

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Große Kammer)

6. Mai 2014(*)

„Nichtigkeitsklage – 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 AEUV – Aufrechterhaltung der Wirkungen der Richtlinie im Fall ihrer Nichtigerklärung“

In der Rechtssache C-43/12

betreffend eine Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV, eingereicht am 27. Januar 2012,

Europäische Kommission, vertreten durch T. van Rijn und R. Troosters als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Klägerin,

gegen

Europäisches Parlament, vertreten durch F. Drexler, A. Troupiotis und K. Zejdová als Bevollmächtigte,

Rat der Europäischen Union, vertreten durch J. Monteiro und E. Karlsson als Bevollmächtigte,

Beklagte,

unterstützt durch

Königreich Belgien, vertreten durch J.-C. Halleux und T. Materne als Bevollmächtigte im Beistand von S. Rodrigues und F. Libert, *avocats*,

Irland, vertreten durch E. Creedon als Bevollmächtigte im Beistand von N. Travers, *BL*,

Ungarn, vertreten durch M. Z. Fehér, K. Szíjjártó und K. Molnár als Bevollmächtigte,

Republik Polen, vertreten durch B. Majczyna und M. Szpunar als Bevollmächtigte,

Slowakische Republik, vertreten durch B. Ricziová als Bevollmächtigte,

Königreich Schweden, vertreten durch A. Falk und C. Stege als Bevollmächtigte,

Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland, vertreten durch C. Murrell und S. Behzadi-Spencer als Bevollmächtigte im Beistand von J. Maurici und J. Holmes, *Barristers*,

Streithelfer,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Große Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten V. Skouris, des Vizepräsidenten K. Lenaerts, der Kammerpräsidenten A. Tizzano (Berichterstatter), L. Bay Larsen, T. von Danwitz und M. Safjan sowie der Richter A. Rosas, E. Levits, A. Ó Caoimh, J.-C. Bonichot und A. Arabadjiev, der Richterin C. Toader, des Richters D. Šváby, der Richterin M. Berger und des Richters C. Vajda,

Generalanwalt: Y. Bot,

Kanzler: M. Ferreira, Hauptverwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 4. Juni 2013,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 10. September 2013

folgendes

Urteil

- 1 Mit ihrer Klage beantragt die Europäische Kommission, zum einen die Richtlinie 2011/82/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 zur Erleichterung des grenzüberschreitenden Austauschs von Informationen über die Straßenverkehrssicherheit gefährdende Verkehrsdelikte (ABl. L 288, S. 1) für nichtig zu erklären und zum anderen für den Fall der Nichtigkeitserklärung dieser Richtlinie festzustellen, dass ihre Wirkungen als fortgeltend zu betrachten sind.

Rechtlicher Rahmen

AEU-Vertrag

- 2 In Art. 87 AEUV, der zum Dritten Teil Titel V („Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“) Kapitel 5 („Polizeiliche Zusammenarbeit“) des AEU-Vertrags gehört, heißt es:

„(1) 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.

(2) 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;
...“

- 3 Art. 91 Abs. 1 AEUV, der zum Dritten Teil Titel VI („Der Verkehr“) dieses Vertrags gehört, sieht vor:

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

...

- c) Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrssicherheit erlassen;
- d) alle sonstigen zweckdienlichen Vorschriften erlassen.“

Richtlinie 2011/82

- 4 In den Erwägungsgründen 1, 6, 7, 8, 22, 23 und 26 der Richtlinie 2011/82 heißt es:

„(1) Die Verbesserung der Straßenverkehrssicherheit ist ein vorrangiges Ziel der Verkehrspolitik der Union. Die Union verfolgt eine Politik zur Verbesserung der Straßenverkehrssicherheit mit dem Ziel der Verringerung der Zahl der Toten und Verletzten und der Sachschäden. Ein wichtiger Bestandteil dieser Politik ist die konsequente Ahndung von in der Union begangenen Straßenverkehrsdelikten, die die Straßenverkehrssicherheit erheblich gefährden.

...

(6) Um die Straßenverkehrssicherheit in der gesamten Union zu verbessern und die Gleichbehandlung von Fahrern, und zwar von gebietsansässigen und nicht gebietsansässigen Zuwandernden, zu gewährleisten, sollte 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 Deliktsmitgliedstaat Zugang zu den Fahrzeugzulassungsdaten des Zulassungsmitgliedstaats gewährt.

(7) 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 Deliktsmitgliedstaat zugelassen sind, und somit tödlichen Verkehrsunfällen vorbeugen.

(8) Die unter diese Richtlinie fallenden die Straßenverkehrssicherheit gefährdenden Verkehrsdelikte werden in den Mitgliedstaaten nicht einheitlich behandelt. In einigen Mitgliedstaaten werden diese im innerstaatlichen Recht als Ordnungswidrigkeiten eingestuft, während sie in anderen Mitgliedstaaten als Straftaten gelten. Die Richtlinie sollte ungeachtet dessen gelten, wie diese Delikte im innerstaatlichen Recht eingestuft werden.

...

(22) Gemäß den Artikeln 1 und 2 des dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union beigefügten Protokolls (Nr. 21) über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und unbeschadet des Artikels 4 dieses Protokolls beteiligen sich diese Mitgliedstaaten nicht an der Annahme dieser Richtlinie und sind weder durch diese gebunden noch zu ihrer Anwendung verpflichtet.

(23) Gemäß den Artikeln 1 und 2 des dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union beigefügten Protokolls (Nr. 22) über die Position Dänemarks beteiligt sich Dänemark nicht an der Annahme dieser Richtlinie und ist weder durch diese gebunden noch zu ihrer Anwendung verpflichtet.

...

(26) Da das Ziel dieser Richtlinie – nämlich allen Straßenverkehrsteilnehmern in der Union dadurch ein hohes Schutzniveau zu gewährleisten, dass der grenzüberschreitende Informationsaustausch über die Straßenverkehrssicherheit gefährdende Verkehrsdelikte, die mit einem in einem anderen Mitgliedstaat als dem Deliktsmitgliedstaat zugelassenen Fahrzeug begangen werden, erleichtert wird – auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden kann und daher wegen des Umfangs und der Wirkungen der Maßnahme besser auf Unionsebene zu verwirklichen ist, kann die Union im Einklang mit dem in Artikel 5 des Vertrags über die Europäische Union niedergelegten Subsidiaritätsprinzip tätig werden. ...“

5 Art. 1 („Ziel“) der Richtlinie 2011/82 sieht vor:

„Mit dieser Richtlinie soll allen Straßenverkehrsteilnehmern in der Union ein hohes Schutzniveau 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.“

6 Art. 2 („Geltungsbereich“) dieser Richtlinie bestimmt:

„Die Richtlinie gilt für folgende die Straßenverkehrssicherheit gefährdende Verkehrsdelikte:

- a) Geschwindigkeitsübertretung,
- b) Nichtanlegen des Sicherheitsgurts,
- c) Überfahren eines roten Lichtzeichens,
- d) Trunkenheit im Straßenverkehr,
- e) Fahren unter Drogeneinfluss,
- f) Nichttragen eines Schutzhelms,
- g) unbefugte Benutzung eines Fahrstreifens,
- h) rechtswidrige Benutzung eines Mobiltelefons oder anderer Kommunikationsgeräte beim Fahren.“

7 Die Art. 4 und 5 der Richtlinie regeln das Verfahren für den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten sowie die Mitteilung der betreffenden Delikte.

8 Gemäß Art. 12 Abs. 1 der Richtlinie hatten die Mitgliedstaaten die Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft zu setzen, die erforderlich waren, um dieser Richtlinie spätestens bis zum 7. November 2013 nachzukommen.

Sachverhalt

9 Am 19. März 2008 legte die Kommission dem Parlament und dem Rat einen Vorschlag für eine Richtlinie vor, mit der im Wesentlichen der Informationsaustausch über bestimmte Verkehrsdelikte sowie deren grenzübergreifende Ahndung erleichtert werden sollte. Rechtsgrundlage dieses Vorschlags war Art. 71 Abs. 1 Buchst. c EG, dessen Bestimmungen denen von Art. 91 Abs. 1 Buchst. c AEUV entsprechen.

10 Am 25. Oktober 2011 erließen das Parlament und der Rat die Richtlinie 2011/82, legten ihr jedoch als Rechtsgrundlage Art. 87 Abs. 2 AEUV zugrunde.

11 Eine Erklärung der Kommission zur Rechtsgrundlage dieser Richtlinie wurde im Anschluss an ihren Text veröffentlicht (ABl. 2011, L 288, S. 15). In dieser Erklärung heißt es:

„Die Kommission stellt fest, dass zwischen dem Rat und dem Europäischen Parlament Einigkeit darüber besteht, die von der Kommission vorgeschlagene Rechtsgrundlage, nämlich Artikel 91 Absatz 1 Buchstabe c AEUV, durch Artikel 87 Absatz 2 AEUV zu ersetzen. Die Kommission ist sich mit den beiden Gesetzgebern darüber einig, dass es wichtig ist, die Ziele der vorgeschlagenen Richtlinie zur Verbesserung der Straßenverkehrssicherheit zu verfolgen, ist aber aus rechtlicher und institutioneller Sicht der Auffassung, dass Artikel 87 Absatz 2 AEUV nicht die geeignete Rechtsgrundlage darstellt, und behält sich daher vor, alle ihr zur Verfügung stehenden rechtlichen

Mittel zu nutzen.“

- 12 Da die Kommission der Ansicht war, dass die Richtlinie auf einer falschen Rechtsgrundlage erlassen worden sei und auf Art. 91 Abs. 1 Buchst. c AEUV hätte gestützt werden müssen, hat sie die vorliegende Klage erhoben.

Anträge der Parteien und Verfahren vor dem Gerichtshof

- 13 Die Kommission beantragt,
- die Richtlinie 2011/82 für nichtig zu erklären;
 - festzustellen, dass die Wirkungen dieser Richtlinie als fortgeltend zu betrachten sind;
 - dem Parlament und dem Rat die Kosten aufzuerlegen.
- 14 Das Parlament beantragt, die Klage abzuweisen und der Kommission die Kosten aufzuerlegen.
- 15 Der Rat beantragt,
- die Klage als unbegründet abzuweisen;
 - hilfsweise, festzustellen, dass die Wirkungen der Richtlinie 2011/82 für einen Zeitraum von sechs Monaten aufrechterhalten werden, und
 - der Kommission die Kosten aufzuerlegen.
- 16 Mit Beschluss vom 13. Juni 2012 hat der Präsident des Gerichtshofs zum einen Irland, die Republik Polen, die Slowakische Republik und das Königreich Schweden als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge des Parlaments und des Rates und zum anderen das Königreich Belgien, Ungarn und das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland zur Unterstützung der Anträge des Rates zugelassen.

Zur Klage

Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

- 17 Die Kommission beantragt die Nichtigerklärung der Richtlinie 2011/82 mit der Begründung, dass diese auf einer falschen Rechtsgrundlage erlassen worden sei, da sie auf Art. 87 Abs. 2 AEUV gestützt sei. Diese Bestimmung, die sich auf die polizeiliche Zusammenarbeit zwischen den für die Verhütung oder die Aufdeckung von „Straftaten“ und entsprechende Ermittlungen zuständigen Stellen beziehe, könne als Rechtsgrundlage nur für Maßnahmen herangezogen werden, die speziell die Verhütung oder die Aufdeckung von „Straftaten“ betreffen. Deshalb lasse sich allein aus dem repressiven Charakter des Begriffs „Delikt“ oder aus dem damit verfolgten repressiven Ziel nicht ableiten, dass dieser Begriff ohne Weiteres dem der „Straftat“ im Sinne von Art. 87 AEUV gleichgestellt werden könne.
- 18 Im Kontext der durch die am 4. November 1950 in Rom unterzeichnete Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, insbesondere in ihrem Art. 6, anerkannten Grundrechte habe der Begriff der „Strafsachen“ zwar zwangsläufig eine größere „materielle Reichweite“, die auch Delikte anderer Art wie Ordnungswidrigkeiten erfassen könne. Im besonderen Kontext des Dritten Teils Titel V Kapitel 4 und 5 des AEU-Vertrags lege dieser Begriff jedoch die Grenzen beim Erlass gesetzgeberischer Maßnahmen fest und müsse daher im Hinblick auf die Zuständigkeit der Union, im Bereich des Strafrechts tätig zu werden, definiert werden. Deshalb sei unter Berücksichtigung zum einen der Systematik des Dritten Teils Titel V des AEU-Vertrags und

zum anderen der institutionellen Auswirkungen, die sich aus der Wahl des Art. 87 AEUV als Rechtsgrundlage eines Gesetzgebungsakts ergäben, eher auf einen „formellen“ Begriff der Straftat abzustellen.

- 19 Die Kommission ist somit der Auffassung, dass sowohl das Ziel als auch der Inhalt der Richtlinie 2011/82 in den Bereich der Verkehrspolitik und insbesondere unter Art. 91 AEUV fielen, der deshalb als Rechtsgrundlage dieser Richtlinie heranzuziehen gewesen wäre.
- 20 Indem sie einen Mechanismus für den Austausch von Informationen zwischen den Mitgliedstaaten über die Straßenverkehrssicherheit gefährdende Verkehrsdelikte ungeachtet dessen einführe, ob es sich dabei um Ordnungswidrigkeiten oder um Straftaten handele, bezwecke die Richtlinie 2011/82 nämlich, die Straßenverkehrssicherheit zu verbessern. Inhaltlich werde durch diese Richtlinie lediglich ein Informationsaustausch im Hinblick auf bestimmte Verhaltensweisen im Bereich der Straßenverkehrssicherheit organisiert, ohne eine Harmonisierung dieser Verhaltensweisen vorzunehmen und insbesondere ohne die Mitgliedstaaten dazu zu verpflichten, diese Verhaltensweisen dem Bereich des Strafrechts zu unterstellen.
- 21 Für den Fall, dass der Gerichtshof die Richtlinie 2011/82 für nichtig erklärt, beantragt die Kommission jedoch, dass deren Wirkungen aufgrund des Erfordernisses der Rechtssicherheit gemäß Art. 264 AEUV aufrechterhalten werden und als fortgeltend zu betrachten sind.
- 22 Das Parlament und der Rat sowie das Königreich Belgien, Irland, Ungarn, die Republik Polen, die Slowakische Republik, das Königreich Schweden und das Vereinigte Königreich sind, auch wenn sie teilweise unterschiedlich argumentieren, gegenteiliger Auffassung und machen geltend, dass Art. 87 Abs. 2 AEUV durchaus die geeignete Rechtsgrundlage für den Erlass der Richtlinie 2011/82 gewesen sei.
- 23 Nach Ansicht des Parlaments darf der Rückgriff auf Art. 87 Abs. 2 AEUV als Grundlage für den Erlass eines Unionsrechtsakts nicht nur auf die Fälle beschränkt werden, in denen es um den Erlass von Maßnahmen gehe, die unter den Begriff „Strafsachen“ fielen, da der Dritte Teil Titel V Kapitel 5 („Polizeiliche Zusammenarbeit“) des AEU-Vertrags, in den sich diese Bestimmung einfüge, keinerlei Hinweis oder Präzisierung in diesem Sinne enthalte. Die Anwendung dieser Bestimmung könne jedenfalls nicht auf der Grundlage der Auffassung der Kommission ausgeschlossen werden, die sich zu Unrecht auf eine zu enge Auslegung dieses Begriffs stütze.
- 24 Das Parlament, das insoweit von den meisten der als Streithelfer auftretenden Mitgliedstaaten unterstützt wird, vertritt somit die Ansicht, dass sich die Richtlinie 2011/82 nicht auf Art. 91 AEUV hätte stützen lassen, denn sie verfolge hauptsächlich das Ziel, ein System für den Informationsaustausch einzurichten, und nur mittelbar Ziele der Straßenverkehrssicherheit.
- 25 Der Rat macht geltend, dass die Richtlinie 2011/82 Vorschriften über die Vollstreckung von Sanktionen wegen bestimmter, die Straßenverkehrssicherheit gefährdender Verkehrsdelikte vorsehe. Diese Delikte könnten zwar abhängig von dem jeweiligen Rechtssystem des betreffenden Mitgliedstaats Ordnungswidrigkeiten oder Straftaten sein, doch sei davon auszugehen, dass das Verfahren für die Vollstreckung dieser Sanktionen in jedem Fall den Regeln des Strafprozessrechts unterliege. Die Frage, was zu den „Strafsachen“ gehöre oder nicht, sei im Unionsrecht aber unabhängig von der internen Organisation des betreffenden Mitgliedstaats und der entsprechenden nationalen Terminologie autonom auszulegen.
- 26 Alle Normen, die bezweckten, herkömmlicherweise durch das Strafrecht geschützte Rechtsgüter, d. h. vor allem das Leben, die körperliche und seelische Unversehrtheit der Menschen sowie das Eigentum, zu schützen, seien als „strafrechtlich“ im Sinne des AEU-Vertrags, insbesondere seines Dritten Teils Titel V, anzusehen. In diesem Zusammenhang gehörten Vorschriften wie die der Richtlinie 2011/82, die die Verbesserung der Straßenverkehrssicherheit durch die Ahndung als gefährlich angesehener Verhaltensweisen zum Ziel hätten, zwangsläufig zu den „Strafsachen“ und könnten nicht als die Straßenverkehrssicherheit bezweckende Normen im Sinne von Art. 91 AEUV

eingestuft werden.

- 27 Diese Richtlinie falle demnach in vollem Umfang unter die in Art. 87 Abs. 2 AEUV genannten Ziele. Erstens solle mit der beabsichtigten Maßnahme nämlich, auch wenn die Verbesserung der Straßenverkehrssicherheit zur Verkehrspolitik gehöre, konkret die Feststellung der Verursacher grenzüberschreitender, die Straßenverkehrssicherheit gefährdender Verkehrsdelikte erleichtert werden. Zweitens bezwecke die Richtlinie das Einholen von Informationen über Delikte, um deren Ahndung zu erleichtern; für diese Maßnahmen sei die Union gemäß Art. 87 AEUV zuständig. Drittens bestätige die Bezugnahme auf „alle zuständigen Behörden“ in Art. 87 Abs. 1 AEUV, dass es für die Feststellung, ob dieser Artikel anwendbar sei, nicht darauf ankomme, ob die beteiligten Stellen in dem jeweils betroffenen Mitgliedstaat verwaltungs- oder strafrechtlicher Natur seien.
- 28 Für den Fall, dass der Gerichtshof die Richtlinie 2011/82 für nichtig erklärt, beantragt der Rat, unterstützt namentlich durch Irland, die Slowakische Republik, das Königreich Schweden und das Vereinigte Königreich, hilfsweise die Aufrechterhaltung ihrer Wirkungen für einen Zeitraum von sechs Monaten, damit auf der Grundlage von Art. 91 AEUV erneut ein Text zur Verhandlung vorgelegt werde. Hierzu stellen Irland und das Vereinigte Königreich jedoch klar, dass sich die etwaige Aufrechterhaltung der Wirkungen dieser Richtlinie bis zum Erlass eines neuen Textes auf einer anderen Rechtsgrundlage nicht auf die Mitgliedstaaten beziehen dürfe, die berechtigt seien, sich auf die dem EU-Vertrag und dem AEU-Vertrag beigefügten Protokolle Nr. 21 über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sowie Nr. 22 über die Position Dänemarks zu berufen, sondern nur auf diejenigen, die durch die Richtlinie bereits gebunden seien.

Würdigung durch den Gerichtshof

- 29 Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs muss die Wahl der Rechtsgrundlage eines Unionsrechtsakts auf objektiven und gerichtlich nachprüfbaren Umständen beruhen, zu denen das Ziel und der Inhalt des Rechtsakts gehören (Urteile Kommission/Parlament und Rat, C-411/06, EU:C:2009:518, Rn. 45 und die dort angeführte Rechtsprechung, sowie Parlament/Rat, C-130/10, EU:C:2012:472, Rn. 42 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 30 Ergibt die Prüfung des betreffenden Rechtsakts, dass er zwei Zielsetzungen hat oder zwei Komponenten umfasst, und lässt sich eine von ihnen als die hauptsächliche oder überwiegende ausmachen, während die andere nur nebensächliche Bedeutung hat, so ist der Rechtsakt nur auf eine Rechtsgrundlage zu stützen, und zwar auf die, die die hauptsächliche oder überwiegende Zielsetzung oder Komponente erfordert (Urteil Kommission/Rat, C-137/12, EU:C:2013:675, Rn. 53 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 31 Zur Beurteilung der Begründetheit der vorliegenden Klage sind somit das Ziel sowie der Inhalt der Richtlinie 2011/82 zu untersuchen, um zu entscheiden, ob diese, anstelle von Art. 91 Abs. 1 Buchst. c AEUV, der von der Kommission als geeignete Rechtsgrundlage angeführt wird, auf der Grundlage von Art. 87 Abs. 2 AEUV wirksam erlassen werden konnte, wie der Rat und das Parlament geltend machen.
- 32 Im vorliegenden Fall heißt es in Art. 1 („Ziel“) der Richtlinie 2011/82, der die Formulierung ihres 26. Erwägungsgrundes übernimmt, zur Zielsetzung der Richtlinie ausdrücklich, dass mit ihr „allen Straßenverkehrsteilnehmern in der Union ein hohes Schutzniveau gewährleistet werden [soll], indem der grenzüberschreitende Informationsaustausch über die Straßenverkehrssicherheit gefährdende Verkehrsdelikte erleichtert wird“.
- 33 Wie sich aus den Erwägungsgründen 1 und 6 der Richtlinie ergibt, soll dieses Ziel der Verbesserung der Straßenverkehrssicherheit in der gesamten Union konkret durch die Einrichtung eines Systems für den grenzüberschreitenden Austausch von Fahrzeugzulassungsdaten verfolgt werden, um die Identifizierung von Personen zu erleichtern, die bestimmte, genau bezeichnete, die

Straßenverkehrssicherheit gefährdende Verkehrsdelikte begangen haben, ungeachtet dessen, ob es sich dabei nach dem Recht des betreffenden Mitgliedstaats um Ordnungswidrigkeiten oder Straftaten handelt.

- 34 Nach dem zweiten Erwägungsgrund der Richtlinie 2011/82 beruht diese auf der Feststellung des Unionsgesetzgebers, dass finanzielle Sanktionen für bestimmte Straßenverkehrsdelikte oftmals nicht durchgesetzt werden, wenn das Deliktfahrzeug in einem anderen Mitgliedstaat als dem Mitgliedstaat, in dem das Delikt begangen wurde (Deliktsmitgliedstaat), zugelassen ist.
- 35 In diesem Kontext kann ein solches System für den Informationsaustausch, wie im siebten Erwägungsgrund der Richtlinie 2011/82 klargestellt wird, die Abschreckungswirkung bei Straßenverkehrsdelikten erhöhen und zu einem vorsichtigeren Verhalten der Fahrer von Fahrzeugen beitragen, die in einem anderen Mitgliedstaat als dem Deliktsmitgliedstaat zugelassen sind, und somit tödlichen Verkehrsunfällen vorbeugen.
- 36 Aus dem Vorstehenden ergibt sich eindeutig, dass das hauptsächliche oder überwiegende Ziel der Richtlinie 2011/82 die Verbesserung der Straßenverkehrssicherheit ist, die nach dem ersten Erwägungsgrund dieser Richtlinie ein zentrales Ziel der Verkehrspolitik der Union darstellt.
- 37 Mit der Richtlinie wird zwar ein System für den grenzüberschreitenden Informationsaustausch über die Straßenverkehrssicherheit gefährdende Verkehrsdelikte eingeführt, doch wird dieses System gerade geschaffen, damit die Union das in der Verbesserung der Straßenverkehrssicherheit bestehende Ziel verfolgen kann.
- 38 Zum Inhalt der Richtlinie 2011/82 ist zunächst festzustellen, dass diese für acht genau bezeichnete, die Straßenverkehrssicherheit gefährdende Verkehrsdelikte, die in Art. 2 aufgeführt und in Art. 3 definiert sind, 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, ein Verfahren für den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten festlegt.
- 39 In Art. 4 der Richtlinie 2011/82 wird sodann der Ablauf des Verfahrens für den Informationsaustausch geregelt. Nach Art. 4 Abs. 1 gestatten die Mitgliedstaaten den nationalen Kontaktstellen der anderen Mitgliedstaaten den Zugriff auf ihre nationalen Fahrzeugzulassungsdaten unter Gewährung der Befugnis zur Durchführung einer automatisierten Suche nach den Daten zum Fahrzeug und seinem Eigentümer oder Halter. Gemäß Art. 4 Abs. 2 Unterabs. 3 der Richtlinie verwendet der Mitgliedstaat, in dem das Delikt begangen wurde, die erhaltenen Daten, um die Person festzustellen, die für die in der Richtlinie aufgeführten, die Straßenverkehrssicherheit gefährdenden Verkehrsdelikte haftbar ist.
- 40 Wenn der Eigentümer oder der Halter des Fahrzeugs oder jede andere Person, die eines solchen die Straßenverkehrssicherheit gefährdenden Verkehrsdelikts verdächtig ist, identifiziert ist, ist es Sache des Mitgliedstaats, in dessen Hoheitsgebiet dieses Delikt begangen wurde, zu beschließen, ob er Folgemaßnahmen einleitet oder nicht. Zu diesem Zweck legt Art. 5 der Richtlinie 2011/82 die Modalitäten fest, nach denen das festgestellte Delikt dem Betroffenen mitzuteilen ist, und sieht die Übermittlung eines vorzugsweise in der Sprache des Zulassungsdokuments verfassten Schreibens vor, das alle einschlägigen Informationen, insbesondere die Art des die Straßenverkehrssicherheit gefährdenden 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, enthält.
- 41 Schließlich sieht Art. 11 der Richtlinie 2011/82 vor, dass die Kommission dem Parlament und dem Rat im Hinblick auf eine etwaige Überprüfung bis zum 7. November 2016 einen Bericht über die Anwendung dieser Richtlinie durch die Mitgliedstaaten übermittelt. Beziehen wird sich dieser Bericht insbesondere auf die Bewertung der Wirksamkeit der Richtlinie, was die Verringerung der

Zahl der tödlichen Unfälle auf den Straßen der Union betrifft, auf die Möglichkeit für die Kommission, auf Unionsebene im Rahmen der gemeinsamen Verkehrspolitik Leitlinien zur Straßenverkehrssicherheit auszuarbeiten, damit bei der Durchsetzung der Straßenverkehrsvorschriften durch die Mitgliedstaaten eine größere Angleichung gewährleistet wird, und auf die Möglichkeit der Harmonisierung der Straßenverkehrsvorschriften, wo dies angebracht erscheint.

- 42 Die vorstehende Untersuchung des Inhalts der Vorschriften der Richtlinie 2011/82 bestätigt, dass das mit ihr eingeführte System für den Informationsaustausch zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten das Instrument darstellt, mit dem die Richtlinie das in den Rn. 32 bis 43 des vorliegenden Urteils erörterte Ziel der Verbesserung der Straßenverkehrssicherheit verfolgt, und es der Union ermöglicht, dieses Ziel zu verwirklichen.
- 43 Es ist darauf hinzuweisen, dass der Gerichtshof bereits entschieden hat, dass Maßnahmen zur Verbesserung der Straßenverkehrssicherheit zur Verkehrspolitik gehören und demnach auf der Grundlage von Art. 91 Abs. 1 Buchst. c AEUV erlassen werden können, da sie unter den Begriff „Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrssicherheit“ im Sinne dieser Bestimmung fallen (vgl. Urteil Spanien und Finnland/Parlament und Rat, C-184/02 und C-223/02, EU:C:2004:497, Rn. 30).
- 44 Daher ist festzustellen, dass die Richtlinie 2011/82 auf der Grundlage von Art. 91 Abs. 1 Buchst. c AEUV hätte erlassen werden müssen, da sie ihrer Zielsetzung und ihrem Inhalt nach eine Maßnahme zur Verbesserung der Verkehrssicherheit im Sinne dieser Bestimmung darstellt.
- 45 Diese Beurteilung wird nicht durch das Vorbringen des Rates und des Parlaments in Frage gestellt, wonach der Erlass der Richtlinie 2011/82 wirksam auf Art. 87 Abs. 2 AEUV habe gestützt werden können.
- 46 Diese Bestimmung ist nämlich in dem Kontext, in den sie sich einfügt, d. h. in erster Linie dem des Dritten Teils Titel V Kapitel 5 („Polizeiliche Zusammenarbeit“) des AEU-Vertrags, auszulegen.
- 47 Die polizeiliche Zusammenarbeit ist zwar seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon durch einen Anwendungsbereich gekennzeichnet, der weiter ist als derjenige, der sich aus Art. 30 EU ergab, doch betrifft diese Zusammenarbeit, wie Art. 87 Abs. 1 AEUV vorsieht und wie Art. 30 Abs. 1 Buchst. a EU vorsah, weiterhin die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten einschließlich der Polizei, des Zolls und anderer auf die „Verhütung oder die Aufdeckung von Straftaten sowie entsprechende Ermittlungen“ spezialisierter Strafverfolgungsbehörden.
- 48 In zweiter Linie ist Art. 87 Abs. 2 AEUV im Licht der „Allgemeinen Bestimmungen“ des Dritten Teils Titel V Kapitel 1 des AEU-Vertrags, insbesondere von Art. 67 AEUV, zu verstehen, der dieses Kapitel eröffnet und in Abs. 2 bestimmt, dass die Union „[sicherstellt], dass Personen an den Binnengrenzen nicht kontrolliert werden, und ... eine gemeinsame Politik in den Bereichen Asyl, Einwanderung und Kontrollen an den Außengrenzen [entwickelt]“ sowie in Abs. 3, dass sie „darauf [hinwirkt], durch Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Kriminalität sowie von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, zur Koordinierung und Zusammenarbeit von Polizeibehörden und Organen der Strafrechtspflege und den anderen zuständigen Behörden sowie durch die gegenseitige Anerkennung strafrechtlicher Entscheidungen und erforderlichenfalls durch die Angleichung der strafrechtlichen Rechtsvorschriften ein hohes Maß an Sicherheit zu gewährleisten“.
- 49 Deshalb steht eine Maßnahme wie die Richtlinie 2011/82 angesichts ihrer Zielsetzung und ihres Inhalts, die in den Rn. 32 bis 43 des vorliegenden Urteils dargestellt worden sind, nicht unmittelbar im Zusammenhang mit den in der vorstehenden Randnummer dieses Urteils genannten Zielen.
- 50 Nach alledem ist festzustellen, dass die Richtlinie 2011/82 auf der Grundlage von Art. 87 Abs. 2 AEUV nicht wirksam erlassen werden konnte.
- 51 Da die Klage begründet ist, ist die Richtlinie 2011/82 somit für nichtig zu erklären.

Zur Begrenzung der Wirkungen der Nichtigerklärung

- 52 Für den Fall, dass der Gerichtshof die Richtlinie für nichtig erklärt, beantragen die Kommission und der Rat, die Wirkungen der Richtlinie aufrechtzuerhalten. Hierzu hat die Kommission, auch wenn der Rat der Auffassung ist, dass eine Frist von sechs Monaten für den Erlass einer neuen Richtlinie ausreichen sollte, in der mündlichen Verhandlung beantragt, die Wirkungen des für nichtig erklärten Rechtsakts für einen längeren Zeitraum aufrechtzuerhalten.
- 53 Nach Art. 264 Abs. 2 AEUV kann der Gerichtshof, falls er dies für notwendig hält, diejenigen der Wirkungen der für nichtig erklärten Handlung bezeichnen, die als fortgeltend zu betrachten sind.
- 54 Im vorliegenden Fall könnte sich angesichts der Bedeutung, die der Verfolgung der in der Richtlinie 2011/82 genannten Ziele bei der Verbesserung der Straßenverkehrssicherheit zukommt, ihre Nichtigerklärung ohne Aufrechterhaltung ihrer Wirkungen in der Tat negativ auf die Verwirklichung der Verkehrspolitik der Union auswirken.
- 55 Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass die in Art. 12 Abs. 1 dieser Richtlinie vorgesehene Frist für die Inkraftsetzung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die erforderlich sind, um ihr nachzukommen, durch die Mitgliedstaaten am 7. November 2013 abgelaufen ist.
- 56 Unter diesen Umständen rechtfertigen gewichtige Gründe der Rechtssicherheit, dass der Gerichtshof die Wirkungen der Richtlinie aufrechterhält, bis innerhalb einer angemessenen Frist, die zwölf Monate ab dem Tag der Verkündung des vorliegenden Urteils nicht überschreiten darf, eine neue, auf die geeignete Rechtsgrundlage, nämlich Art. 91 Abs. 1 Buchst. c AEUV, gestützte Richtlinie in Kraft tritt.

Kosten

- 57 Nach Art. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission die Verurteilung des Parlaments und des Rates beantragt hat und Letztere mit ihrem Vorbringen unterlegen sind, sind ihnen die Kosten aufzuerlegen. Gemäß Art. 140 Abs. 1 der Verfahrensordnung tragen das Königreich Belgien, Irland, Ungarn, die Republik Polen, die Slowakische Republik, das Königreich Schweden und das Vereinigte Königreich ihre eigenen Kosten.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Große Kammer) für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Richtlinie 2011/82/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 zur Erleichterung des grenzüberschreitenden Austauschs von Informationen über die Straßenverkehrssicherheit gefährdende Verkehrsdelikte wird für nichtig erklärt.**
2. **Die Wirkungen der Richtlinie 2011/82 werden aufrechterhalten, bis innerhalb einer angemessenen Frist, die zwölf Monate ab dem Tag der Verkündung des vorliegenden Urteils nicht überschreiten darf, eine neue, auf die geeignete Rechtsgrundlage, nämlich Art. 91 Abs. 1 Buchst. c AEUV, gestützte Richtlinie in Kraft tritt.**
3. **Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union tragen die Kosten.**
4. **Das Königreich Belgien, Irland, Ungarn, die Republik Polen, die Slowakische Republik, das Königreich Schweden und das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland tragen ihre eigenen Kosten.**

Unterschriften

[*](#) Verfahrenssprache: Französisch.