

EIDGENÖSSISCHES POLITISCHES DEPARTEMENT

Bern, den 2. Mai 1979

Europarat: Zusatzprotokoll zum Europäischen Uebereinkommen über den Schutz von Tieren auf internationalen Transporten, Genehmigung

Politisches Departement. Antrag vom 18. April 1979 (Beilage)
 Justiz- und Polizeidepartement. Mitbericht vom 26. April 1979
 (Zustimmung)

Volkswirtschaftsdepartement. Mitbericht vom 30. April 1979
 (Zustimmung)

Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement. Mitbericht vom
 24. April 1979
 (Zustimmung)

Antragungsgemäss hat der Bundesrat

b e s c h l o s s e n :

1. Das Zusatzprotokoll zum Europäischen Uebereinkommen über den Schutz von Tieren auf internationalen Transporten wird genehmigt.
2. Der Vorsteher des Politischen Departements wird ermächtigt, dieses Zusatzprotokoll an der 64. Sitzung des Ministerkomitees des Europarates am 10. Mai 1979 in Strassburg ohne Ratifikationsvorbehalt zu unterzeichnen.
3. Die Bundeskanzlei wird das Zusatzprotokoll im Einvernehmen mit dem Politischen Departement in der Amtlichen Sammlung veröffentlichten.

Veröffentlichung:
 Amtliche Sammlung

Protokollauszug (Antrag ohne Beilage) an:

- BK 1 (Rc) zum Vollzug
- EPD 10 zum Vollzug
- JPD 3 zur Kenntnis
- EVD 5 " "
- VED 5 " "

Für getreuen Auszug,
 der Protokollführer:

S. W. M. A. T.



EIDGENÖSSISCHES POLITISCHES DEPARTEMENT

777.241 (sd) - B/dm

Bern, den 18. April 1979

VerteiltAn den Bundesrat

Europarat:

Zusatzprotokoll zum Europäischen
 Uebereinkommen über den Schutz von
 Tieren auf internationalen Transporten

- 1 Die Schweiz hat das Europäische Uebereinkommen über den Schutz von Tieren auf internationalen Transporten am 13.12.1968 durch den Vorsteher des EPD unterzeichnet und am 19.8.1970 ratifiziert (AS 1970 1215). Bis heute gehören der Konvention 18 Vertragsstaaten nämlich Finnland und 17 Mitgliedstaaten des Europarates, unter ihnen 8 Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften, ohne die Niederlande, an.
- 2 Das Uebereinkommen steht im Dienste des allgemeinen Tierschutzes und hat sich mit Blick auf diese Zwecksetzung bewährt. Es ist anwendbar auf Einhufer und Haustiere der Gattung Rind, Schaf, Ziege und Schwein, sowie auf Hausgeflügel und -kaninchen, Haushunde und -katzen, andere Säugetiere, Vögel und kaltblütige Tiere, sofern diese Lebewesen auf der Schiene oder Strasse, auf dem Wasser- oder Luftwege international transportiert werden. Das Uebereinkommen enthält einschlägige Vorschriften über Behältnisse und Verlademodalitäten, Fütterung, Tränkung und Pflege, Abfertigung und Kontrolle.
- 3 Es versteht sich von selbst, dass die Harmonisierung der Tierschutzvorschriften im grenzüberschreitenden Verkehr auch von beträchtlicher wirtschaftlicher Bedeutung ist, da sie dazu beiträgt, den internationalen Marktverhältnissen gerechte Wettbewerbsbedingungen zugrunde zu legen. Es ist aus dieser Sicht nicht erstaunlich, dass die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft im Rahmen ihrer Agrarpolitik eine Richtlinie über den Schutz von Tieren beim internationalen Transport

(77/489/EWG) entworfen hat. Der EG-Rat hat dieses Instrument am 18.7.1977 verabschiedet (ABl. der EG, Nr. L 200 v.8.8.1977, S.10-16).

- 4 Die genannte Richtlinie, die in der ersten Erwägung ausdrücklich auf das Europarats-Uebereinkommen Bezug nimmt, ist diesem fast wörtlich nachgebildet. Auf den ersten Blick könnte man den Eindruck gewinnen, es handle sich um eine Transformation eines völkerrechtlichen Instruments ins interne Recht einer Vertragspartei. Diese Annahme trifft aber insofern nicht zu, als es nicht die Gemeinschaft als solche, sondern ihre Mitgliedstaaten gewesen sind, welche das Uebereinkommen ausgehandelt und, soweit erfolgt, abgeschlossen haben. Es kann somit davon ausgegangen werden, dass das Uebereinkommen des Jahres 1968 schon in das interne Recht der betreffenden EG-Staaten transformiert worden ist und für den internationalen Tiertransport unter ihnen Gültigkeit hat. Die EG-Richtlinie aus dem Jahre 1977 stellt sich somit als einen "verspäteten Versuch" dar, den Anschluss an eine Legiferierungsaktivität zu finden, indem für den geographischen EG-Bereich zwischen die völkerrechtliche und die innerstaatliche Lösung eines grenzüberschreitenden Tatbestandes eine gemeinschaftsrechtliche Regelung eingeschoben wird. Auf Grund dieser Sachlage hat denn auch die Gemeinschaft konsequenterweise den Antrag gestellt, Mitglied des Europarats-Uebereinkommens zu werden. Dies ist der Gegenstand des vorliegenden Antrags.
- 5 Ob die Gemeinschaft überhaupt befugt ist, ausserhalb der Handelspolitik, also z.B. im Bereich des Tierschutzes bei internationalen Transporten, Verträge mit Drittstaaten abzuschliessen, war bis vor wenigen Jahren eine umstrittene Frage. Doch hat inzwischen der Europäische, d.h. der EG-Gerichtshof in zwei bemerkenswerten Entscheiden, dem AETR-Urteil und dem Gutachten 1/76, festgehalten, dass in allen Bereichen, in denen die Gemeinschaft auf Grund des EWG-Vertrages intern legiferiert hat oder bei denen sich ein völkerrechtliches Abkommen (und nicht eine vorgängige interne Legiferierung) zur Erreichung eines Vertragszieles als notwendig erweist, die Gemeinschaft alleine, d.h. unter Ausschluss ihrer Mitgliedstaaten die Kompetenz erhält, mit Drittstaaten Abkommen abzuschliessen. Damit ist die gemeinschaftliche Vertragsabschlusskompetenz auf praktisch alle Wirt-

schaftsgebiete "ausgedehnt", d.h. die fast völlige Uebereinstimmung von "forum internum" und "forum externum" festgelegt worden. Da die Gemeinschaft im Tierschutz bei internationalen Transporten mit der genannten Richtlinie legiferiert hat und auch ohne dies ein völkerrechtliches Abkommen auf dem betreffenden Gebiet für die Erreichung eines Ziels des EWG-Vertrages als notwendig anerkannt werden könnte, steht heute auf Grund des Rechts der Gemeinschaft deren Befugnis, dem Uebereinkommen beizutreten, ausser Frage. - Solch ein Beitritt würde auch nicht dem Sinn des Uebereinkommens widersprechen, insofern diese gemäss Art. 49, 1 einen "offenen" Charakter hat, wenn gleich dessen Autoren bei Niederschrift dieses Artikels wohl primär an den Beitritt von Staaten dachten, die dem Europarat nicht angehören, z.B. Finnland.

- 6 In der Folge ist zwischen dem Sekretariat des Europarates und der EG-Kommission ein Zusatzprotokoll (s. Beilage) ausgehandelt worden, Protokoll, das vom Ministerkomitee auf der Stufe der Ständigen Vertreter anlässlich seiner 300. Sitzung am 26.2.1979 gutgeheissen und für die am 10.5.1979 stattfindende 64. Sitzung des Ministerkomitees zur Unterschrift aufgelegt wurde.
- 7 Das Zusatzprotokoll, beginnend mit einer Präambel, ändert in seinen Art. 1-3 drei Artikel des Uebereinkommens ab und enthält in seinen Art. 4-7 prozedurale Vorschriften hinsichtlich seines Inkrafttretens. Im einzelnen ist folgendes zu sagen:

Präambel: Als Vertragspartner treten die Mitgliedstaaten des Uebereinkommens, nicht aber die Gemeinschaft auf, insofern es darum geht, das Uebereinkommen dergestalt abzuändern, dass die EWG ihm beitreten kann. Letztere ist somit nicht Vertragspartner des Protokolls. Als Begründung eines solchen Beitritts nennt die Präambel die Befugnisse der Gemeinschaft im Bereich des Tierschutzes auf internationalen Transporten, wobei nicht spezifiziert wird, ob es sich um interne oder externe Kompetenzen handelt.

Art. 1: ändert Art. 48 des Uebereinkommens insofern ab, als inskünftig neben den Mitgliedstaaten des Europarates auch die EWG Vertragspartei werden kann.

Art. 2: erweitert den Begriff des Drittstaates zu jenem der "Vertragspartei, die nicht Mitglied des Europarates ist", um dem Sonderstatus der Gemeinschaft gerecht zu werden.

Art. 3: bezieht sich auf Art. 47 der Konvention, welcher eine klassische Schiedsgerichtsklausel enthält; das Gericht besteht aus je einem Richter der beiden Konfliktparteien, die einen vorsitzenden Richter wählen. Der Entscheid erfolgt nach dem Mehrheitsprinzip und ist für die Parteien verbindlich. - Ist nun eine der Konfliktparteien ein EG-Staat, so ist das Schiedsgerichtsbegehren, gemäss der Neufassung von Art. 3, sowohl an diesen Staat wie an die Gemeinschaft zu richten, worauf die beiden letzteren mitzuteilen haben, wer von ihnen als Konfliktpartei anzusprechen ist oder ob sie sich solidarisch als solche konstituieren. Findet diese Mitteilung nicht statt, so werden der EG-Staat und die Gemeinschaft als eine einzige Konfliktpartei angesehen. Der Zweck dieser Formel besteht darin, sicherzustellen, dass die Vertragserfüllung seitens der Gemeinschaft nicht durch einen Kompetenzkonflikt zwischen ihr und einem ihrer Mitgliedstaaten in Frage gestellt werden kann.

Art. 4-7: nennen die möglichen Vertragspartner, die Unterschriften- und Genehmigungsmodalitäten, das Inkrafttreten des Protokolls nach Genehmigung durch alle Vertragspartner des Uebereinkommens, die Tatsache, dass das Protokoll inskünftig integrierender Bestandteil des Uebereinkommens sein wird, sowie die Notifikationspflichten des Generalsekretärs des Europarates.

- 8 Es ist an dieser Stelle auf eine bemerkenswerte Rechtsfrage hinzuweisen, auf die das Protokoll keine Antwort gibt und die bei unseren Vertragspartnern im Detail zu ergründen, wir nicht für tunlich erachteten. Es stellt sich nämlich das Problem, ob die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft in ihrem gegenseitigen Verhältnis dem Regime der EG-Richtlinie oder jenem des Uebereinkommens unterstehen. Dieselbe Frage stellt sich teilweise auch für die Verkehrsverhältnisse ge-

genüber den Mitgliedern des Uebereinkommens, die der EG nicht angehören, da die Richtlinie gemäss ihrem Art. 4 ebenfalls für die Ein- und Ausfuhr bezüglich Drittstaaten Anwendung findet, allerdings nur für jene Teilstrecke des Transportes, der in der Gemeinschaft liegt. Angesichts der praktisch materiellen Uebereinstimmung der beiden Rechtsinstrumente mag diese Frage als belanglos erscheinen. Hinsichtlich des Schiedsverfahrens hat sie aber dennoch Bedeutung; denn wenn die EG-Staaten in ihrem gegenseitigen Verhältnis prioritär der Richtlinie unterstehen, so sind sie gar nicht mehr befugt, bei Konflikten unter sich (oder gegenüber der Gemeinschaft) das Schiedsgerichtsverfahren in Anspruch zu nehmen, sondern müssten sich an den Europäischen Gerichtshof als der einzigen Auslegungsinstanz der Richtlinie wenden. Würde dieser die Richtlinie in einer Weise auslegen, die den EG-Staaten einen Wettbewerbsvorteil im innergemeinschaftlichen Verkehr gewährt, so wäre es den Drittstaaten jedoch unbenommen, die Gemeinschaft als solche unter dem Regime des Uebereinkommens vor das Schiedsgericht zu ziehen.

Wenn dem so ist, so hätte der Beitritt der Gemeinschaft zum Uebereinkommen praktisch zur Folge, dass sich diese ihren Mitgliedstaaten nach Massgabe der Richtlinie substituiert, ohne dass letztere jedoch gezwungen würden, ihre Mitgliedschaft in der Konvention auch formell aufzukündigen. Dies erklärt sich aus historischen Gründen: Wäre das Uebereinkommen nach Verabschiedung der Richtlinie und ausserhalb des Europarates ausgehandelt worden, so wäre die Gemeinschaft sicherlich unter Ausschluss ihrer Mitgliedstaaten als Vertragspartner aufgetreten.

Diese Ueberlegungen sind weniger hypothetisch, als dies zunächst erscheinen mag. Falls nämlich die Gemeinschaft tatsächlich das Substitutionsmodell vertreten würde, so könnte sie u.U. die Behauptung wagen, die innergemeinschaftlichen Transporte seien den Binnentransporten gleichzusetzen, womit sie dem Uebereinkommensregime entzogen wären. Das Problem hat sich schon im Rahmen des AETR und bei den Verhandlungen zur Liberalisierung des grenzüberschreitenden Omnibusverkehrs gezeigt. Wir haben hierbei die Ansicht vertreten, dass der Verkehr zwischen EG-Staaten "international" ist, solange

diese formell Partner des völkerrechtlichen Vertragswerks bleiben. Diese Doktrin müsste gegebenenfalls auch im vorliegenden Falle verfolgt werden.

Wenn wir auf diese Frage, die wohl erst durch die Praxis eine Antwort erhalten wird, eingegangen sind, so deshalb, weil sie auf die komplexen Verhältnisse hinweist, die sich in Westeuropa aus der Ueberlagerung von Völker-, Gemeinschafts- und nationalem Recht ergeben.

- 9 Der Beitritt zum genannten Protokoll schafft für unser Land jedenfalls weder neue Verpflichtungen noch einen Rechtsverlust. Denn es geht ja bloss darum, einer Kompetenzverschiebung zwischen den EG-Staaten und der Gemeinschaft Rechnung zu tragen, einem Vorgang also, der uns nicht direkt betrifft. Wir haben, im Gegenteil, ein Interesse, zu vermeiden, EG-Staaten vertraglich gegenüberzustehen, die u.U. nicht mehr völlig in der Lage sind, die Uebereinkommensverpflichtungen zu erfüllen, da sie die diesbezügliche Zuständigkeit an die Gemeinschaft abgegeben haben.

Angesichts dieser Sachlage kann der Bundesrat über den Beitritt zum Zusatzprotokoll in eigener Kompetenz befinden.

Es sei beigefügt, dass der Beitritt der Gemeinschaft zu einem Europarats-Uebereinkommen auch von politischer Bedeutung ist, insofern er die mehr denn je notwendige Zusammenarbeit der beiden Institutionen unter Beweis stellt. Wir können es nur begrüßen, dass ein weiteres im Rahmen des Europarates ausgearbeitetes Rechtsinstrument die Gemeinschaft als solche miteinzubeziehen vermag und damit eine gegenseitige Polarisierung der Rechtskreise im betreffenden Gebiet verhindert.

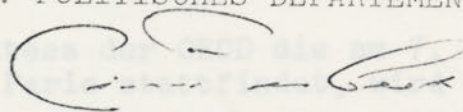
- 10 Das für den Vertragsgegenstand sachlich zuständige Veterinäramt wie auch die Handelsabteilung haben diesem Antrag zugestimmt.

11

A n t r a g

1. Das Zusatzprotokoll zum Europäischen Uebereinkommen über den Schutz von Tieren auf internationalen Transporten wird genehmigt.
2. Der Vorsteher des Eidg. Politischen Departements, Bundesrat Pierre Aubert, wird ermächtigt, dieses Zusatzprotokoll anlässlich der 64. Sitzung des Ministerkomitees des Europarates am 10. Mai 1979 in Strassburg ohne Ratifikationsvorbehalt zu unterzeichnen.
3. Die Bundeskanzlei wird das Zusatzprotokoll im Einvernehmen mit dem EPD in der Amtlichen Sammlung veröffentlichen.

EIDG. POLITISCHES DEPARTEMENT



(Aubert)

Beilage erwähntzum Mitbericht an:

- EJPD (JA)
- EVD (VetA, HA)
- EVED (EAV)

Protokollauszug an:

- Bundeskanzlei 4 Expl. zum Vollzug
- EPD 10 " zum Vollzug
- EJPD 4 " zur Kenntnisnahme
- EVD 4 " zur Kenntnisnahme
- EVED 2 " zur Kenntnisnahme