



Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
YVES BOT
vom 10. September 2013¹

Rechtssache C-43/12

**Europäische Kommission
gegen
Europäisches Parlament,**

Rat der Europäischen Union

„Richtlinie 2011/82/EU — Grenzüberschreitender Austausch von Informationen über die Straßenverkehrssicherheit gefährdende Verkehrsdelikte — Wahl der Rechtsgrundlage — Art. 87 Abs. 2 Buchst. a AEUV — Art. 91 Abs. 1 Buchst. c AEUV“

1. Mit der vorliegenden Klage beanstandet die Europäische Kommission die Rechtsgrundlage, auf der die Richtlinie 2011/82/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Oktober 2011 zur Erleichterung des grenzüberschreitenden Austauschs von Informationen über die Straßenverkehrssicherheit gefährdende Verkehrsdelikte² (im Folgenden: Richtlinie) angenommen wurde.

2. Diese Richtlinie schafft ein System zum Informationsaustausch, das den zuständigen Behörden des Mitgliedstaats, in dem ein Verstoß gegen die Straßenverkehrsregeln begangen wird, ermöglicht, vom Zulassungsmitgliedstaat die Daten zu erhalten, die ihm die Identifizierung der für den festgestellten Verstoß verantwortlichen Person ermöglichen.

3. Ursprünglich hatte die Kommission ihren Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Erleichterung der grenzüberschreitenden Durchsetzung von Verkehrssicherheitsvorschriften³ auf Art. 71 Abs. 1 Buchst. c EG gegründet, der nun Art. 91 Abs. 1 Buchst. c AEUV entspricht.

4. Diese Bestimmung ist Teil des Titels IV („Der Verkehr“) des Dritten Teils des AEU-Vertrags. Sie lautet folgendermaßen:

„Zur Durchführung des Artikels 90 werden das Europäische Parlament und der Rat [der Europäischen Union] unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Verkehrs gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie des Ausschusses der Regionen [der Europäischen Union]:

...

c) Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrssicherheit erlassen;

1 — Originalsprache: Französisch.

2 — ABl. L 288, S. 1.

3 — KOM(2008) 151 endg.

...“

5. Nach langen und schwierigen Verhandlungen, die dazu führten, dass der Inhalt der Richtlinie reduziert wurde, gelangte der Rat zu der Auffassung, dass die Richtlinie nicht im Rahmen der Transportpolitik der Gemeinschaft angenommen werden sollte, sondern auf der Grundlage von Art. 87 Abs. 2 AEUV, der Teil des Kapitels 5 („Polizeiliche Zusammenarbeit“) des Titels V („Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“) des Dritten Teils des AEU-Vertrags ist. In Übereinstimmung mit dem Parlament fiel die Wahl schließlich auf diese Rechtsgrundlage.

6. Art. 87 Abs. 1 AEUV bestimmt, dass die „Union ... eine polizeiliche Zusammenarbeit zwischen allen zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, einschließlich der Polizei, des Zolls und anderer auf die Verhütung oder die Aufdeckung von Straftaten sowie entsprechende Ermittlungen spezialisierter Strafverfolgungsbehörden [entwickelt]“.

7. In Art. 87 Abs. 2 AEUV heißt es:

„Für die Zwecke des Absatzes 1 können das Europäische Parlament und der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren Maßnahmen erlassen, die Folgendes betreffen:

a) Einholen, Speichern, Verarbeiten, Analysieren und Austauschen sachdienlicher Informationen;

...“

8. Zur Stützung ihrer Ansicht, der zufolge die Richtlinie auf Art. 91 Abs. 1 Buchst. c AEUV hätte gegründet werden sollen, rückt die Kommission die Tatsache in den Vordergrund, dass deren hauptsächlichlicher Gegenstand die Verbesserung der Verkehrssicherheit sei und dass dieser der gemeinsamen Verkehrspolitik unterliege. Der Mechanismus des durch die Richtlinie geschaffenen Informationsaustauschs sei nur ein Mittel, dieses Ziel zu erreichen.

9. Sie macht ferner geltend, der Anwendungsbereich des Art. 87 Abs. 2 AEUV sei auf Strafsachen beschränkt, so dass diese Bestimmung nur als Rechtsgrundlage für die Schaffung eines Systems zum Informationsaustausch über Straftaten dienen könne. Um zu definieren, was unter den Begriff der Strafsache im Unionsrecht falle, müssten die im nationalen Recht vorgenommenen Einstufungen herangezogen werden. Nur die Verstöße, die formell zum Strafrecht gehörten, könnten also Gegenstand eines Informationsaustauschs gemäß Art. 87 Abs. 2 AEUV sein.

10. Im Hinblick auf diese von der Kommission vertretene Sicht des Anwendungsbereichs dieser Bestimmung unterliege der durch die Richtlinie geschaffene Mechanismus des Informationsaustauschs ihrer Meinung nach nicht der polizeilichen Zusammenarbeit im Sinne des Art. 87 AEUV. Die von der Richtlinie erfassten Verkehrsverstöße seien nämlich in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten nicht ausschließlich als „Straftaten“ eingestuft. Eine Prüfung ihrer Rechtssysteme ergebe, dass diese Verstöße teils dem Verwaltungsrecht, teils dem Strafrecht dieser Staaten unterlägen. Diese Feststellung, dass Verkehrsverstöße in einigen Mitgliedstaaten als Ordnungswidrigkeit betrachtet würden, hindere die Europäische Union an der Schaffung eines Systems zum Informationsaustausch über Straßenverkehrsdelikte auf der Grundlage von Art. 87 Abs. 2 AEUV.

11. Das Parlament und der Rat widersprechen dieser von der Kommission vertretenen Auffassung, ebenso wie alle Mitgliedstaaten, die im Rahmen dieser Klage beteiligt waren⁴.

4 — Es handelt sich dabei um das Königreich Belgien, Irland, Ungarn, die Republik Polen, die Slowakische Republik, das Königreich Schweden sowie das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland.

12. Aus den im Folgenden erläuterten Gründen meine auch ich, dass die Kommission eine zu restriktive Auffassung vom Anwendungsbereich des Art. 87 Abs. 2 AEUV hat und dass diese Bestimmung die richtige Rechtsgrundlage zur Schaffung des Informationsaustauschsystems ist.

I – Würdigung

13. Die vorliegende Klage ist darauf gerichtet, zu klären, ob ein Informationsaustauschsystem, das die Identifizierung von Personen ermöglicht, die einen Verkehrsverstoß in einem anderen Mitgliedstaat als dem ihrer Zulassung begangen haben, der polizeilichen Zusammenarbeit gemäß Art. 87 AEUV unterliegt oder nicht, auch wenn ein solches System auf die Verbesserung der Straßenverkehrssicherheit abzielt und die betreffenden Verstöße nicht von der Gesamtheit der Mitgliedstaaten als „Straftaten“ eingestuft werden.

14. Ich stelle vorab klar, dass, auch wenn dies selbstverständlich erscheinen mag, die Bestimmung der geeigneten Rechtsgrundlage für die Annahme einer Richtlinie keinesfalls durch die institutionellen Besonderheiten beeinflusst werden darf, nach denen auch nach dem Vertrag von Lissabon noch zwischen Titel V des Dritten Teils des AEU-Vertrags, betreffend den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, und den anderen Politikbereichen unterschieden wird. Ich denke dabei insbesondere an das Protokoll (Nr. 21) über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands im Hinblick auf den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Anhang zum EU- und AEU-Vertrag sowie an das Protokoll (Nr. 22) über die Position von Dänemark, ebenfalls im Anhang zu diesen Verträgen.

15. Nach ständiger Rechtsprechung muss die Wahl der Rechtsgrundlage eines Unionsrechtsakts auf objektiven und gerichtlich nachprüfbaren Umständen beruhen, zu denen das Ziel und der Inhalt des Rechtsakts gehören. Ergibt die Prüfung einer Maßnahme, dass sie zwei Zielsetzungen hat oder zwei Komponenten aufweist, und lässt sich eine von ihnen als die hauptsächliche ausmachen, während die andere nur nebensächliche Bedeutung hat, so ist der Rechtsakt nur auf eine Rechtsgrundlage zu stützen, und zwar auf diejenige, welche die hauptsächliche oder vorherrschende Zielsetzung oder Komponente erfordert⁵.

16. Wie es ihr Art. 1 verdeutlicht, soll mit der Richtlinie „allen Straßenverkehrsteilnehmern in der Union ein hohes Maß an Schutz gewährleistet werden, indem der grenzüberschreitende Informationsaustausch über die Straßenverkehrssicherheit gefährdende Verkehrsdelikte und dadurch die Durchsetzung von Sanktionen erleichtert wird, wenn die Delikte mit einem in einem anderen Mitgliedstaat als dem Deliktsmitgliedstaat zugelassenen Fahrzeug begangen werden“.

17. Indem der Unionsgesetzgeber so auf die Gewährleistung eines hohen Schutzniveaus für alle Verkehrsteilnehmer in der Union zielt, verfolgt er unbestritten das Ziel, die Sicherheit, die allen Teilnehmern bei der Straßenbenutzung in einem Mitgliedstaat zukommen sollte, zu verbessern, indem die Anzahl der Toten und Verletzten sowie die Sachschäden verringert werden. Diese Zielsetzung steht insbesondere in den Erwägungsgründen 1, 6, 15 und 26 der Richtlinie im Vordergrund.

18. Es ist richtig, dass, wie es der erste Erwägungsgrund der Richtlinie verdeutlicht, die „Verbesserung der Straßenverkehrssicherheit ... ein vorrangiges Ziel der Verkehrspolitik der Union [ist]“. Im Übrigen kann auch aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs abgeleitet werden, dass der Unionsgesetzgeber befugt ist, auf der Grundlage von Art. 91 Abs. 1 Buchst. c AEUV gemeinsame Bestimmungen zur Verbesserung der Verkehrssicherheit anzunehmen⁶.

5 — Vgl. u. a. Urteil vom 19. Juli 2012, Parlament/Rat (C-130/10, Randnrn. 42 und 43).

6 — Vgl. Urteil vom 9. September 2004, Spanien und Finnland/Parlament und Rat (C-184/02 und C-223/02, Slg. 2004, I-7789, Randnr. 30).

19. Dennoch erscheint mir die Feststellung, nach der die Richtlinie auf die Verbesserung der Verkehrssicherheit abzielt, nicht ausreichend, um diese in den Bereich der Verkehrspolitik einzugliedern und sie vom Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit des Art. 87 AEUV auszuschließen.

20. Meines Erachtens lässt sich nämlich das Ziel der Gewährleistung eines hohen Schutzniveaus für alle Verkehrsteilnehmer in der Union auch an dasjenige anknüpfen, das im Rahmen des Titels V des Dritten Teils des AEU-Vertrags, betreffend den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, verfolgt wird, nämlich daran, gemäß Art. 67 Abs. 3 AEUV ein hohes Schutzniveau zu erreichen.

21. Außerdem kann die Durchführung einer polizeilichen Zusammenarbeit im Rahmen des Art. 87 AEUV, indem sie eine wirksamere Verfolgung einer Kategorie von Delikten ermöglicht, ein im Allgemeininteresse stehendes Ziel anstreben, das auch im Rahmen eines Politikbereichs wie der Verkehrspolitik verfolgt wird.

22. Insoweit stelle ich fest, dass Art. 83 Abs. 2 AEUV es der Union im Rahmen der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen benachbarten Bereichs ermöglicht, Mindestvorschriften zur Festlegung von Straftaten und Strafen vorzusehen, wenn sich die Angleichung der strafrechtlichen Vorschriften der Mitgliedstaaten als unerlässlich für die wirksame Durchführung der Politik der Union auf einem Gebiet, auf dem Harmonisierungsmaßnahmen erfolgt sind, erweist⁷. Das Bestehen einer Rechtsgrundlage zur Harmonisierung des Strafrechts der Mitgliedstaaten – wenn dies zur Erreichung der im Rahmen der sektoralen Politik verfolgten Zielsetzungen nötig ist – zeigt auf, dass die Grenze zwischen den Rechtsgrundlagen der sektoralen Politiken einerseits und denjenigen, die die Schaffung einer polizeilichen oder justiziellen Zusammenarbeit im Rahmen des Titels V des Dritten Teils des AEU-Vertrags ermöglichen, nicht unüberwindbar ist. So würde eine Unionsregelung, die die Einführung von Mindestvorschriften zur Festlegung von Straftaten und Strafen im Bereich des Straßenverkehrs zum Gegenstand hätte, die Zielsetzung verfolgen, die Straßenverkehrssicherheit zu verbessern, aber nicht Art. 83 Abs. 2 AEUV unterliegen.

23. Ebenso werden wir später die Gelegenheit erhalten, einen Akt des abgeleiteten Rechts zu erörtern, der unter die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen fällt, nämlich den Rahmenbeschluss 2005/214/JI des Rates vom 24. Februar 2005 über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung von Geldstrafen und Geldbußen⁸, der durch die Möglichkeit der Anerkennung von Geldstrafen und Geldbußen, die in Fällen von Verkehrsdelikten erhoben werden können, unbestritten zur Verbesserung der Straßenverkehrssicherheit beiträgt.

24. Diesen Gesichtspunkten ist also zu entnehmen, dass die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, wie sie im Vertrag von Lissabon ausgestaltet wurde, Ziele des Allgemeininteresses verfolgen kann, die mit den sektoralen Politiken verbunden sind. Ich kann nicht erkennen, warum es Unterschiede geben sollte, was die polizeiliche Zusammenarbeit angeht.

25. Aus diesen ersten Erwägungen geht hervor, dass die Feststellung, nach der die Richtlinie auf die Verbesserung der Verkehrssicherheit abzielt, nicht an sich ausschlaggebend dafür ist, ob Art. 87 Abs. 2 AEUV oder Art. 91 Abs. 1 Buchst. c AEUV die richtige Rechtsgrundlage für die Richtlinie ist.

26. Daher ist die Prüfung der von der Richtlinie verfolgten Zielsetzungen ohne Beschränkung auf die erklärte Zielsetzung der Verbesserung der Straßenverkehrssicherheit zu vertiefen.

7 — Dazu, was als „akzessorische strafrechtliche Harmonisierung“ bezeichnet werden kann, vgl. Bernardi, A., „L’harmonisation pénale accessoire“; Tricot, J., „Discussion – L’harmonisation pénale accessoire: question(s) de méthode – Observations sur l’art et la manière de légiférer pénalement selon l’Union européenne“, und Gindre, E., „Discussion – L’harmonisation pénale accessoire. Éléments de réflexion sur la place du droit pénal au sein de l’Union européenne“, *Le droit pénal de l’Union européenne au lendemain du Traité de Lisbonne*, Société de législation comparée, Paris, 2012, S. 153, 185 bzw. 197.

8 — ABl. L 76, S. 16.

27. Bei der Entscheidung, die Richtlinie zu verabschieden, ist der Unionsgesetzgeber von der einfachen Feststellung ausgegangen, dass die Entwicklung des freien Personenverkehrs innerhalb der Gemeinschaft häufig ein Synonym für die Straflosigkeit von Verkehrsdelikten sei.

28. Der Begründung des erwähnten Richtlinienvorschlags zufolge ergibt sich die Notwendigkeit der Errichtung eines Informationsaustauschsystems daraus, dass Verkehrsdelikte oftmals nicht verfolgt werden, wenn sie mit einem Fahrzeug begangen werden, das in einem anderen Mitgliedstaat als dem der Begehung des Verstoßes zugelassen ist. Dieses Problem besteht in besonderem Maß bei Verstößen, die automatisch durch Überwachungskameras und ohne direkten Kontakt zwischen dem Fahrzeugführer und der Polizei festgestellt werden⁹.

29. Im zweiten Erwägungsgrund der Richtlinie stellt der Unionsgesetzgeber fest, dass „Sanktionen in Form von Geldbußen und Geldstrafen für bestimmte Straßenverkehrsdelikte oftmals nicht durchgesetzt [werden], wenn das Deliktfahrzeug in einem anderen Mitgliedstaat als dem Mitgliedstaat, in dem das Delikt begangen wurde (Deliktmitgliedstaat), zugelassen ist“. Ausgehend von dieser Feststellung wird mit der „Richtlinie ... angestrebt, dass in diesen Fällen die Effektivität der Ermittlungen bei die Straßenverkehrssicherheit gefährdenden Verkehrsdelikten gewährleistet ist“.

30. Gemäß dem sechsten Erwägungsgrund der Richtlinie sollte, „[u]m die Straßenverkehrssicherheit in der gesamten Union zu verbessern und die Gleichbehandlung von Fahrern, und zwar von gebietsansässigen und nicht gebietsansässigen Zuwiderhandelnden, zu gewährleisten, ... die Ahndung unabhängig vom Mitgliedstaat der Zulassung des Fahrzeugs erleichtert werden. Zu diesem Zweck sollte ein System für den grenzüberschreitenden Informationsaustausch bei bestimmten, genau bezeichneten, die Straßenverkehrssicherheit gefährdenden Verkehrsdelikten – ungeachtet ihrer Einstufung als Ordnungswidrigkeit oder Straftat nach dem Recht des betreffenden Mitgliedstaats – eingerichtet werden, welches dem Deliktmitgliedstaat Zugang zu den Fahrzeugzulassungsdaten des Zulassungsmitgliedstaats gewährt“.

31. Ferner heißt es im siebten Erwägungsgrund der Richtlinie: „Ein effizienterer grenzüberschreitender Austausch von Fahrzeugzulassungsdaten, der die Identifizierung von Personen, die eines die Straßenverkehrssicherheit gefährdenden Verkehrsdelikts verdächtig sind, erleichtern sollte, kann die Abschreckungswirkung erhöhen und zu einem vorsichtigeren Verhalten der Fahrer von Fahrzeugen beitragen, die in einem anderen Mitgliedstaat als dem Deliktmitgliedstaat zugelassen sind, und somit tödlichen Verkehrsunfällen vorbeugen“.

32. Diese Erwägungsgründe drücken den Hauptzweck der Richtlinie aus, nämlich eine wirksamere Ahndung von Verkehrsdelikten durch die Einführung des Mechanismus der polizeilichen Zusammenarbeit zu ermöglichen. Dieser besteht aus einem Informationsaustausch zur Identifizierung der für diese Verkehrsdelikte verantwortlichen Personen, was eine unabdingbare Voraussetzung für ihre Verfolgung und Bestrafung durch die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten ist.

33. Aus dieser wirksameren Ahndung von Verkehrsdelikten, die durch ihre abschreckende Wirkung ausländische Fahrer dazu anhalten wird, die Straßenverkehrsregeln der Mitgliedstaaten, die sie durchqueren, zu beachten, wird sich eine Verbesserung der Straßenverkehrssicherheit ergeben. Dies jedenfalls ist der vom Gemeinschaftsgesetzgeber geäußerte Wunsch. Die Verbesserung der Straßenverkehrssicherheit bildet daher das oberste Ziel und die beabsichtigte Wirkung, und die wirksamere Ahndung der Verkehrsdelikte stellt die unmittelbare und direkte Zielsetzung dar, wobei beide Zielsetzungen eng miteinander verknüpft sind.

9 — S. 2 des Richtlinienvorschlags.

34. Die mir ausschlaggebend erscheinende Zielsetzung zur Bestimmung der richtigen Rechtsgrundlage der Richtlinie ist also diejenige, die durch einen Mechanismus der Zusammenarbeit zwischen den nationalen Strafverfolgungsbehörden auf eine wirksamere Ahndung der Verkehrsdelikte abzielt. Ein Rechtsakt, der eine solche Hauptzielsetzung verfolgt, sollte meines Erachtens der polizeilichen Zusammenarbeit im Sinne des Art. 87 AEUV unterliegen.

35. Ein solcher Rechtsakt reiht sich vollständig in die Maßnahmen der Union zur Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ein. Zielt der in diesem Ausdruck enthaltene Begriff „Freiheit“ unstreitig auf den freien Personenverkehr in der Union ab, so endet seine Bedeutung nicht hier¹⁰. Wie sich aus dem Aktionsplan des Rates und der Kommission zur bestmöglichen Umsetzung der Bestimmungen des Amsterdamer Vertrags über den Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts¹¹, vom Rat (Justiz und Inneres) angenommen am 3. Dezember 1998, schließen lässt, handelt es sich auch um „die Möglichkeit, in einem Rechtsraum zu leben, sowie die Gewissheit, dass die Behörden (auf nationaler Ebene, auf Ebene der Union und darüber hinaus) alles in ihrer individuellen und kollektiven Macht Stehende tun, um gegen diejenigen vorzugehen, die diese Freiheit nicht anerkennen oder sie missbrauchen“¹². Außerdem soll demselben Dokument zufolge durch den Raum des „Rechts“ „den Bürgern in der gesamten Union eine gemeinsame Vorstellung davon [vermittelt werden], was Recht ist“¹³. Wie es u. a. der sechste Erwägungsgrund der Richtlinie ausdrückt, ist es eben dieses Ungerechtigkeitsempfinden, das aus der Straflosigkeit resultiert, von der die Fahrer von in einem anderen Mitgliedstaat als dem Deliktsmitgliedstaat angemeldeten Fahrzeugen profitieren können, dem die Richtlinie abhelfen möchte.

36. Prüfen wir nun, ob der Inhalt der Richtlinie die Wahl des Art. 87 AEUV als ihre richtige Rechtsgrundlage bestätigt.

37. Nach Art. 2 der Richtlinie ist diese auf acht den Straßenverkehr gefährdende Verkehrsdelikte anwendbar, nämlich Geschwindigkeitsübertretungen, Nichtanlegen des Sicherheitsgurts, Überfahren eines roten Lichtzeichens, Trunkenheit im Straßenverkehr, Fahren unter Drogeneinfluss, Nichttragen eines Schutzhelms, unbefugte Benutzung eines Fahrstreifens und rechtswidrige Benutzung eines Mobiltelefons oder anderer Kommunikationsgeräte beim Fahren.

38. Da die Tatbestandsmerkmale dieser Delikte auf Unionsebene nicht angeglichen sind¹⁴, werden sie durch die Mitgliedstaaten bestimmt¹⁵, ebenso wie die auf solche Delikte anwendbaren Sanktionen.

39. Das durch die Richtlinie geschaffene Informationsaustauschsystem greift also nicht ergänzend zu den von der Union zur Harmonisierung der Tatbestandsmerkmale bestimmter Delikte und ihrer Sanktionen getroffenen Maßnahmen ein, sondern nur, um eine bessere Anwendung der von jedem Mitgliedstaat unabhängig definierten Straßenverkehrsregeln zu ermöglichen.

40. Wie sich aus der Inhaltsprüfung der Richtlinie ergibt, ist ihr einziges Ziel die Errichtung eines Systems, das den für die Strafverfolgung zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten den Informationsaustausch im Bereich der Straßenverkehrsdelikte ermöglicht. Es geht also darum, den nationalen Behörden, die damit betraut sind, die Beachtung der nationalen Straßenverkehrsregeln zu gewährleisten, ein Werkzeug zur Identifizierung ausländischer Zuwiderhandelnder zur Verfügung zu

10 — Vgl. in diesem Sinne Labayle, H., „Espace de liberté, sécurité et justice – Cadre général“, *Jurisclasseur Europe*, Heft 2625, 2012, Punkt 9.

11 — ABl. 1999, C 19, S. 1.

12 — Randnr. 6.

13 — Randnr. 15.

14 — Hinsichtlich der Nichtanlegung des Sicherheitsgurts ist jedoch die Richtlinie 91/671/EWG des Rates vom 16. Dezember 1991 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Gurtanlagepflicht in Kraftfahrzeugen mit einem Gewicht von weniger als 3,5 Tonnen (ABl. L 373, S. 26) in der durch die Richtlinie 2003/20/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. April 2003 (ABl. L 115, S. 63) geänderten Fassung zu berücksichtigen.

15 — Wie es der Verweis auf das Recht des Deliktsmitgliedstaats in den in Art. 3 der Richtlinie enthaltenen Definitionen bezeugt.

stellen. Dieses Werkzeug ermöglicht es den Mitgliedstaaten, ihre Mittel bei den Ermittlungen im Zusammenhang mit einem Verkehrsdelikt zu verbessern, indem ihnen die notwendigen Informationen zur Identifizierung des Verursachers des Delikts und damit zu dessen Ahndung zur Verfügung gestellt werden.

41. Das Herzstück dieses Systems, mit dem den Mitgliedstaaten geholfen werden soll, Straßenverkehrsdelikte besser zu ahnden, befindet sich in den Art. 4 und 5 der Richtlinie.

42. Art. 4 der Richtlinie betrifft das Verfahren für den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten. Er sieht in seinem Abs. 1 vor, dass für Ermittlungen in Bezug auf die in Art. 2 der Richtlinie genannten, die Straßenverkehrssicherheit gefährdenden Verkehrsdelikte die Mitgliedstaaten den nationalen Kontaktstellen der anderen Mitgliedstaaten den Zugriff auf folgende nationale Fahrzeugzulassungsdaten unter Gewährung der Befugnis zur Durchführung einer automatisierten Suche gestatten: Daten zum Fahrzeug und Daten zum Eigentümer oder Halter des Fahrzeugs. Nach Art. 4 Abs. 2 Unterabs. 1 der Richtlinie wird diese Suche „von der nationalen Kontaktstelle des Deliktsmitgliedstaats unter Verwendung eines vollständigen amtlichen Kennzeichens durchgeführt“.

43. Art. 4 Abs. 2 letzter Unterabsatz der Richtlinie bestimmt: „Der Deliktsmitgliedstaat verwendet nach Maßgabe dieser Richtlinie die erhaltenen Daten, um die Person festzustellen, die persönlich für die in den Artikeln 2 und 3 aufgeführten, die Straßenverkehrssicherheit gefährdenden Verkehrsdelikte haftbar ist.“

44. Art. 4 Abs. 4 der Richtlinie sieht ferner vor, dass die Mitgliedstaaten sich zur Realisierung des Informationsaustauschs insbesondere auf die speziell für die Zwecke des Art. 12 des Beschlusses 2008/615/JI des Rates vom 23. Juni 2008 zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität¹⁶ entwickelte Softwareanwendung stützen. Es handelt sich hier um einen Faktor, der zeigt, dass die Richtlinie im Bereich der Verkehrsdelikte die Fortsetzung der anderen Instrumente der polizeilichen Zusammenarbeit bildet, wie etwa die Prüm-Beschlüsse, die insbesondere auf den Kampf gegen den Terrorismus und die grenzüberschreitende Kriminalität gerichtet sind¹⁷. Dieser Gedanke geht ebenfalls aus den Erwägungsgründen 2, 9 und 10 der Richtlinie hervor.

45. Ist die des fraglichen Verkehrsdelikts verdächtige Person einmal identifiziert, ist es Sache des Deliktsmitgliedstaats, zu beschließen, ob er die Verfolgung einleitet oder nicht. Ist dies der Fall, bestimmt Art. 5 der Richtlinie die Modalitäten, nach denen das Delikt dieser Person mitzuteilen ist. Gemäß Art. 5 Abs. 2 der Richtlinie enthält das Informationsschreiben „alle einschlägigen Informationen, insbesondere die Art des ... Verkehrsdelikts, den Ort, das Datum und die Uhrzeit des Delikts, den Titel der Rechtsvorschriften des einzelstaatlichen Rechts, gegen das verstoßen wurde, sowie die Sanktion und gegebenenfalls Daten zu dem zur Feststellung des Delikts verwendeten Gerät“. Außerdem sieht Art. 5 Abs. 3 der Richtlinie vor, dass der Deliktsmitgliedstaat „im Hinblick auf die Achtung der Grundrechte das Informationsschreiben in der Sprache des Zulassungsdokuments – soweit verfügbar – oder in einer der Amtssprachen des Zulassungsmitgliedstaats [übermittelt]“.

16 — ABl. L 210, S. 1. Dieser Beschluss steht im Zusammenhang mit dem Beschluss 2008/616/JI des Rates vom 23. Juni 2008 zur Durchführung des Beschlusses 2008/615 (ABl. L 210, S. 12). Diese Beschlüsse werden gemeinhin „Prüm-Beschlüsse“ genannt.

17 — Dieser von der Richtlinie gewählte Ansatz ist an Art. 12 Abs. 1 Unterabs. 1 des Beschlusses 2008/615 orientiert, in dem es heißt: „Die Mitgliedstaaten gestatten den ... nationalen Kontaktstellen der anderen Mitgliedstaaten zur Verhinderung und Verfolgung von Straftaten sowie zur Verfolgung solcher Verstöße, die bei dem abrufenden Mitgliedstaat in die Zuständigkeit der Gerichte oder Staatsanwaltschaften fallen, und zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit den Zugriff auf folgende Daten aus den nationalen Fahrzeugregistern ...:

a) Eigentümer- oder Halterdaten sowie
b) Fahrzeugdaten.“

46. Die Art. 4 und 5 der Richtlinie schaffen also einen typischen Mechanismus der polizeilichen Zusammenarbeit, nämlich ein System zum Informationsaustausch zwischen für die Strafverfolgung zuständigen Behörden, das eine erfolgreiche Durchführung der Polizeiermittlungen betreffend Straßenverkehrsdelikte und die Verfolgung dieser Delikte durch Identifizierung der Verantwortlichen ermöglicht.

47. Die Rechtsprechung des Gerichtshofs enthält Hinweise darauf, was unter die polizeiliche Zusammenarbeit fällt. So hat der Gerichtshof in seinem Urteil vom 10. Februar 2009, Irland/Parlament und Rat¹⁸, betreffend die Richtlinie 2006/24/EG des Europäischen Parlaments vom 15. März 2006 über die Vorratsspeicherung von Daten, die bei der Bereitstellung öffentlich zugänglicher elektronischer Kommunikationsdienste oder öffentlicher Kommunikationsnetze erzeugt oder verarbeitet werden, und zur Änderung der Richtlinie 2002/58/EG¹⁹ festgestellt: „Die[se] Richtlinie ... regelt Tätigkeiten, die unabhängig von der Durchführung jeder eventuellen Maßnahme polizeilicher oder justizieller Zusammenarbeit in Strafsachen sind. Sie harmonisiert weder die Frage des Zugangs zu den Daten durch die zuständigen nationalen Strafverfolgungsbehörden noch die Frage der Verwendung und des Austauschs dieser Daten zwischen diesen Behörden.“ Diese Fragen fallen, wie der Gerichtshof weiter ausführte, „grundsätzlich in den von Titel VI des EU-Vertrags erfassten Bereich“²⁰.

48. Des Weiteren hat der Gerichtshof in seinem Urteil vom 26. Oktober 2010, Vereinigtes Königreich/Rat²¹ festgestellt, dass der Beschluss 2008/633/JI des Rates vom 23. Juni 2008 über den Zugang der benannten Behörden der Mitgliedstaaten und von Europol zum Visa-Informationssystem (VIS) für Datenabfragen zum Zwecke der Verhütung, Aufdeckung und Ermittlung terroristischer und sonstiger schwerwiegender Straftaten²² „Ziele [verfolgt], die als solche zur polizeilichen Zusammenarbeit gehören“²³. Der Gerichtshof hat weiter ausgeführt: „Was den Inhalt des Beschlusses 2008/633 anbelangt, bezieht sich dieser zugleich auf die Modalitäten der Benennung der für die innere Sicherheit zuständigen Behörden, die zur Abfrage des VIS berechtigt sind, durch die Mitgliedstaaten und auf die Bedingungen für den Zugang zu den Daten sowie die Mitteilung und Speicherung der Daten, die zu den oben angeführten Zwecken verwendet werden.“²⁴ Er hat daraus gefolgert, dass „die Bestimmungen des genannten Beschlusses grundsätzlich als Gestaltung einer Form polizeilicher Zusammenarbeit angesehen werden“ können²⁵. Der Gerichtshof hat sich auf diese Gesichtspunkte betreffend den Zweck und den Inhalt des Beschlusses 2008/633 gestützt, um festzustellen, dass dieser, was die Wahl der Rechtsgrundlage angehe, durchaus zum Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit gehöre, auch wenn er ebenfalls als eine Maßnahme zur Weiterentwicklung des auf die gemeinsame Visumpolitik bezogenen Schengen-Besitzstands anzusehen sei²⁶.

49. Meiner Ansicht nach erlauben die Hinweise aus den Urteilen Irland/Parlament und Rat sowie Vereinigtes Königreich/Rat die Feststellung, dass die Richtlinie in den Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit fällt und dass sie richtigerweise auf der Grundlage von Art. 87 Abs. 2 AEUV angenommen wurde.

18 — C-301/06, Slg. 2009, I-593.

19 — ABl. L 105, S. 54.

20 — Randnr. 83 dieses Urteils.

21 — C-482/08, Slg. 2010, I-10413.

22 — ABl. L 218, S. 129.

23 — Randnr. 50 dieses Urteils.

24 — Randnr. 51 des genannten Urteils.

25 — Ebd.

26 — Randnrn. 67 und 68 des Urteils Vereinigtes Königreich/Rat.

50. Da es sich um eine polizeiliche Zusammenarbeit im Sinne von Art. 87 AEUV handelt, ist im Übrigen anzumerken, dass Art. 7 der Richtlinie über den Datenschutz die Anwendung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates vom 27. November 2008 über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden²⁷, für die im Rahmen des in der Richtlinie vorgesehenen Informationsaustauschsystems verarbeiteten Daten vorsieht.

51. Schließlich bestätigt die Lektüre von Art. 11 der Richtlinie, dass die Errichtung eines Systems zum Informationsaustausch über die von den Mitgliedstaaten definierten Straßenverkehrsdelikte die Hauptkomponente der Richtlinie darstellt. Dieser Artikel führt Maßnahmen an, die in der Zukunft von der Union als gemeinsame Normen für die automatischen Kontrollgeräte und die Verfahren und sogar für die Harmonisierung der Verkehrsregeln vorgesehen werden könnten. Jedoch ist dies nicht der Stand des Unionsrechts, was daran hindert, das durch die Richtlinie errichtete Informationsaustauschsystem als Maßnahme zu betrachten, welche die von der Union im Rahmen ihrer gemeinsamen Verkehrspolitik geschaffenen Maßnahmen zur Harmonisierung der Straßenverkehrsregeln ergänzt. Anders ausgedrückt, stellt dieses System keine akzessorische Maßnahme zu anderen, vom Unionsgesetzgeber im Rahmen der gemeinsamen Verkehrspolitik verabschiedeten Maßnahmen dar. Das genannte System verfolgt somit nicht den Zweck, die volle Wirksamkeit der von der Union in diesem Bereich erlassenen Normen zu sichern. Außerdem wurde bereits festgestellt, dass die Richtlinie weder zur Angleichung der Tatbestandsmerkmale der Verkehrsdelikte noch der hierfür geltenden Sanktionen beiträgt, die in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten verbleiben. Aus diesen Gründen scheint mir eine aus den Urteilen des Gerichtshofs vom 13. September 2005, Kommission/Rat²⁸, und vom 23. Oktober 2007, Kommission/Rat²⁹, abgeleitete Argumentation nicht die Inanspruchnahme des Art. 91 Abs. 1 Buchst. c AEUV als Rechtsgrundlage der Richtlinie rechtfertigen zu können. Des Weiteren ist festzuhalten, dass diese Urteile in dem dem Vertrag von Lissabon vorhergehenden rechtlichen Kontext ergangen sind, der durch den Vorrang gekennzeichnet war, den Art. 47 EU den Rechtsgrundlagen der sektoriellen Politiken einräumte.

52. Das System zum Informationsaustausch über Verkehrsdelikte, das durch die von der Union im Rahmen ihrer gemeinsamen Verkehrspolitik erlassene Richtlinie als von jeglicher Maßnahme zur Harmonisierung der Delikte und Sanktionen unabhängiges Instrument der polizeilichen Zusammenarbeit geschaffen wurde, unterliegt somit meines Erachtens Art. 87 Abs. 2 AEUV.

53. Dieser Auffassung hält die Kommission entgegen, dass Art. 87 AEUV der polizeilichen Zusammenarbeit betreffend die von den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten qualifizierten Straftaten vorbehalten sei. Somit könne Art. 87 AEUV, da Straßenverkehrsdelikte teils dem Verwaltungsrecht, teils dem Strafrecht der Mitgliedstaaten³⁰ unterlägen, nicht die richtige Rechtsgrundlage für ein System zum Informationsaustausch bezüglich dieser Delikte darstellen.

54. Ich teile die Ansicht der Kommission aus mehreren Gründen nicht.

55. Erstens findet die restriktive Auffassung der Kommission betreffend den Anwendungsbereich des Art. 87 AEUV keine ausreichende Stütze in der Überschrift von Kapitel 5 des Titels V des Dritten Teils des AEU-Vertrags selbst, der auf die polizeiliche Zusammenarbeit beschränkt ist, ohne ausdrückliche Angabe, dass diese nur Strafsachen betreffe.

27 — ABl. L 350, S. 60.

28 — C-176/03, Slg. 2005, I-7879.

29 — C-440/05, Slg. 2007, I-9097.

30 — Vgl. in dieser Hinsicht die Erwägungsgründe 6 und 8 der Richtlinie.

56. Was den Wortlaut von Art. 87 Abs. 1 AEUV angeht, ist dieser insofern besonders weit, als es dort heißt: „Die Union entwickelt eine polizeiliche Zusammenarbeit zwischen allen *zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten*“³¹. Die Angabe, dass zu diesen Behörden diejenigen „der Polizei, des Zolls und anderer auf die Verhütung oder die Aufdeckung von Straftaten sowie entsprechende Ermittlungen spezialisierter Strafverfolgungsbehörden“ gehören, bringt zum Ausdruck, dass es sich hier um eine beispielhafte, nicht abschließende Liste von Behörden handelt. Außerdem scheint, was auch andere Sprachversionen der betreffenden Bestimmung bezeugen, die Bezugnahme auf Straftaten nur für die Behörden „anderer ... Strafverfolgungsbehörden“ zu gelten, nicht aber für die Polizei und den Zoll und noch weniger für „all[e] zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten“³².

57. Bei der Lektüre von Art. 87 Abs. 1 AEUV ist es also keineswegs ausgeschlossen, dass eine polizeiliche Zusammenarbeit im Sinne dieser Bestimmung zwischen Behörden, die nicht für die Anwendung des Strafrechts in ihrem Mitgliedstaat zuständig sind, entstehen kann, sobald sie Aufgaben aus dem Polizeibereich im weiten Sinne wahrnehmen, unabhängig davon, ob es sich dabei um ordnungsbehördliche oder polizeiliche Aufgaben handelt³³. Mit anderen Worten muss die polizeiliche Zusammenarbeit aus Art. 87 Abs. 1 AEUV auf funktionelle Weise verstanden werden, das heißt, dass sie sich auf die Zusammenarbeit zwischen den mit der Verhütung, Ermittlung und Verfolgung von Delikten betrauten Behörden der Mitgliedstaaten bezieht.

58. Es ist also falsch, wie die Kommission zu behaupten, dass die formelle Auffassung, die sie vom Anwendungsbereich des Art. 87 AEUV hat, soweit dieser nicht nur die in den verschiedenen Rechtssystemen der Mitgliedstaaten qualifizierten Straftaten betrifft, ausreichenden Halt im Text dieses Artikels finde.

59. Die Prüfung anderer Rechtsakte der Union, die den Informationsaustausch im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit zum Gegenstand haben, spricht ebenfalls für eine funktionelle Herangehensweise, kraft derer diese Zusammenarbeit im weiteren Sinne auf die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und die Bekämpfung von Delikten zielt, ohne ausdrückliche Beschränkung auf von den Mitgliedstaaten als solche qualifizierte Straftaten.

60. Abgesehen vom zuvor angeführten³⁴ Art. 12 Abs. 1 Unterabs. 1 des Beschlusses 2008/615, der vorsieht, dass der automatische Abruf von Daten aus den Fahrzeugregistern „zur Verhinderung und Verfolgung von Straftaten sowie zur Verfolgung solcher Verstöße, die bei dem abrufenden Mitgliedstaat in die Zuständigkeit der Gerichte oder Staatsanwaltschaften fallen, und zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit“ erfolgt, kann ich ebenfalls den Beschluss 2009/917/JI des Rates vom 30. November 2009 über den Einsatz der Informationstechnologie im Zollbereich³⁵ zitieren, der in seinem Art. 1 Abs. 2 bestimmt: „Zweck des Zollinformationssystems ist es, nach Maßgabe dieses Beschlusses die Verhinderung, Ermittlung und Verfolgung schwerer Zuwiderhandlungen gegen einzelstaatliche Rechtsvorschriften zu unterstützen, indem die Daten schneller zur Verfügung gestellt werden und auf diese Weise die Effizienz der Kooperations- und Kontrollverfahren der Zollverwaltungen der Mitgliedstaaten gesteigert wird.“

31 — Hervorhebung nur hier.

32 — Vgl. insbesondere die deutsche und die englische Sprachfassung des Art. 87 Abs. 1 AEUV:
„Die Union entwickelt eine polizeiliche Zusammenarbeit zwischen allen zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, einschließlich der Polizei, des Zolls und anderer auf die Verhütung oder die Aufdeckung von Straftaten sowie entsprechende Ermittlungen spezialisierter Strafverfolgungsbehörden.“
„The Union shall establish police cooperation involving all the Member States' competent authorities, including police, customs and other specialized law enforcement services in relation to the prevention, detection and investigation of criminal offences.“

33 — Vgl. zustimmend zu dieser funktionellen Definition der polizeilichen Zusammenarbeit, De Biolley, S., „Coopération policière dans l'Union européenne“, *Jurisclasseur Europe*, Heft 2680, 2010, Punkt 5.

34 — Vgl. Fn. 17.

35 — ABl. L 323, S. 20.

61. Zweitens weist der formelle Ansatz der Kommission eine Reihe von Nachteilen auf. Zunächst widerspricht er dem Erfordernis der einheitlichen Anwendung des Unionsrechts, indem er zu einer räumlichen und zeitlichen Heterogenität der Mechanismen der polizeilichen Zusammenarbeit, wie derjenige, der von der Richtlinie vorgesehen ist, führt. Danach wäre die Anwendung eines solchen Mechanismus nämlich von der auf nationaler Ebene vorgenommenen Einstufung für jedes von Art. 2 der Richtlinie erfasste Delikt abhängig. Außerdem können die von den Mitgliedstaaten vorgenommenen Einstufungen zeitlich variieren, so dass der Anwendungsbereich der Richtlinie ungewiss ist. Ferner kann sich die Einstufung eines Verkehrsdelikts durch einen Mitgliedstaat im Laufe des Verfahrens weiterentwickeln; eine Ordnungswidrigkeit könnte somit zu einer Straftat werden, wenn der Zuwiderhandelnde beispielsweise die Geldbuße nicht bezahlt.

62. Eine Begrenzung des Anwendungsbereichs des Art. 87 AEUV auf die in den Rechtssystemen der Mitgliedstaaten als solche eingestuften Straftaten würde ferner zu einer erheblichen Einschränkung der praktischen Wirksamkeit dieses Artikels führen. Folgt man der Auffassung der Kommission, wäre dessen Anwendung nicht nur ausgeschlossen, wenn eine polizeiliche Zusammenarbeit einem Allgemeininteresse im Rahmen einer sektoralen Politik dient, sondern sie wäre darüber hinaus auf die Delikte beschränkt, die formell zum Strafrecht der Gesamtheit der Mitgliedstaaten gehören.

63. Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass ein funktioneller Ansatz, was den Anwendungsbereich des Art. 87 AEUV angeht, die praktische Wirksamkeit dieses Artikels zu gewährleisten vermag, ohne hierdurch – im Gegensatz zum Vorbringen der Kommission – diejenige des Art. 91 Abs. 1 Buchst. c AEUV zu beeinträchtigen. Diese letztgenannte Bestimmung wird Rechtsgrundlage für eine Vielzahl von die Straßenverkehrssicherheit verbessernden Rechtsakten sein können, wie etwa Rechtsakte betreffend die Eigenschaften der Straßen und ihre Instandhaltung, die technische Überprüfung der Fahrzeuge, die Arbeitszeit und Ausbildung von Fernfahrern oder die Annäherung der Straßenverkehrsregeln.

64. Drittens müsste auch bei der Annahme, die polizeiliche Zusammenarbeit nach Art. 87 AEUV betreffe ausschließlich Strafsachen, dieser letztgenannte Begriff in jedem Fall funktionell definiert werden und nicht formell in Bezug auf die nationalen Einstufungen, wie dies die Kommission vorträgt. Ein solcher funktioneller Ansatz gilt sowohl für das zuvor erwähnte Erfordernis einer einheitlichen Anwendung des Unionsrechts als auch für die Gewährleistung der Wirksamkeit der eingeführten polizeilichen Zusammenarbeit. So gesehen kann eine polizeiliche Zusammenarbeit betreffend Delikte, für die Sanktionen verhängt werden, die sowohl repressiven als auch abschreckenden Charakter haben, auf Art. 87 AEUV beruhen. Daher ist eher an die „repressive Zielsetzung“³⁶ der im Fall von Verkehrsdelikten anwendbaren Sanktionen anzuknüpfen als an die Zugehörigkeit solcher Delikte und Sanktionen zum Strafrecht der Mitgliedstaaten.

65. Insoweit bin ich der Auffassung, dass der funktionelle Ansatz des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zur Bestimmung dessen, was zu den Strafsachen im Rahmen von Art. 6 der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten zählt, als Anregung für die Bestimmung des Anwendungsbereichs des Art. 87 AEUV dienen kann. Ich nehme hier insbesondere Bezug auf das vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte erlassene Urteil Öztürk/Deutschland vom 21. Februar 1984³⁷, das sich auf Verkehrsdelikte bezieht. Diesem funktionellen Ansatz folgend bestehen keine Zweifel, dass die in Art. 2 der Richtlinie aufgezählten Verkehrsdelikte einen strafrechtlichen Charakter insoweit haben, als sie in den Mitgliedstaaten zu Sanktionen führen, die sowohl repressiven als auch abschreckenden Charakter haben. Es ist also unerheblich, ob diese Sanktionen dem Verwaltungs- oder dem Strafrecht der Mitgliedstaaten unterliegen.

36 — Urteil vom 5. Juni 2012, Bonda (C-489/10, Randnr. 39).

37 — Serie A Nr. 73, insbesondere §§ 53 bis 56.

66. Viertens hat der formelle Ansatz der Kommission den wesentlichen Nachteil, ein ganzes Gebiet der Kriminalität, hier die Verkehrskriminalität, vom Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit auszuschließen. Charakteristisch für diese Form der Kriminalität sind nämlich oft relativ „geringfügige“³⁸ Delikte, die nicht notwendigerweise dem Strafrecht der Mitgliedstaaten unterliegen, aber aus Gründen der Effizienz zu einer Sanktionierung durch eine Verwaltungsbehörde statt durch ein für Strafsachen zuständiges Gericht führen können. Nichts weist jedoch darauf hin, dass die Verfasser des AEU-Vertrags den Anwendungsbereich des Art. 87 Abs. 2 Buchst. a AEUV auf Delikte beschränken wollten, die aufgrund ihrer Schwere dem Strafrecht und nicht dem Verwaltungsrecht der Mitgliedstaaten unterliegen.

67. Ich weise im Übrigen darauf hin, dass die Verkehrsdelikte, auch wenn sie teils dem repressiven Verwaltungsrecht und teils dem Strafrecht der Mitgliedstaaten unterliegen, bereits in Akte des abgeleiteten Rechts im Rahmen der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen integriert sind. In dieser Hinsicht ist ein Verweis auf den von mir zuvor angeführten Rahmenbeschluss 2005/214³⁹ von Interesse, der das von der Richtlinie errichtete System zum Informationsaustausch vervollständigt.

68. Dem vierten Erwägungsgrund dieses Rahmenbeschlusses zufolge soll dieser „auch die wegen Zuwiderhandlungen gegen die Verkehrsvorschriften verhängten Geldstrafen und Geldbußen erfassen“. Nach Art. 5 Abs. 1 des genannten Rahmenbeschlusses fallen in seinen Anwendungsbereich u. a. Delikte betreffend eine „gegen die den Straßenverkehr regelnden Vorschriften verstoßende Verhaltensweise“. Aber der Rahmenbeschluss 2005/214 unterwirft die gegenseitige Anerkennung von Geldstrafen und Geldbußen, die im Fall von Verkehrsdelikten erhoben werden können, nicht der Voraussetzung, dass diese Delikte formell dem Strafrecht der Mitgliedstaaten unterliegen.

69. In der Rechtssache Baláž⁴⁰, die aktuell beim Gerichtshof anhängig ist, stützt sich die Kommission jedoch auf einen formellen Ansatz, der demjenigen ähnelt, den sie in der vorliegenden Rechtssache vertritt. Die Rechtssache Baláž betrifft die Auslegung des in Art. 1 Buchst. a Ziff. iii des Rahmenbeschlusses 2005/214 angeführten Begriffs „auch in Strafsachen zuständiges Gericht“. In dieser Bestimmung, die insbesondere die Verkehrsdelikte betrifft, wird die Entscheidung, die Gegenstand einer gegenseitigen Anerkennung sein soll, als „eine rechtskräftige Entscheidung über die Zahlung einer Geldstrafe oder Geldbuße durch eine natürliche oder juristische Person, die ... von einer nicht gerichtlichen Behörde des Entscheidungsstaats in Bezug auf Handlungen erlassen wurde, die nach dessen innerstaatlichem Recht als Zuwiderhandlung gegen Rechtsvorschriften geahndet wurden, vorausgesetzt, dass die betreffende Person die Möglichkeit hatte, die Sache vor ein auch in Strafsachen zuständiges Gericht zu bringen“⁴¹ definiert. In ihren Erklärungen macht die Kommission geltend, die in der genannten Bestimmung vorgesehene Voraussetzung sei erfüllt, wenn der Betroffene die Möglichkeit habe, die Rechtssache einem Gericht vorzulegen, das über Straftaten entscheide, die von den Mitgliedstaaten formell als solche bezeichnet würden. Nach der von Generalanwältin Sharpston in ihren Schlussanträgen vom 18. Juli 2013 in der Rechtssache Baláž vertretenen Ansicht kann der von der Kommission vorgeschlagenen Auslegung im Wesentlichen deswegen nicht gefolgt werden, weil eine solche Auffassung dem Willen des Unionsgesetzgebers zuwiderlaufe, in den Mechanismus zur gegenseitigen Anerkennung die Geldstrafen und Geldbußen mit einzubeziehen, unabhängig von der Frage, ob die Delikte, auf die sie angewandt würden, in den Mitgliedstaaten als „strafbar“ qualifiziert würden⁴². Diese Würdigung folgt dem funktionellen Ansatz, den ich im vorliegenden Fall vertrete.

38 — Ich nehme hier die Bezeichnung auf, die der Unionsgesetzgeber insbesondere für häufig begangene Verkehrsdelikte einerseits in der Richtlinie 2010/64/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Oktober 2010 über das Recht auf Dolmetschleistungen und Übersetzungen in Strafverfahren (ABl. L 280, S. 1; vgl. 16. Erwägungsgrund und Art. 1 Abs. 3) und andererseits in der Richtlinie 2012/13/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Mai 2012 über das Recht auf Belehrung und Unterrichtung in Strafverfahren (ABl. L 142, S. 1; vgl. 17. Erwägungsgrund und Art. 2 Abs. 2) verwendet.

39 — Vgl. Nr. 23 dieser Schlussanträge.

40 — C-60/12.

41 — Hervorhebung nur hier.

42 — Vgl. Nrn. 52 bis 54 der Schlussanträge.

70. Im Grunde zeugt der Rahmenbeschluss 2005/214, wie die Richtlinie, vom Willen des Unionsgesetzgebers, im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit einem funktionellen Ansatz zu folgen, was Strafsachen angeht, um nicht die Wirksamkeit der Mechanismen der Zusammenarbeit von den Unterschieden abhängig zu machen, die zwischen den Rechtssystemen und -traditionen der Mitgliedstaaten bestehen. Derselbe Gedanke findet sich in der Richtlinie 2011/99/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Europäische Schutzanordnung⁴³ wieder.

71. Mehrere in dem vom Europäischen Rat 2010 angenommenen Stockholmer Programm⁴⁴ enthaltene Hinweise laufen ebenfalls dem formellen Ansatz der Kommission zuwider. So ist festzustellen, dass der Europäische Rat in Kapitel 3.1.1 („Strafrecht“) ausführte: „Die gegenseitige Anerkennung könnte sich auf alle Arten von gerichtlichen Urteilen und Entscheidungen erstrecken, seien sie – abhängig vom Rechtssystem – strafrechtlicher oder verwaltungsrechtlicher Art.“ In demselben, dem Strafrecht gewidmeten Kapitel fordert der Europäische Rat die Kommission dazu auf, „eine umfassende Studie über bestehende rechtliche und administrative Hindernisse für die grenzüberschreitende Vollstreckung von Sanktionen und Verwaltungsentscheidungen bei Zuwiderhandlungen im Straßenverkehr zu erstellen und erforderlichenfalls Vorschläge für weitere legislative und nichtlegislative Initiativen zur Verbesserung der Straßenverkehrssicherheit in der Union vorzulegen“. Diese Hinweise zeigen meines Erachtens zum einen, dass das Ziel, die Straßenverkehrssicherheit in der Union zu verbessern, Bestandteil des Aufbaus eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ist, und zum anderen, dass die Mechanismen der Zusammenarbeit und der gegenseitigen Anerkennung in Strafsachen im Rahmen eines funktionellen Ansatzes auf die Verkehrsdelikte, die Gegenstand von Sanktionen im Rahmen des repressiven Verwaltungsrechts der Mitgliedstaaten sind, anwendbar sein können.

72. Im Übrigen weist die Kommission selbst in ihren der gegenseitigen Anerkennung in Strafsachen gewidmeten Ausführungen in ihrer Mitteilung an das Europäische Parlament und an den Rat vom 10. Juni 2009 mit dem Titel „Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Dienste der Bürger“⁴⁵ darauf hin, dass diese Anerkennung „darüber hinaus auch für andere Arten von Entscheidungen gelten [muss], die je nach Mitgliedstaat straf- oder verwaltungsrechtlichen Charakter haben können“. In dieser Hinsicht führt sie u. a. aus, dass „bestimmte Geldbußen, die je nach Mitgliedstaat straf- oder verwaltungsrechtlicher Natur sind, in anderen Mitgliedstaaten vollstreckt werden können, z. B. wenn sie der Sicherheit im Straßenverkehr oder ganz allgemein der Durchsetzung der EU-Politik dienen“⁴⁶.

73. Ich schließe aus all diesen Elementen, dass die Ahndung von Verkehrsdelikten Gegenstand der Mechanismen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen auf der Grundlage der Bestimmungen des AEU-Vertrags über den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sein kann, unabhängig davon, ob sie dem repressiven Verwaltungsrecht oder dem Strafrecht der Mitgliedstaaten unterliegen.

74. Abschließend ist festzustellen, dass die Verwendung eines funktionellen Ansatzes zur Klärung, was im Rahmen der polizeilichen Zusammenarbeit und der justiziellen Zusammenarbeit zu den Strafsachen gehört, nicht jeden formellen Ansatz ausschließt. Wie aufgezeigt, ist ein funktioneller Ansatz notwendig, um die Effizienz und die einheitliche Anwendung von Mechanismen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit betreffend Delikte und Sanktionen, deren Einstufung nicht Gegenstand von Harmonisierungsmaßnahmen auf Unionsebene ist und die somit je nach den Rechtssystemen und -traditionen der Mitgliedstaaten ihrem Verwaltungs- oder Strafrecht unterliegen, zu gewährleisten.

43 — ABl. L 338, S. 2. Vgl. insbesondere Erwägungsgründe 3, 8, 10 und 20 dieser Richtlinie.

44 — Das Stockholmer Programm – Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger (ABl. 2010, C 115, S. 1).

45 — KOM(2009) 262 endg.

46 — Abschnitt 3.1.

75. Dagegen bleibt der formelle Ansatz relevant, wenn die Union auf der Grundlage von Art. 83 Abs. 1 und 2 AEUV entscheidet, Mindestvorschriften zur Festlegung von Straftaten und Strafen in den in diesen Absätzen erwähnten Bereichen zu erlassen. In dieser Situation ist die Harmonisierung der formellen Einstufung der Delikte als Straftaten ausdrücklich erforderlich. Der Begriff der Straftat ist also im formellen Sinne zu verstehen, ohne Gefahr einer Heterogenität zwischen den Mitgliedstaaten, da diese sich gezwungen sehen, ein gegebenes Delikt in derselben Weise einzustufen.

II – Ergebnis

76. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor,

- die Klage abzuweisen und
- der Europäischen Kommission die Kosten aufzuerlegen, während das Königreich Belgien, Irland, Ungarn, die Republik Polen, die Slowakische Republik, das Königreich Schweden sowie das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland ihre eigenen Kosten zu tragen haben.