Im Weiteren soll sie die Perspektiven und Erwartungen der involvierten Akteure aufzeigen, organisatorische Lücken identifizieren und Verbesserungsmöglichkeiten zuhanden des BAG und der weiteren Akteure des Meldesystems vorschlagen. Sie soll Antworten geben, wie das Meldesystem angesichts neuer internationaler Normen und Herausforderungen (Beispiel H1N1) und neuer technischer Möglichkeiten verbessert und möglichst zweckmässig und effizient organisiert werden kann.

METHODISCHES VORGEHEN

Die Evaluation stützt sich auf eine Kombination von qualitativen und quantitativen Methoden ab:

- › Auswertung der relevanten Dokumente und Datengrundlagen zum obligatorischen Meldesystem in der Schweiz;
- › Dokumentenanalyse zu den Meldesystemen in Deutschland, Österreich und den Niederlanden und Austausch mit den zuständigen Stellen;

¹ www.bag.admin.ch/k_m_meldesystem/00733/02061/02082/index.html?lang=de.

- › Mündliche Befragung von 51 involvierten Akteuren (BAG, KantonsärztInnen, niedergelassene ÄrztInnen, SpitalärztInnen und Laborleitungen);
- › Online-Befragung von 317 PraxisärztInnen, SpitalärztInnen und LaborleiterInnen.

Als erstes wurden die relevante Studien, Dokumente und Webseiten aus dem In- und Ausland analysiert und die vom BAG zur Verfügung gestellten Datenauswertungen aus dem obligatorischen Meldesystem aufbereitet.² Die Erkenntnisse und Ergebnisse dienten als Grundlage für die mündliche Befragung der niedergelassenen ÄrztInnen, Laboratorien und Spitäler. Ziel der Befragung war es, ein differenziertes Bild des Meldeprozesses, seiner Stärken und Schwächen zu gewinnen. Die Ergebnisse aus der mündlichen Befragung wurden sodann in der Online-Befragung validiert. Dadurch konnte das aufgrund der mündlichen Befragung gewonnene Bild breiter abgestützt werden. Auch wenn aufgrund des geringen Rücklaufs³ nur beschränkt repräsentative Aussagen möglich waren, ergab sich zusammen mit den Ergebnissen der Daten- und Dokumentenanalyse dennoch ein gutes Gesamtbild, das zeigt, wo Verbesserungen im Meldesystem ansetzen können. Die Datenerhebungen erfolgten zwischen Juni und Oktober 2011.

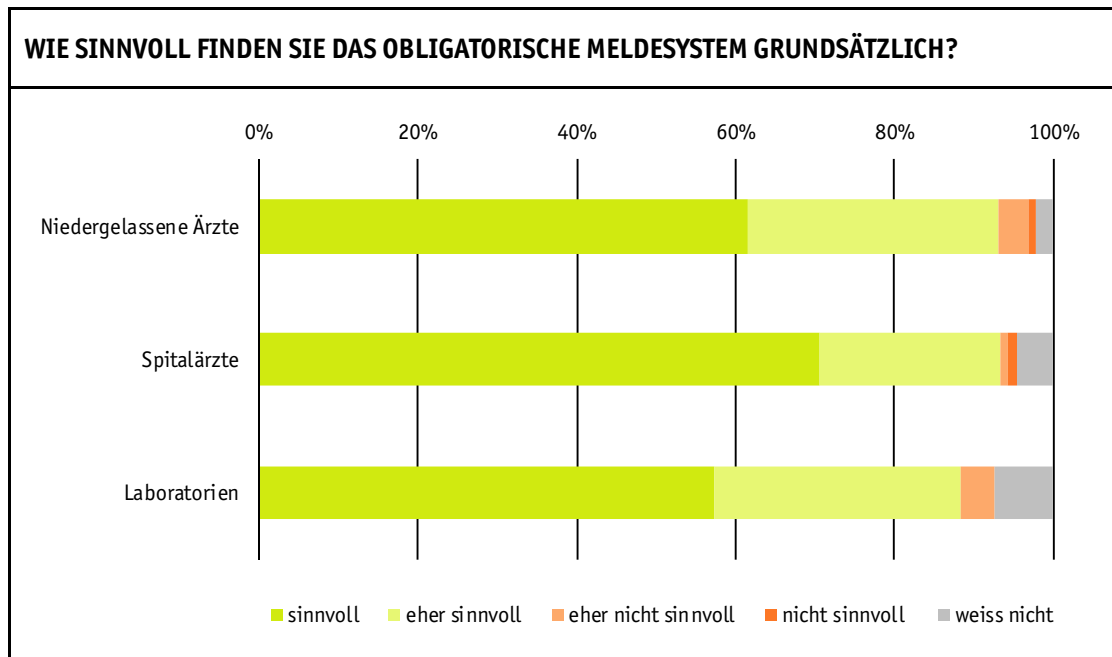
ERGEBNISSE DER EVALUATION

Wie wird die Funktionsfähigkeit bezüglich Zweckmässigkeit beurteilt?

Die Evaluation zeigt, dass das Meldesystem grundsätzlich zweckmässig konzipiert und umgesetzt ist und nicht grundlegend geändert werden muss. Das Schweizer Meldesystem ist ähnlich ausgestaltet wie in anderen Ländern; es haben sich keine Hinweise ergeben, dass die gesetzlichen Vorgaben der neuen internationalen Gesundheitsvorschriften (IGV) und des revidierten Epidemiengesetzes nicht erfüllt würden. Die Evaluation hat ausserdem festgestellt, dass das Meldesystem auf den richtigen Akteuren aufbaut: Die niedergelassenen ÄrztInnen sind wichtig, damit möglichst alle Fälle erfasst werden, um personenbezogene Massnahmen ergreifen zu können. Und die KantonsärztInnen sind unverzichtbar, um die Meldungen zu überprüfen und bei Bedarf personenbezogene Massnahmen auszulösen.

² Für die ausgewerteten Studien: siehe Literaturverzeichnis.

³ Die Befragung hat eine vergleichsweise tiefe Rücklaufquote erzielt (siehe Anhang). Die Repräsentativität der Umfrage und die Validität der Ergebnisse sind deshalb eingeschränkt. Die Ergebnisse sind als Grössenordnung zu verstehen.



Figur Z-1 Quelle: INFRAS, Online-Befragung Oktober 2011, n niedergelassene ÄrztInnen=130, n SpitalärztInnen=88, n Laboratorien=68. Konfidenzintervall CI 95% = zwischen 2 und 12 Prozentpunkten. Beispiel: Der Anteil der niedergelassenen ÄrztInnen, die das obligatorische Meldesystem grundsätzlich sinnvoll finden, liegt mit einer Wahrscheinlichkeit von 95% zwischen 53% und 70%.

Gemäss den Ergebnissen der Online-Befragung wird das Meldesystem von fast allen Akteuren als sinnvoll oder eher sinnvoll erachtet und stösst insgesamt auf eine hohe Akzeptanz. Die Ergebnisse der mündlichen Befragung ergaben keine gegenteiligen Hinweise.

Wie wird die Funktionsfähigkeit bezüglich Effizienz und Qualität beurteilt?

Das Meldesystem funktioniert und ist im Grossen und Ganzen effizient organisiert. Gemäss Auswertungen des BAG dürfte die Compliance je nach meldepflichtiger Krankheit in der Grössenordnung von 80-95% aller diagnostizierten Fälle liegen. Gemäss Selbsteinschätzung geben zwei Drittel der befragten Spital- und Privatlaboratorien an, jeden meldepflichtigen Fall zu melden. Bei den SpitalärztInnen und den niedergelassenen ÄrztInnen ist es gut die Hälfte. In Bezug auf Häufungen und besondere Ereignissen dürfte die Compliance etwas tiefer liegen, da nur 40% der Befragten angeben, dass sie jeden Fall melden. Dies relativiert sich aber insofern, als sich ÄrztInnen in solchen Fällen weiter informieren und den Kontakt mit KollegInnen und KantonsärztInnen suchen. Aus der mündlichen Befragung ergibt sich ein ähnliches Bild. Die Compliance wird vom BAG aus epidemiologischer Sicht als genügend beurteilt, im Hinblick auf personenbe-

zogene Massnahmen wäre jedoch eine höhere Compliance wünschbar.⁴ Die Gründe für eine mangelnde Compliance sind bei den ÄrztInnen die fehlenden Kenntnisse der meldepflichtigen Krankheiten (Meldepflicht, klinisches Bild), bei den Laboratorien sind es eher organisatorische Gründe (Referenzlabor meldet, Änderung nicht erfahren⁵). Die Hälfte der SpitalärztInnen gibt auch den Aufwand als möglichen Grund an, einen Fall nicht zu melden. Bei den übrigen Meldepflichtigen scheint der Aufwand eine geringe Rolle zu spielen. In Bezug auf die Qualität der Meldungen (Fehler, Vollständigkeit) hat die Evaluation keine wesentlichen Mängel festgestellt.

Welches sind die Perspektiven und Erwartungen der verschiedenen Akteure im Meldesystem?

Die Evaluation hat ergeben, dass ein Grossteil der Akteure sowohl die übergeordnete Relevanz des Meldesystems für die öffentliche Gesundheit anerkennt, als auch einen persönlichen Nutzen aus dem Meldesystem ziehen kann in Form von Informationen über Trends bei Infektionskrankheiten, über Epidemien und zirkulierende Erreger sowie über Massnahmen und Impfeempfehlungen. Die Auswahl der meldepflichtigen Krankheiten und der Umfang der geforderten Informationen werden von allen meldepflichtigen Gruppen als angemessen angesehen.

Welches sind die organisatorischen Lücken des Meldesystems?

In Bezug auf den Vollzug hat die Evaluation ergeben, dass die Zusammenarbeit zwischen den Meldepflichtigen, den KantonsärztInnen und dem BAG grundsätzlich gut funktioniert. Bei einem Grossteil der Meldenden sind auch wesentliche strukturelle Voraussetzungen für eine gute Compliance vorhanden. Gemäss Online-Befragung ist das Meldesystem in rund zwei Dritteln der Spitäler und in gegen 90% der Privatlaboratorien gut in den organisatorischen Prozessen verankert und in Richtlinien oder Handbüchern dokumentiert. Hingegen ist aus den Befragungen zu schliessen, dass die Kenntnisse der ÄrztInnen über das Meldesystem in Bezug auf den Katalog der meldepflichtigen Krankheiten und auf die Meldefristen lückenhaft sind.

⁴ Der Vereinigung der Kantonsärzte und Kantonsärztinnen ist es wichtig, die einzelnen Krankheiten individuell zu betrachten, da die Compliance nicht für jede Krankheit gleich wichtig ist.

⁵ Gemäss verschiedenen InterviewpartnerInnen war dies vor allem während der Schweinegrippekrise der Fall. Nach Ansicht der Vereinigung der Kantonsärzte und Kantonsärztinnen genügt eine einmalige Information bei einer Änderung der Meldepflicht nicht.

Wo gibt es Verbesserungsmöglichkeiten im Meldesystem?

Das Meldesystem funktioniert grundsätzlich, sollte aber auf mehreren Ebenen verbessert werden, um die Compliance zu erhöhen. Die Vorschläge zielen im Wesentlichen darauf ab, das Wissen der meldepflichtigen Akteure durch verbesserte Information und Kommunikation zu erhöhen und den Meldeprozess zu vereinfachen. Die meldepflichtigen Akteure wünschen, dass das BAG den Zugang zu den Informationen über das Meldesystem bzw. zu den Meldeformularen vereinfacht und die Meldungen auch elektronisch übermittelt werden können. Weitere Verbesserungsmöglichkeiten bieten sich auf organisatorischer Ebene, indem die Verantwortlichkeiten zwischen Laboratorium und Arzt/Ärztin sowie zwischen Laboratorium und Referenzlabor klar festgelegt und Änderungen in der Meldepflicht systematisch ins Laborsystem implementiert werden. Hinweise auf die Meldepflicht sollten wo möglich automatisch generiert werden. Gefordert wird von Seiten der ÄrztInnen auch, dass der administrative Aufwand vergütet wird. Dies zeigt, dass Informationslücken über bestehende Möglichkeiten der Abrechnung bestehen. Das Meldeprozedere lässt sich überdies vereinfachen, indem in Anlehnung an ausländische Systeme der Hauptfokus auf die Erstmeldung gerichtet wird. Dies wurde vom BAG bereits erkannt.

FOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Das obligatorische Meldesystem bildet ein wichtiges, von allen Akteuren akzeptiertes und gut funktionierendes Instrument zur Überwachung und Bekämpfung übertragbarer Krankheiten. Es erfüllt die Anforderungen der internationalen Gesundheitsvorschriften und des Epidemien-gesetzes und ist im Grossen und Ganzen zweckmässig und effizient konzipiert. Vor diesem Hintergrund und auch im Hinblick darauf, dass im Ausland ähnliche Systeme betrieben werden, sind keine grundlegenden Änderungen erforderlich, es sind aber Anpassungen notwendig. So besteht insbesondere ein Optimierungspotential in Bezug auf die Compliance der Meldepflichtigen. Wir empfehlen den involvierten Akteuren, auf mehreren Ebenen Massnahmen zu ergreifen, um die Compliance und die Qualität des obligatorischen Meldesystems zu verbessern.

A. EMPFEHLUNGEN AN DAS BAG

Ausgestaltung wo möglich vereinfachen, besser abstimmen und Compliance überprüfen

Einer der Schwachpunkte des heutigen Systems ist die Zweiteilung zwischen Erst- und Ergänzungsmeldung, mit der Folge, dass nicht alle Ergänzungsmeldungen geliefert werden. Hier empfehlen wir das System zu vereinfachen. Das BAG hat bereits geplant, die Erstmeldung mit den für die personenbezogenen Massnahmen relevanten Angaben zu erweitern, so dass in der Regel

einfach eine Erstmeldung und nur im Ausnahmefall eine Ergänzungsmeldung ausgefüllt werden muss. In diesem Zusammenhang wird das BAG auch die Meldefristen der Erkrankungen bzw. ihrer spezifischen Meldungen neu bewerten.

Da für die Gesundheit der Bevölkerung relevante Ereignisse zunehmend länderübergreifend auftreten, sollten die bereits enge Abstimmung und Koordination der Überwachung übertragbarer Krankheiten mit dem europäischen Umfeld weiter ausgebaut werden. Empfehlenswert wäre, Häufigkeiten und zeitliche Trends der überwachten Erreger vermehrt mit dem europäischen Umfeld zu vergleichen. Bereits im Gange sind Arbeiten zur Überwachung therapieassoziierter Infektionen und therapieresistenter Erreger (u.a. mit einem nationalen Programm).

Die bereits laufenden und geplanten Aktivitäten des BAG zur Verbesserung des Meldesystems sind weiterzuführen. Dazu gehören u.a. die geplante Überwachungsstrategie, die Zusammenarbeit mit anderen Bundesstellen, die Anpassungen infolge des revidierten EpG und der IGV (u.a. Zusammenführung von Erst- und Ergänzungsmeldungen, elektronische Meldung) sowie der elektronische Zugang der KantonsärztInnen zur Datenbank beim Bund. Das BAG sollte zudem seinen Wissensstand über die Compliance des obligatorischen Meldesystems verbessern und die Compliance periodisch überprüfen. Zu diesem Zweck sollen auch die neu entstehenden Datensammlungen der Gesundheitsversorgung wie SwissDRG beigezogen werden, so wie dies bereits mit der medizinischen Statistik der Spitäler geschieht.

Besser informieren

Ein erstes Haupthindernis für eine bessere Compliance und damit für ein effektiveres und effizienteres Meldesystem bildet der teilweise ungenügende Kenntnisstand der Meldepflichtigen über die meldepflichtigen Krankheiten, Fristen und Adressaten. Das BAG sollte der eigenen Kommunikation deutlich mehr Gewicht beimessen, mehr und regelmässige Informationen über die Funktionsweise und den Nutzen des Meldesystems über verschiedene Kommunikationskanäle bereitstellen und den Zugang zu diesen Informationen und den Daten verbessern. Wir empfehlen im Einzelnen:

- › den Zugang zu den Meldeunterlagen und die Meldeinformationen auf der Webseite des BAG vereinfachen,
- › Informationen für Weiter- und Fortbildungsverantwortliche aufbereiten,
- › Änderungen im Meldesystem aktiv kommunizieren,
- › Ansprechpersonen bezeichnen, die über eine einprägsame „Hotline“ einfach zu erreichen sind und über meldepflichtige Krankheiten, Fristen etc. Auskunft geben können,
- › über verschiedene Kanäle den praktischen Nutzen des Meldesystems vermehrt aufzeigen und

- › den Meldepflichtigen vermehrt Feedback geben und regelmässig über ihre Compliance informieren.

Prozesse vereinfachen, Unterstützung bieten und Compliance einfordern

Neben fehlenden Kenntnissen bilden auch knappe Kapazitäten und Überforderungen in einem anforderungsreichen und komplexen Alltag der Meldepflichtigen ein Haupthindernis. Das BAG sollte im Rahmen seiner Möglichkeiten und Aufgaben Massnahmen entwickeln, Lösungen unterstützen und aktiv propagieren, die darauf abzielen, den Meldeprozess zu vereinfachen und Hürden abzubauen. Dazu zählen Arbeitshilfen wie bspw. Checklisten, die von den Meldepflichtigen explizit gewünscht werden, und die Förderung von Lösungen, welche elektronisches Melden ermöglichen. Letzteres wird beim BAG bereits intensiv vorangetrieben, es soll zuerst für die Laboratorien (2012/13), anschliessend auch für Meldungen von ÄrztInnen (2013/2014) realisiert werden. Das BAG hat in diesem Zusammenhang vorgesehen, eine Schnittstelle anzubieten, die in die bestehenden Systeme integriert werden könnte.

Das BAG sollte ausserdem die Verbandsorganisationen der Meldepflichtigen (H+ und FAMH⁶) verstärkt auf die Thematik des Meldewesens aufmerksam machen, damit diese ihrerseits die medizinischen DirektorInnen und ChefärztInnen sensibilisieren. Dies im Hinblick darauf, dass dem Meldesystem von der Leitung der meldepflichtigen Institutionen eine hohe Priorität eingeräumt wird. Zudem sollten die Verantwortlichkeiten und Abläufe klar geregelt und insbesondere die meldepflichtigen Mitarbeitenden entsprechend und regelmässig informiert werden. Denkbar wären Best Practice-Richtlinien von Spitälern oder Laboratorien mit vorbildlichen Strukturen und Regelungen (u.a. die Integration in ein Qualitätssystem oder in ein elektronisches Informationssystem).

B. EMPFEHLUNGEN AN DIE KANTONSÄRZTINNEN

Wie die Evaluation gezeigt hat, sind die KantonsärztInnen wichtige Bezugspersonen für die ÄrztInnen. Um den Kenntnisstand bei den ÄrztInnen zu verbessern, sollten die KantonsärztInnen deshalb vermehrt über das Meldesystem informieren, sei es an Fortbildungsveranstaltungen oder im Zusammenhang mit der Erteilung von Praxisbewilligungen. Im Vordergrund steht dabei, dass die ÄrztInnen das System und dessen Grundprinzipien kennen und wissen, wo sie die Informationen holen können.

⁶ FAMH: Schweizerischer Verband der Leiter Medizinisch-Analytischer Laboratorien.

Damit die Meldefristen eingehalten werden können, sollten auch die KantonsärztInnen sicherstellen, dass die Erreichbarkeiten gewährleistet sind. Bei Bedarf können sich dazu (kleinere) Kantone auch regional zusammenschliessen, um Ressourcen gemeinsam zu nutzen.

C. EMPFEHLUNGEN AN DIE LEISTUNGSERBRINGER

Ärzterschaft

Im Weiteren sollte auch von Seiten der Fachgesellschaften dem Meldeprozess im Rahmen der Fortbildung genügend Beachtung geschenkt werden, indem entsprechende Lernziele formuliert und konkretisiert werden. Die FMH und Fachgesellschaften sollten die ÄrztInnen besser orientieren, wie sie den Aufwand abrechnen können. Auch zur besseren Compliance bei niedergelassenen ÄrztInnen sollten sie verstärkte Zeichen setzen, dass den Meldungen hohe Priorität einzuräumen ist.

Spitäler

Um die Compliance bei den Spitälern zu verbessern, sollten sich die Spitalleitungen expliziter zum Meldesystem bekennen, die Verantwortlichkeiten und Abläufe zum Meldeprozess im Qualitätsmanagement klarer regeln und die meldepflichtigen Mitarbeitenden entsprechend und regelmässig informieren. Angesprochen sind hier in erster Linie die leitenden ÄrztInnen, aber auch die Pflegefachleute könnten im Meldeprozess vermehrt Aufgaben übernehmen, da sie im Vergleich zu den behandelnden ÄrztInnen weniger häufig rotieren. Wichtig wäre auch eine Automatisierung, d.h. die Integration in ein elektronisches Managementsystem inklusive Patientendossiers und Behandlungspfade. Um die Compliance zu überprüfen, empfehlen wir, die gemeldeten Fälle ausserdem mit spitalinternen Statistiken (z.B. ICD-Codierungen) abzugleichen.

Laboratorien

Analog zu den Spitälern sollte auch bei den Laboratorien sichergestellt sein, dass die Verantwortlichkeiten und Abläufe klar geregelt sind und die meldepflichtigen Mitarbeitenden informiert werden. Die Laborleitungen und die Berufs- und Branchenorganisationen sollten sich ausserdem zur Meldepflicht bekennen und ihr hohe Priorität einräumen. Die Laboratorien können zur verbesserten Compliance beitragen, indem sie die gemeldeten Fälle mit den laborinternen Statistiken systematisch überprüfen.