KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 23.11.2005
KOM(2005) 583 endgültig

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über die Folgen des Urteils des Gerichtshofs vom 13. September 2005 (Rs. C-176/03, Kommission gegen Rat)

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über die Folgen des Urteils des Gerichtshofs vom 13. September 2005 (Rs. C-176/03, Kommission gegen Rat)

1. Durch das Urteil vom 13. September 2005 in der Rs. C-176/03, *Kommission gegen Rat,* wird geklärt, wie die Zuständigkeiten bei strafrechtlichen Maßnahmen zwischen erstem und drittem Pfeiler verteilt sind. Hierdurch werden alle Zweifel in einer seit langem strittigen Frage beseitigt. Die Kommission möchte mit der vorliegenden Mitteilung darlegen, welche Folgen sich hieraus ergeben. Die Mitteilung enthält im Anhang eine Liste der durch das Urteil des Gerichtshofs betroffenen Rechtsakte. Eines der Ziele der Mitteilung besteht darin, eine Methode vorzuschlagen, mit deren Hilfe die Rechtlage für diese, auf der falschen Rechtsgrundlage angenommenen Rechtsakte bereinigt werden kann. Im Übrigen möchte sie die Ausübung des Initiativrechts der Kommission in der Zukunft lenken.

1. INHALT UND TRAGWEITE DES URTEILS VOM 13.9.2005 IN DER RECHTSSACHE C-176/03 (KOMMISSION GEGEN RAT)

1.1. Inhalt des Urteils vom 13.9.2005 in der Rechtssache C-176/03

2. Die Kommission hatte beim Gerichtshof beantragt, dass der Rahmenbeschluss 2003/80/JI des Rates vom 27. Januar 2003 über den Schutz der Umwelt durch das Strafrecht[1], in dem die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, strafrechtliche Sanktionen bei den in dem Beschluss genannten Verstößen gegen das Umweltrecht vorzusehen, für nichtig zu erklären, da sich die Zuständigkeit für die Auferlegung einer solchen Verpflichtung aus einem Gemeinschaftsinstrument herleite, dessen Annahme die Kommission im Übrigen vorgeschlagen hatte[2].

3. Der Gerichtshof stellte fest, dass zwar „[g]rundsätzlich […] das Strafrecht ebenso wie das Strafprozessrecht […] nicht in die Zuständigkeit der Gemeinschaft [fällt]“[3], dies „den Gemeinschaftsgesetzgeber jedoch nicht daran hindern [kann], Massnahmen in Bezug auf das Strafrecht der Mitgliedstaaten zu ergreifen, die seiner Meinung nach erforderlich sind, um die volle Wirksamkeit der von ihm zum Schutz der Umwelt erlassenen Rechtsnormen zu gewährleisten, wenn die Anwendung wirksamer, verhältnismäßiger und abschreckender Sanktionen durch die zuständigen nationalen Behörden eine zur Bekämpfung schwerer Beeinträchtigungen der Umwelt unerlässliche Massnahme darstellt“[4] .

4. Die Vorschriften der Artikel 1 bis 7 des Rahmenbeschlusses - Definition der Straftatbestände, Grundsatz der strafrechtlichen Verfolgung, Teilnahme und Anstiftung, Höhe des Strafmaßes, Nebenstrafen und Haftung juristischer Personen - hätten daher sowohl in Anbetracht ihrer Zielsetzung als auch ihres Inhalts „wirksam

---

1 ABl. L 29 vom 5.2.2003, S. 55.

2 Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt, KOM(2001) 139 vom 13. März 2001, ABl. C 180 E vom 26.6.2001, und geänderter Vorschlag KOM(2002) 544.

3 Rdnr. 47.

4 Rdnr. 48.

auf der Grundlage des Artikels 175 EG-Vertrags […] erlassen werden können", da ihr „Hauptzweck […] im Schutz der Umwelt besteht"[5]. „Damit verstößt der Rahmenbeschluss dadurch, dass er in den nach Artikel 175 EG der Gemeinschaft übertragenen Zuständigkeiten übergreift, aufgrund seiner Unteilbarkeit in seiner Gesamtheit gegen Artikel 47 EU"[6], der bestimmt, dass das Gemeinschaftsrecht Vorrang gegenüber Titel VI EU-Vertrag hat, und ist daher für nichtig zu erklären.

5. Damit ist der Gerichtshof in seinem Urteil weitergegangen, als es der Generalanwalt in seinem Antrag gefordert hatte. Dieser vertrat die Auffassung, dass es dem Gemeinschaftsgesetzgeber zwar zustehe, den Grundsatz der strafrechtlichen Ahndung schwerwiegender Umweltschädigungen festzuschreiben, nicht aber deren Ausgestaltung im Detail.

1.2. Tragweite des Urteils vom 13. September 2005

6. Um die Rechtmäßigkeit der Rechtsgrundlage zu überprüfen, bezieht sich der Gerichtshof, wie in solchen Fällen üblich, auf das Ziel und den Inhalt des Rechtsakts. Im vorliegenden Fall geht es um die Gemeinschaftspolitik im Bereich des Umweltschutzes. Es handelt sich hier jedoch um ein Grundsatzurteil, dessen Bedeutung weit über den Bereich des Umweltschutzes hinausreicht, da dieselbe Argumentation auch ausnahmslos auf die übrigen gemeinsamen Politiken und die vier Grundfreiheiten (Freizügigkeit sowie freier Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr) Anwendung finden kann.

7. Aus dem Urteil geht hervor, dass das Strafrecht als solches nicht in den Bereich der Gemeinschaftspolitik fällt. Ein Tätigwerden der Gemeinschaft in Strafsachen kann sich daher nur auf eine implizite Zuständigkeit in Verbindung mit einer ganz bestimmten Rechtsgrundlage stützen. Die Annahme geeigneter strafrechtlicher Maßnahmen auf der Grundlage des Gemeinschaftsrechts ist daher nur möglich, wenn diese sektorbezogen sind, und auch nur unter der Voraussetzung, dass nachweislich die Notwendigkeit besteht, schwere Defizite bei der Umsetzung der Zielsetzungen der Gemeinschaft durch strafrechtliche Maßnahmen zu beseitigen, durch die die volle Wirksamkeit einer Gemeinschaftspolitik oder die Verwirklichung einer Grundfreiheit gewährleistet werden.

8. Materiellrechtlich gesehen gilt die Argumentation des Gerichtshofs folglich nicht nur für den Umweltschutz, sondern für alle Gemeinschaftspolitiken und Grundfreiheiten, für die es zwingende Normen gibt, deren Wirksamkeit gegebenenfalls durch strafrechtliche Maßnahmen gewährleistet werden muss.

9. Der Gerichtshof differenziert nicht nach der Art der strafrechtlichen Maßnahmen. Sein Ansatz ist funktionsorientiert. Es ist die dem Gesetzgeber obliegende Notwendigkeit, für die Einhaltung der Gemeinschaftsnormen zu sorgen, die ihm die Möglichkeit eröffnet, strafrechtliche Maßnahmen vorzusehen.

10. Der Nachweis dieser Notwendigkeit muss von Fall zu Fall erbracht werden, und es obliegt der Kommission, diese in ihren Vorschlägen zu würdigen. Wenn die Kommission jedoch zu der Auffassung gelangt, dass die volle Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts in einem bestimmten Sektor nur durch strafrechtliche Maßnahmen gewährleistet werden kann, dürfen diese je nach den Erfordernissen des jeweiligen Sektors Folgendes einschließen: den Grundsatz der strafrechtlichen

---

[5] Rdnr. 51.
[6] Rdnr. 53.

Verfolgung, die Definition des Straftatbestandes, d.h. der Tatbestandsmerkmale und, soweit angemessen, die Strafart und das Strafniveau[7] oder sonstige Maßnahmen in Bezug auf das Strafrecht. Die Verbindung zur Rechtsgrundlage des EG-Vertrags, die derartige Maßnahmen rechtfertigt, ergibt sich aus den ureigenen Erfordernissen der betreffenden Gemeinschaftspolitik oder Grundfreiheit. Die Kommission würdigt den Grad des Eingreifens der Gemeinschaft im strafrechtlichen Bereich von Fall zu Fall und entsprechend den Notwendigkeiten, wobei sie so weit wie möglich dem Erlass horizontaler Vorschriften den Vorzug gibt, die für den betreffenden Sektor nicht spezifisch sind. So lässt sich, wenn dies die Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts erfordert, die den Mitgliedstaaten zuerkannte Wahlfreiheit hinsichtlich der anwendbaren Sanktionen durch den Gemeinschaftsgesetzgeber eventuell gewissen Rahmenbestimmungen unterordnen.

2. FOLGEN DES GERICHTSHOFSURTEILS

2.1. Allgemeiner Stand der Dinge nach dem Urteil

11. Die durch das Urteil des Gerichtshofs erfolgte Klarstellung in Bezug auf die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen erstem und drittem Pfeiler ergibt folgende Situation:

– Die zur wirksamen Umsetzung des Gemeinschaftsrechts erforderlichen strafrechtlichen Bestimmungen fallen unter den EG-Vertrag. Damit wird der Praxis der doppelten Gesetzgebung (Richtlinie oder Verordnung plus Rahmenbeschluss), die in den letzten Jahren wiederholt zum Zuge kam, ein Ende gesetzt. Im Klartext bedeutet dies: Entweder ist eine speziell auf den betreffenden Bereich zugeschnittene strafrechtliche Bestimmung erforderlich, um die Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts zu gewährleisten, deren Annahme ausschließlich im Rahmen des ersten Pfeilers erfolgt, oder aber der Rückgriff auf strafrechtliche Maßnahmen auf Ebene der Union erscheint nicht ratsam oder es existieren bereits ausreichende horizontale Vorschriften, so dass sich spezifische gesetzgeberische Maßnahmen auf europäischer Ebene erübrigen.

– Horizontale Bestimmungen im Bereich des Strafrechts, deren Zweck es ist, die justizielle und polizeiliche Zusammenarbeit im weitesten Sinne zu fördern, wozu auch die gegenseitige Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen gehört, sowie Maßnahmen, die auf dem Verfügbarkeitsgrundsatz beruhen oder eine Harmonisierung des Strafrechts im Rahmen der Schaffung eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts anstreben, ohne mit der Umsetzung gemeinschaftlicher Politiken oder Grundfreiheiten zusammenzuhängen, fallen unter Titel VI EU-Vertrag. Konkret bedeutet dies, dass – wie vom Gerichtshof bestätigt – strafrechtliche und strafprozessuale Aspekte, die horizontale geregelt werden sollten, im Prinzip nicht dem Gemeinschaftsrecht unterliegen. Dies gilt normalerweise für Fragen im Zusammenhang mit den allgemeinen Regeln des Strafrechts und des Verfahrensrechts sowie für die justizielle und polizeiliche Zusammenarbeit in Strafsachen.

---

[7] Vor allem in Anlehnung an die üblicherweise verwendeten vier Niveaus strafrechtlicher Sanktionen, die harmonisiert wurden (vgl. Schlussfolgerungen des Rates Justiz und Inneres vom 24. und 25. April 2002).

2.2. Kohärenz der Strafrechtspolitik der Union

Der Gemeinschaftsgesetzgeber kann auf das Strafrecht zurückgreifen, um seine Ziele zu erreichen, jedoch nur unter der Bedingung, dass dieses Vorgehen sowohl notwendig als auch kohärent ist.

12. **Notwendigkeit.** Der Rückgriff auf strafrechtliche Maßnahmen muss dadurch begründet sein, dass der fraglichen Gemeinschaftspolitik Wirksamkeit verliehen werden muss. Die Verantwortung für die ordentliche Anwendung des Gemeinschaftsrechts liegt nämlich grundsätzlich bei den Mitgliedstaaten. In bestimmten Fällen bietet es sich jedoch an, den Mitgliedstaaten Orientierungspunkte zu liefern, indem ausdrücklich beschrieben wird, (i) welche Verhaltensweisen einen Straftatbestand darstellen und/oder (ii) welche Art von Sanktionen verhängt werden sollten und/oder (iii) sonstige strafrechtliche, unmittelbar mit dem betreffenden Bereich verbundene Maßnahmen. Bei jedem dieser Punkte ist zu überprüfen, ob das Kriterium der Notwendigkeit, das Subsidiaritätsprinzip und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachtet wurden.

13. **Kohärenz**. Die auf der Grundlage des Gemeinschaftsrechts in Bezug auf einen bestimmten Sektor angenommenen strafrechtlichen Maßnahmen müssen sich auf einer Linie mit dem strafrechtlichen Regelwerk der Union befinden, gleich, ob es sich um auf der Grundlage des ersten oder des dritten Pfeilers angenommene Bestimmungen handelt, um Stückwerk und Widersprüche zu vermeiden. Sollten daher in einem bestimmten Bereich spezielle Vorschriften notwendig sein, um die Ziele des EG-Vertrags zu verwirklichen, muss gegebenenfalls das Verhältnis zwischen diesen spezifischen Vorschriften und den horizontalen Bestimmungen geklärt werden. Zu vermeiden ist ferner, dass den Mitgliedstaaten oder betroffenen Personen widersprüchliche Verpflichtungen auferlegt werden. Die Kommission wird, indem sie von ihrem Initiativrecht Gebrauch macht, sehr genau darauf achten, dass diese Kohärenz gewahrt bleibt. Das Parlament und der Rat sollten in ihrer internen Organisation dieser Notwendigkeit ebenfalls Rechnung tragen.

2.3. Auswirkungen des Urteils auf bereits verabschiedete und vorgeschlagene Rechtsakte

14. Das Urteil des Gerichtshofs hat zur Folge, dass die im Anhang aufgeführten Rahmenbeschlüsse ganz oder teilweise fehlerhaft sind, da sie gänzlich oder zum Teil auf einer falschen Rechtsgrundlage erlassen wurden. Eine rasche Berichtigung durch Einfügung der korrekten Rechtsgrundlagen ist aus mehreren Gründen geboten. Erstens ist es die Pflicht und Schuldigkeit der Organe, eine rechtlich einwandfreie Situation herzustellen, auch wenn die Klagefristen inzwischen abgelaufen sind. Als Hüterin der Verträge obliegt diese Pflicht in erster Linie der Kommission, die bei Rechtsakten der Gemeinschaft über das alleinige Vorschlagsrecht verfügt. Nicht minder in der Pflicht sind jedoch das Europäische Parlament und der Rat, die die Rechtsakte erlassen müssen. Der zweite Grund ist das Gebot der Rechtssicherheit, denn eine falsche Rechtsgrundlage der Rahmenbeschlüsse könnte in einigen Fällen die nationalen Gesetze zu ihrer Umsetzung angreifbar machen.

15. Die Kommission hat am 23. November 2005 beschlossen, den Gerichtshof mit einer Klage zur Nichtigerklärung des Rahmenbeschlusses 2005/667/JAI des Rats vom 12. Juli 2005 zu befassen, der auf die Verstärkung des strafrechtlichen Rahmens zur Bekämpfung der Verschmutzung durch Schiffe abzielt. Es handelt sich um den einzigen Fall, in dem die Kommission wegen der Verfahrensfrist die Möglichkeit hatte, eine Nichtigkeitsklage zu erheben. In diesem Fall war die Kommission der

Ansicht, dass die Entscheidung über die Klageeinreichung das Packet der Massnahmen vervollständigen würde, die aus rechtlicher Sicht angemessenen sind, um die Rechtslage des betreffenden Rahmenbeschlusses zu bereinigen. Tatsächlich ist die Klage ist bewahrender Art; ihr Zweck ist es , die nötige Gesetzmäßigkeit und Rechtssicherheit sicherzustellen. Die Klage wird gegenstandslos, wenn der Vorschlag zur Bereinigung der Rechtsgrundlage des betreffenden Rahmenbeschlusses angenommen wird.

16. Die Bereinigung der rechtlichen Situation im Anschluss an das Urteil kann in unterschiedlicher Form erfolgen. Eine Möglichkeit wäre, bei der Überprüfung der Rechtsakte allein darauf zu achten, dass sie mit der Verteilung der Zuständigkeiten zwischen erstem und drittem Pfeiler, wie sie sich aus dem Urteil des Gerichtshofs ergibt, in Einklang stehen. In diesem Fall würde die Kommission in ihren Vorschlägen auf inhaltliche Änderungen völlig verzichten, selbst wenn die erlassenen Rechtsakte ihr nicht befriedigend erscheinen. Dies wäre eine einfache und schnelle Lösung. Sie erlaubt es, die Gemeinschaftsgesetzgebung in ihrer Substanz beizubehalten und der Rechtssicherheit im Zusammenhang mit Rechtsvorschriften Genüge zu leisten, die für die Verwirklichung des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts wichtig sind. Sie setzt jedoch voraus, dass sich das Parlament und der Rat darin einig sind, bei dieser Gelegenheit nicht in erneute Grundsatzdebatten einzutreten. Bei dieser Lösung bedarf es somit eines vorherigen Einvernehmens zwischen den drei Organen.

17. Kommt ein solches Einvernehmen nicht zustande, würde die Kommission von ihrem Vorschlagsrecht Gebrauch machen und dabei nicht nur die Rechtsgrundlagen richtig stellen, sondern auch inhaltlichen Lösungen den Vorzug geben, die ihrem Verständnis des Gemeinschaftsinteresses entsprechen.

18. Bei den noch nicht angenommenen Vorschlägen besteht kein Grund, die erste Variante zu wählen. Die Kommission wird daher bei Bedarf die notwendigen Änderungen in ihre Vorschläge aufnehmen. Das weitere Verfahren richtet sich dann ausschließlich nach der anwendbaren Rechtsgrundlage.

19. Eine Liste der vom Urteil potentiell betroffenen Rechtsakte und Vorschläge ist dieser Mitteilung beigefügt.

ANHANG

Liste der von dem Urteil des EuGH in der Rs. C- 176/03 betroffenen Rechtsakte

Rechtsakte	**Anwendbare Rechtsgrundlage (EGV)**
Bereits erlassene Rechtsakte	
Aufgehobener Rechtsakt : Rahmenbeschluss 2003/80/JI des Rates vom 27. Januar 2003 über den Schutz der Umwelt durch das Strafrecht (ABl. L 29 vom 5.2.2003, S. 55)	**Artikel 175 Absatz 1**[8]
Rahmenbeschluss 2000/383/JI des Rates vom 29. Mai 2000 über die Verstärkung des mit strafrechtlichen und anderen Sanktionen bewehrten Schutzes gegen Geldfälschung im Hinblick auf die Einführung des Euro (ABl. L 140 vom 14.62000, S. 1) und **Rahmenbeschluss des Rates vom 6. Dezember 2001 zur Änderung des Rahmenbeschlusses 2000/383/JI über die Verstärkung des mit strafrechtlichen und anderen Sanktionen bewehrten Schutzes gegen Geldfälschung im Hinblick auf die Einführung des Euro** (ABl. L 329 vom 14.12.2001, S. 3).	**Artikel 123 Absatz 4**
Rahmenbeschluss 2001/413/JI des Rates vom 28. Mai 2001 zur Bekämpfung von Betrug und Fälschung im Zusammenhang mit unbaren Zahlungsmitteln (ABl. L 149 vom 2.6.2001, S. 1)	**Artikel 57 Absatz 2 und Artikel 95**
Richtlinie 91/308/EWG des Rates vom 10. Juni 1991 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche (ABL. L 166 vom 28.6.1991, S. 77) und **Rahmenbeschluss 2001/500/JI des Rates vom 26. Juni 2001 über Geldwäsche sowie Ermittlung, Einfrieren, Beschlagnahme und Einziehung von Tatwerkzeugen und Erträgen aus Straftaten** (ABL. L 182 vom 5.7.2001, S. 1)	**Artikel 47 Absatz 2 und Artikel 95**

[8] Auf dieser Rechtsgrundlage hatte die Kommission einen Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt (KOM(2001) 139 vom 13. März 2001, ABl. C 180E vom 26.6.2001) und einen geänderten Vorschlag KOM(2002) 544 eingebracht.

sowie	
Richtlinie 2002/90/EG des Rates vom 28. November 2002 zur Definition der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt und Richtlinie 2002/90/EG des Rates vom 28. November 2002 zur Definition der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt (ABL. L 328 vom 5.12.2002, S. 17 und 1).	**Artikel 61 Buchstabe a und 63 Absatz 3 Buchstabe b**
Rahmenbeschluss 2003/568/JI des Rates vom 22. Juli 2003 zur Bekämpfung der Bestechung im privaten Sektor (ABL. L 192 vom 31.7.2003, S. 54)	**Artikel 95**
Rahmenbeschluss 2005/222/JI des Rates vom 24. Februar 2005 über Angriffe auf Informationssysteme (ABl. L 69 vom 16.3.2005, S. 67)	**Artikel 95**
Richtlinie 2005/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Meeresverschmutzung durch Schiffe und die Einführung von Sanktionen für Verstöße und **Rahmenbeschluss 2005/667/JI des Rates vom 12. Juli 2005 zur Verstärkung des strafrechtlichen Rahmens zur Bekämpfung der Verschmutzung durch Schiffe** (ABl. L 255 vom 30.9.2005, S. 11 und 164)	**Artikel 80 Absatz 2**
<u>Vorschläge</u>[9]	
Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates	**Artikel 280 Absatz 4**

[9] Zur Erinnerung: - Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (Initiative KOM(2001) 664 endg. vom 29.11.2001, ABl. C 75E vom 23.6.2002, S. 269): der vorgeschlagene Wortlaut des Rahmenbeschlusses steht in mit der sich aus dem Urteil des Gerichtshofs vom 13.9.2005 ergebenden Verteilung der Zuständigkeiten zwischen erstem und drittem Pfeiler in Einklang. Sollten nichtsdestotrotz strafrechtliche Sanktionen zur Bekämpfung von Diskriminierungen ins Auge gefasst werden, käme nur eine Richtlinie auf der Grundlage von Artikel 13 EGV in Frage.
- Initiative der Hellenischen Republik im Hinblick auf die Annahme eines Rahmenbeschlusses des Rates zur Verhütung und Bekämpfung des Handels mit menschlichen Organen und Geweben» ABl. C 100 vom 26.4.2003, S. 27), derzeit auf Eis gelegt, sowie die Initiative der Bundesrepublik Deutschland im Hinblick auf die Annahme eines Rahmenbeschlusses des Rates über den strafrechtlichen Schutz gegen betrügerisches oder sonstiges unlauteres wettbewerbswidriges Verhalten im Zusammenhang mit der Vergabe von öffentlichen Aufträgen im Gemeinsamen Markt (ABl. C 253 vom 4. September 2000, S. 3).

über den strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft (PIF), (ABl. C 240E vom 28.8.2001, S. 125)[10]	
Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über strafrechtliche Maßnahmen zur Durchsetzung der Rechte des geistigen Eigentums und Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Verstärkung des strafrechtlichen Rahmens zur Ahndung der Verletzung geistigen Eigentums (KOM(2005) 0276 endg.)	**Artikel 95**

[10] Die Situation ist hier insofern eine andere, als die Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften im Anschluss an das Urteil nicht in Frage gestellt sind. Im Übrigen sind bisher weder das Übereinkommen noch die drei Protokolle von allen Mitgliedstaaten ratifiziert worden.