

INTERNATIONALE NORMEN UND INTERNATIONALER HANDEL

Jennifer Saurina und Andreas Wyss, BLV

Die Weltorganisation für Tiergesundheit (OIE) verfolgt das Ziel, die weltweite Verbreitung von Tierseuchen zu verhindern. Dazu erarbeitet die OIE seit ihrer Gründung Gesundheitsnormen und entwickelt diese stetig weiter. Doch mehr denn je steht die OIE im Spannungsfeld der Bedürfnisse von Industriestaaten und Entwicklungsländern sowie der Bedürfnisse von internationalen Organisationen sowie des internationalen Handels.

Die Internationalen Organisationen OIE und WTO

Oberstes Ziel der Weltorganisation für Tiergesundheit (OIE) ist die Verhinderung der weltweiten Verbreitung von Tierseuchen. So war es auch der Ausbruch der Rinderpest 1920 in Europa, der den Anstoss zur Gründung der Organisation gegeben hat. Die Schweiz gehörte 1924 mit der Ratifizierung der Konvention zu den 28 Gründerstaaten der OIE. Es ist unbestritten, dass sich die Risiken der Ausbreitung einer Tierseuche seit der Gründung der OIE verringert haben,

einerseits dank Massnahmen zur weltweiten Verbesserung der Tiergesundheit und andererseits dank international geltenden Gesundheitsnormen, welche die Gesundheitssicherheit im Handel von Tieren und tierischen Produkten gewährleisten. Die Normen, die auf wissenschaftlichen Daten basieren, werden jährlich von den heute 180 Mitgliedstaaten der OIE verabschiedet und zudem von der Welthandelsorganisation (WTO) anerkannt.

Dank ihrer Normen fördert die OIE den internationalen Handel, beispielsweise durch

- die Publikation von Empfehlungen über den sicheren Handel mit Tieren und tierischen Produkten
- die Anerkennung des offiziellen Status von sieben spezifischen Tierseuchen: nämlich der Maul- und Klauenseuche, der Lungenseuche der Rinder, der Pferdepest, der Pest der kleinen Wiederkäuer, der klassischen Schweinepest, der Rinderpest sowie der bovinen spongiformen Enzephalopathie (BSE)
- die Sicherstellung der Transparenz durch die Meldung von Seuchenereignissen.

Die OIE ist zwar seit 1924 zuständig für die internationalen Gesundheitsnormen im Zusammenhang mit der Kontrolle und der Prävention von Tierseuchen – ihre Anerkennung und die Einhaltung dieser Normen haben sich jedoch erst nach der Gründung der WTO und der Unterzeichnung des Übereinkommens über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Massnahmen (kurz: SPS-Abkommen) «wirklich» durchgesetzt. Die WTO wurde 1995 gegründet und die Schweiz war von Anfang an Mitglied. Im Gegensatz zur OIE hat die WTO die rechtliche Kompetenz, ihre Mitglieder zu verpflichten, die Forderungen des SPS-Abkommens und somit die von der OIE festgelegten Normen einzuhalten. Weitere Massnahmen können auch zur Anwendung kommen, wenn wissenschaftlich erwiesen ist, dass die geltenden Normen keinen ausreichenden Schutz bieten. Dann muss jedoch sichergestellt sein, dass diese Massnahmen keine verborgene Handelsbeschränkung bilden. Die WTO ist in diesem Zusammenhang zuständig für die Durchführung des Verfahrens zur Beilegung von Streitigkeiten. Sie kann rechtliche Schritte einleiten, wenn ein Land gegen das SPS-Abkommen verstösst. Es muss allerdings darauf hingewiesen werden, dass dieses Verfahren nur selten zur Anwendung kommt, um Handelsdifferenzen auszuräumen, da es sehr langwierig und kostspielig ist.

Der internationale Handel

Die Normen der OIE werden zwar in einem partizipativen Prozess ausge-

arbeitet und die geltenden rechtlichen Pflichten nach WTO-SPS-Abkommen von allen Mitgliedern akzeptiert; doch bei der Umsetzung der Normen in der Ein- und Ausfuhr von Tieren und tierischen Produkten sind nicht alle Länder gleich konsequent. Die Bedenken in Bezug auf das Risiko der Verbreitung von Krankheitserregern beim Handelsaustausch sind nicht immer begründet, und die Veterinärdienste stehen häufig zwischen vielen ganz unterschiedlichen Interessen: Eindeutigkeit der rein wissenschaftlichen Daten, politische Anliegen, kulturelle Fragen und wirtschaftliche Aspekte. So ist in gewissen Fällen zu beobachten, dass der Protektionismus eine wichtigere Rolle spielt als die wissenschaftlich begründeten Entscheide.

Gesundheitsstatus und Leistung der Veterinärdienste

Seit 1994 verfügt die OIE über eine Prozedur zur offiziellen Anerkennung des guten Tierseuchenstatus eines Landes in Bezug auf einzelne der sieben oben genannten Tierseuchen. Dieser Ansatz wird laufend weiterentwickelt und an die Anforderungen im Feld angepasst. Ganze Länder oder nur bestimmte Zonen eines Landes können als seuchenfrei anerkannt werden. Seit einigen Jahren besteht zudem die Möglichkeit, eine einzelne Produktionskette eines Landes als seuchenfrei anzuerkennen. Die Schweiz hat übrigens im Mai 2015 diese Anerkennungsprozedur wieder durchlaufen, um für BSE den Status eines Landes mit vernachlässigbarem Risiko zurückzuerhalten. So wurde die

Schweiz von der OIE genau 25 Jahre nach dem Auftreten des ersten BSE-Falles wieder in die sicherste Länderkategorie eingeteilt und somit mit dem höchsten Status für diese Krankheit offiziell anerkannt.

Um das doppelte Ziel der Gesundheitssicherheit und der Liberalisierung des Handels zu erfüllen, sehen die Normen der OIE derzeit vor, auch tierische Produkte zu identifizieren, die unter klar definierten Voraussetzungen als sichere Produkte gehandelt werden können. Tatsächlich bleiben aber in der Praxis viele Länder sehr zurückhaltend bei der Einfuhrerlaubnis von als sicher deklarierten Produkten, wenn diese aus Ländern stammen, die nicht offiziell als seuchenfrei anerkannt sind. Beispielsweise definieren die Normen der OIE das knochenfreie Muskelfleisch vom Rinderskelett als importfähige Ware, unabhängig vom Status des Ausfuhrlandes in Bezug auf das BSE-Risiko. Trotzdem fordern noch zahlreiche Einfuhrländer, dass das Ausfuhrland selbst als Land mit kontrolliertem oder vernachlässigbarem BSE-Risiko gilt.

Prüft man zudem die Liste der Länder, die derzeit als offiziell frei von den sieben oben erwähnten Tierseuchen gelten, handelt es sich hierbei meist um Industriestaaten, die sich die Kosten für die Umsetzung und den Erhalt dieses Status leisten können. Damit die Entwicklungsländer ihre Veterinärdienste stärken und dadurch die Bekämpfung bestimmter, teilweise mit dem Handel zusammenhängender Seuchen fördern können, hat die OIE ein Werkzeug entwickelt. Es handelt sich dabei um eine

Evaluationsprozedur der Veterinär-dienste, kurz PVS-Tool, das konkrete Anhaltspunkte über die Konformität der Veterinär-dienste mit den von der OIE verabschiedeten Normen bietet. Das PVS-Tool weist auf die Stärken und Schwächen der Veterinär-dienste hin und evaluiert die erforderlichen finanziellen Mittel, um allfällige Lücken zu schliessen. Bislang haben über 120 Länder bei der OIE ein Gesuch zur Durchführung einer solchen Evaluation in ihrem Land eingereicht. Die aufgrund der Ergebnisse dieser Evaluationen eingeleiteten Massnahmen haben einen direkten Einfluss auf die Qualität des Veterinär-dienstes und folglich auf den Weltmarktzugang eines Landes.

Obwohl der OIE-Seuchenstatus grösstenteils international anerkannt und akzeptiert wird, spielt bei bilateralen Verhandlungen für die Festlegung der Ein- und Ausfuhrbedingungen das gegenseitige Vertrauen in die staatliche Seuchenüberwachung eine wichtige Rolle. Um dieses Vertrauen aufzubauen, ist es unabdingbar, dass die Behörden des einführenden Landes den Veterinär-dienst im Herkunftsland im Rahmen von Audits überprüfen. Dabei ist in der Schweiz die Zusammenarbeit von Bund, Kantonen und der Wirtschaft von zentraler Bedeutung. Diese Zusammenarbeit konnte in den letzten Jahren aufgrund der stetig zunehmenden Anzahl Audits durch Drittstaaten ausgebaut werden. Zudem können in-

ternationale Audits dazu beitragen, den nationalen Veterinär-dienst aus einem anderen Blickwinkel kritisch zu hinterfragen, um auf diese Weise den ständigen Verbesserungsprozess zu unterstützen.

Im Zusammenhang mit der Entwicklung der von der OIE zur Verfügung gestellten Werkzeuge zur Erleichterung und Sicherung des internationalen Handels könnte das PVS-Tool künftig eine Rolle bei der Stärkung des Vertrauens zwischen den Handelspartnern spielen.

NICHT NUR WISSENSCHAFTLICH BEGRÜNDETE FAKTOREN BEEINFLUSSEN DEN HANDEL.

Es könnte nämlich eine standardisierte und von den Ländern anerkannte Methode zur Evaluation der Kapazitäten der Veterinär-dienste bei der Bewältigung von Seuchenereignissen und der Umsetzung der OIE-Normen bieten.

Beteiligung der Schweiz an den internationalen Diskussionen

Die aktive Teilnahme und frühzeitige Einflussnahme in diesen Organisationen ermöglicht es der Schweiz, ihre Interessen einzubringen und das inter-

nationale Tiergesundheitsniveau bestmöglich weiterzuentwickeln. Die Schweiz spielt in diesem internationalen Kontext eine wichtige Rolle. Sie kann ihre Erfahrungen aufgrund ihres hohen Gesundheitsstatus und Tierschutzniveaus auf internationaler Ebene einbringen.

Die Mitgliedstaaten von internationalen Organisationen sollten nicht nur aktiv sein, sondern auch koordiniert, ziel- und zukunftsgerichtet handeln. Daneben braucht es aber auch gemeinsame Anstrengungen auf regionaler Ebene. Deshalb unterstützt die Schweiz verschiedene regionale Plattformen auf wissenschaftlicher und finanzieller Ebene.

Es ist wichtig, dass eine nachhaltige politische Unterstützung besteht; denn so können regionale Strategien entwickelt werden, die den Bedürfnissen unterschiedlicher Nationen entsprechen, welche mit der gleichen Problematik konfrontiert sind.