

SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN
JULIANE KOKOTT
vom 22. Juni 2004¹

I — Einleitung

1. Bei dem vorliegenden Rechtsstreit handelt es sich um ein Vertragsverletzungsverfahren, in dem die Kommission dem Königreich der Niederlande vorwirft, dass seine nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Bezug auf private Sicherheitsdienste und Detektivbüros den freien Dienstleistungsverkehr verletzen und auch nicht im Einklang mit den Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts über die gegenseitige Anerkennung beruflicher Befähigungsnachweise stehen.

2. Im Wesentlichen geht es dabei um die Frage, ob eine vorherige Genehmigung der niederländischen Behörden für ausländische Sicherheitsdienste und Detektivbüros zur Voraussetzung für deren Tätigwerden in den Niederlanden gemacht werden kann, ob das Führungspersonal privater Sicherheitsdienste ebenfalls einem Genehmigungszwang unterworfen werden darf, ob das sonstige Personal dieser Unternehmen über ein von einer niederländischen Einrichtung erteiltes Diplom verfügen muss und ob es

verpflichtet werden kann, einen niederländischen Berufsausweis mit sich zu führen. Dabei streiten die Parteien insbesondere darüber, ob das niederländische Recht die Berücksichtigung von im Herkunftsland erfüllten Anforderungen und von dort erworbenen Befähigungsnachweisen hinreichend ermöglicht.

3. Dieser Rechtsstreit steht inhaltlich im Zusammenhang mit einer Reihe von Vertragsverletzungsverfahren zur Tätigkeit privater Sicherheitsdienste, in denen bereits Urteile gegen das Königreich Spanien², das Königreich Belgien³, die Italienische Republik⁴ und zuletzt gegen die Portugiesische Republik⁵ ergangen sind.

2 — Urteil vom 29. Oktober 1998 in der Rechtssache C-114/97 (Kommission/Spanien, Slg. 1998, I-6717).

3 — Urteil vom 9. März 2000 in der Rechtssache C-355/98 (Kommission/Belgien, Slg. 2000, I-1221).

4 — Urteil vom 31. Mai 2001 in der Rechtssache C-283/99 (Kommission/Italien, Slg. 2001, I-4363).

5 — Urteil vom 29. April 2004 in der Rechtssache C-171/02 (Kommission/Portugal, Slg. 2004, I-5645).

1 — Originalsprache: Deutsch.

II — Rechtlicher Rahmen

A — Gemeinschaftsrecht

4. Den gemeinschaftsrechtlichen Rahmen dieses Falles bildet Artikel 49 EG. Absatz 1 dieser Vorschrift lautet:

„Die Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs innerhalb der Gemeinschaft für Angehörige der Mitgliedstaaten, die in einem anderen Staat der Gemeinschaft als demjenigen des Leistungsempfängers ansässig sind, sind nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen verboten.“

B — Nationales Recht

5. Aus dem niederländischen Recht sind das am 24. Oktober 1997 erlassene *Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus*⁶ (Gesetz über private Sicherheitsdienste und Detektivbüros, im Folgenden: Sicherheitsdienstegesetz) und die *Regeling particuliere beveiligingsorganisaties en recherche-*

bureaus vom 3. März 1999⁷ (Verordnung über private Sicherheitsdienste und Detektivbüros, im Folgenden: Sicherheitsdiensteverordnung) von Bedeutung. Ergänzt werden diese beiden Rechtsakte durch eine Verwaltungsanweisung vom 16. März 1999, die *Circulaire particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus*⁸.

6. Artikel 2 Absatz 1 des Sicherheitsdienstegesetzes stellt die Tätigkeit privater Sicherheitsdienste und Detektivbüros unter ein Verbot mit Genehmigungsvorbehalt; die Genehmigung erteilt der zuständige Minister. In Artikel 2 Absatz 2 dieses Gesetzes heißt es außerdem:

„Unser Minister kann eine Freistellung von diesem Verbot erteilen ..., falls die Art der Tätigkeiten nicht der Anwendung der Regeln gemäß oder aufgrund der Artikel 6 bis 10 bedarf. Diese Freistellung kann mit Auflagen versehen werden.“

7. Aus Artikel 7 Absatz 1 des Sicherheitsdienstegesetzes geht hervor, dass auch die Einstellung von Führungskräften durch private Sicherheitsdienste einer Genehmigung des zuständigen Ministers bedarf.

6 — *Staatsblad* 1997, 500.

7 — *Stcrt.* 1999, 60.

8 — *Stcrt.* 1999, 60.

8. Artikel 9 Absatz 8 des Sicherheitsdienstegesetzes schreibt privaten Sicherheitsdiensten und Detektivbüros vor, dafür Sorge zu tragen, dass ihr Personal bei Ausübung der entsprechenden Tätigkeiten einen Legitimationsausweis (*legitimatiebewijs*) mit sich führt, der einem vom zuständigen Minister festgelegten Muster entspricht. Dieser Ausweis dokumentiert, wie sich aus Artikel 7 Absatz 2 des Sicherheitsdienstegesetzes in Verbindung mit Artikel 13 Absatz 2 der Sicherheitsdiensteverordnung ergibt, dass das jeweilige Unternehmen die erforderliche behördliche Genehmigung für die Beschäftigung der Person erhalten hat, die den Ausweis trägt.

Artikel 5 Absatz 1 der Sicherheitsdiensteverordnung schreibt vor, dass von privaten Sicherheitsdiensten ausschließlich Personen mit Bewachungsaufgaben betraut werden dürfen, die ein bestimmtes von zwei niederländischen Einrichtungen vergebenes Diplom besitzen, nämlich das *diploma Algemeen Beveiligingsmedewerker* der *Stichting Vakexamens voor de Particuliere Beveiligingsorganisaties* und der *Stichting Ecabo*. In Artikel 5 Absatz 5 der Sicherheitsdiensteverordnung werden eine Reihe von anderen Diplomen als gleichwertig anerkannt, die allesamt ebenfalls von niederländischen Einrichtungen vergeben werden.

9. Schließlich legt der zuständige Minister gemäß Artikel 8 des Sicherheitsdienstegesetzes in Bezug auf bestimmte Arten von Tätigkeiten auch Ausbildungserfordernisse für das Personal eines privaten Sicherheitsdienstes oder Detektivbüros fest. Private Sicherheitsdienste oder Detektivbüros dürfen nur Personen mit der Erfüllung ihrer Aufgaben betrauen, wenn diese die einschlägigen Ausbildungserfordernisse erfüllen. In Artikel 8 Absatz 2 Satz 2 dieses Gesetzes heißt es wiederum:

11. In ihrem Artikel 11 Absatz 1 schreibt die Sicherheitsdiensteverordnung darüber hinaus vor, dass private Sicherheitsdienste ausschließlich Personen mit der Installation und Wartung von Alarmanlagen betrauen dürfen, die ein vom zuständigen Minister anerkanntes Diplom besitzen. Als vom Minister anerkannt listet Absatz 2 dieser Vorschrift insgesamt vier Diplome auf, die allesamt von niederländischen Einrichtungen vergeben werden.

„Unser Minister kann eine Freistellung von dieser Bestimmung erteilen.“

III — Sachverhalt und vorprozessuales Verfahren

10. Artikel 8 des Sicherheitsdienstegesetzes wird u. a. durch die Artikel 5 und 11 der Sicherheitsdiensteverordnung konkretisiert.

12. Mit Schreiben vom 8. November 2000 hat die Kommission die niederländischen

Behörden darauf aufmerksam gemacht, dass sie die niederländischen Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Bezug auf private Sicherheitsdienste und Detektivbüros für unvereinbar mit Artikel 49 EG sowie mit den Richtlinien 89/48⁹ und 92/51¹⁰ halte. Sie bezog sich dabei insbesondere auf die folgenden vier Gesichtspunkte:

— das Erfordernis für private Sicherheitsdienste und Detektivbüros, eine kostenpflichtige Genehmigung für ihre Tätigkeit in den Niederlanden einzuholen, ohne Berücksichtigung der Erfordernisse, denen ausländische Dienstleister bereits in ihrem Heimatstaat unterworfen seien (Artikel 2 und 3 des Sicherheitsdienstegesetzes),

— das Erfordernis für das Führungspersonal privater Sicherheitsdienste, über eine kostenpflichtige Genehmigung zu verfügen (Artikel 7 Absätze 1 und 2 des Sicherheitsdienstegesetzes),

— das Erfordernis für das Personal dieser Unternehmen, im Falle ihrer Entsen-

dung in die Niederlande über einen von den niederländischen Behörden ausgestellten Ausweis (*legitimatiebewijs*) zu verfügen (Artikel 6 Buchstabe e des Sicherheitsdienstegesetzes und Artikel 13 der Sicherheitsdiensteverordnung) sowie

— das Erfordernis für das Personal dieser Unternehmen, über ein von einer niederländischen Einrichtung erteiltes Diplom zu verfügen, während an Installateure von Alarmanlagen Anforderungen hinsichtlich ihrer beruflichen Befähigungsnachweise gestellt werden, ohne dass die in einem anderen Mitgliedstaat erworbenen Nachweise berücksichtigt werden (Artikel 5 und 11 der Sicherheitsdiensteverordnung).

13. Mit Antwortschreiben vom 22. Dezember 2000 haben die niederländischen Behörden zugestanden, dass die Genehmigungserfordernisse und die anderen im Streit stehenden Bestimmungen sowie das Fehlen einer automatischen Anerkennung von in anderen Mitgliedstaaten erworbenen Qualifikationen eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs darstellten. Zugleich äußerte die niederländische Regierung jedoch die Ansicht, dass derartige Beschränkungen durch Gemeinwohlerwägungen gerechtfertigt seien.

14. Trotz dieser Antwort blieb die Kommission bei ihrer Überzeugung, dass die niederländischen Bestimmungen nicht mit dem

9 — Richtlinie 89/48/EWG des Rates vom 21. Dezember 1988 über eine allgemeine Regelung zur Anerkennung der Hochschuldiplome, die eine mindestens dreijährige Berufsausbildung abschließen (ABl. L 19 vom 24. Januar 1989, S. 16).

10 — Richtlinie 92/51/EWG des Rates vom 18. Juni 1992 über eine zweite allgemeine Regelung zur Anerkennung beruflicher Befähigungsnachweise in Ergänzung zur Richtlinie 89/48/EWG (ABl. L 209, S. 25).

Gemeinschaftsrecht vereinbar seien, und richtete am 11. Oktober 2001 eine mit Gründen versehene Stellungnahme an das Königreich der Niederlande.

gen wird, die der ausländische Dienstleistungserbringer im Niederlassungsstaat erfüllen muss, und für diese Genehmigung Gebühren verlangt werden,

15. Nach Erhalt eines Antwortschreibens der Niederlande vom 10. Dezember 2001 erhob die Kommission am 30. April 2003 die vorliegende Klage gemäß Artikel 226 Absatz 2 EG.

- das Führungspersonal dieser Sicherheitsdienste über eine Genehmigung verfügen muss, die ebenfalls kostenpflichtig ist,

IV — Anträge der Parteien

16. Die Kommission beantragte ursprünglich,

1) festzustellen, dass das Königreich der Niederlande dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 49 EG sowie aus den Richtlinien 89/48/EWG und 92/51/EWG betreffend eine allgemeine Regelung zur Anerkennung beruflicher Befähigungsnachweise verstoßen hat, dass es im Rahmen des Gesetzes über private Sicherheitsdienste und Detektivbüros Vorschriften erlassen hat, nach denen

- das Personal dieser Unternehmen, das aus dem Niederlassungsstaat in die Niederlande entsandt wird, über einen von den niederländischen Behörden ausgestellten Ausweis verfügt und
- das Personal über ein von einer niederländischen Einrichtung erteiltes Diplom verfügen muss, während an Installateure von Alarmanlagen Anforderungen hinsichtlich ihrer beruflichen Befähigungsnachweise gestellt werden, ohne dass die in einem anderen Mitgliedstaat erworbenen Nachweise berücksichtigt werden,
- ein Unternehmen, das auf niederländischem Hoheitsgebiet Dienstleistungen erbringen möchte, über eine Genehmigung verfügen muss, ohne dass dabei den Verpflichtungen Rechnung getra-

2) dem Königreich der Niederlande die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

staat erfüllen muss, und für diese Genehmigung Gebühren verlangt werden,

17. Während des mündlichen Verfahrens vor dem Gerichtshof hat die Kommission am 5. Mai 2004 den auf ihre vierte Rüge gestützten Teil der Klage zurückgenommen. Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass die Kommission nur noch einen Verstoß gegen Artikel 49 EG geltend macht, hingegen nicht mehr eine Verletzung der Richtlinien 89/48 und 92/51.

— das Führungspersonal dieser Sicherheitsdienste über eine Genehmigung verfügen muss, die ebenfalls kostenpflichtig ist, und

18. Damit beantragt die Kommission nunmehr,

— das Personal dieser Unternehmen, das aus dem Niederlassungsstaat in die Niederlande entsandt wird, über einen von den niederländischen Behörden ausgestellten Ausweis verfügt,

1) festzustellen, dass das Königreich der Niederlande dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 49 EG verstoßen hat, dass es im Rahmen des Gesetzes über private Sicherheitsdienste und Detektivbüros Vorschriften erlassen hat, nach denen

2) dem Königreich der Niederlande die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

— ein Unternehmen, das auf niederländischem Hoheitsgebiet Dienstleistungen erbringen möchte, über eine Genehmigung verfügen muss, ohne dass dabei den Verpflichtungen Rechnung getragen wird, die der ausländische Dienstleistungserbringer im Niederlassungs-

19. Das Königreich der Niederlande beantragt,

1) die Klage abzuweisen,

2) der Kommission die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

Auf solche Tätigkeiten ist die Dienstleistungsfreiheit anwendbar (Artikel 49 EG und 50 EG in Verbindung mit den Artikeln 48 EG und 55 EG).

20. Im Zusammenhang mit der teilweisen Rücknahme der Klage durch die Kommission hat das Königreich der Niederlande allerdings keinen Kostenantrag gestellt.

A — Zur ersten Rüge: Unvereinbarkeit des Genehmigungserfordernisses für private Sicherheitsdienste und Detektivbüros mit der Dienstleistungsfreiheit

V — Rechtliche Beurteilung

21. Die zulässige Klage der Kommission ist begründet, wenn das Königreich der Niederlande gegen eine Verpflichtung aus dem Vertrag verstoßen hat (Artikel 228 Absatz 1 EG). Gerügt wird nunmehr ausschließlich die Verletzung von Artikel 49 EG.

23. Gegenstand der ersten Rüge der Kommission ist das Erfordernis für private Sicherheitsdienste und Detektivbüros, vor ihrem Tätigwerden in den Niederlanden bei den dortigen Behörden eine kostenpflichtige Genehmigung einzuholen.

22. Ausgangspunkt dieses Vertragsverletzungsverfahrens sind selbständige Tätigkeiten von privaten Sicherheitsdiensten und Detektivbüros, welche von Unternehmen mit Sitz in anderen Mitgliedstaaten gegen Entgelt in den Niederlanden erbracht werden, und zwar stets vorübergehend, d. h. ohne stabile und kontinuierliche Integration in das Wirtschaftsleben der Niederlande¹¹.

1. Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit

¹¹ — Vgl. zur Abgrenzung gegenüber der Niederlassungsfreiheit insbesondere die Urteile vom 30. November 1995 in der Rechtssache C-35/94 (Gebhard, Slg. 1995, I-4165, Randnrn. 25 bis 28) und vom 11. Dezember 2003 in der Rechtssache C-215/01 (Schnitzer, Slg. 2003, I-14847, Randnrn. 27 bis 33).

24. Bei der Dienstleistungsfreiheit handelt es sich um eine der grundlegenden Freiheiten des Vertrages. Nach ständiger Rechtsprechung verbietet Artikel 49 EG nicht nur jede

Diskriminierung eines in einem anderen Mitgliedstaat ansässigen Dienstleistenden aufgrund seiner Staatsangehörigkeit, sondern auch jede Beschränkung und jede Behinderung des freien Dienstleistungsverkehrs, selbst wenn sie unterschiedslos für inländische wie für in anderen Mitgliedstaaten ansässige Dienstleistende gelten¹².

Bestimmung um eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs handelt. Die Parteien streiten allerdings darüber, ob derartige Beschränkungen gerechtfertigt werden können.

2. Rechtfertigung

25. Eine nationale Regelung wie die niederländische, welche das grenzüberschreitende Tätigwerden der in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassenen privaten Sicherheitsdienste und Detektivbüros von der Erteilung einer vorherigen behördlichen Genehmigung abhängig macht, ist als Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit anzusehen¹³. Denn der Verwaltungsaufwand, welcher mit der Einholung von Genehmigungen verbunden ist, sowie die dabei anfallenden Kosten können grenzüberschreitende Dienstleistungen verteuern und die Unternehmen insbesondere von der erstmaligen, möglicherweise kurzfristigen Erbringung solcher Dienstleistungen abschrecken.

26. Auch die Kommission und die niederländische Regierung sind übereinstimmend der Auffassung, dass es sich bei der streitigen

a) Vortrag der Parteien

27. Die *niederländische Regierung* ist der Auffassung, dass die festgestellte Beschränkung mit Erwägungen des Gemeinwohls gerechtfertigt werden kann. Dienstleistungsempfänger seien gegenüber privaten Sicherheitsdiensten und Detektivbüros ausgesprochen „verletzlich“, um die Vermögensinteressen ihrer Kunden nicht zu gefährden, komme es maßgeblich auf die Zuverlässigkeit der Dienstleister an. Aber auch die Bürger im Allgemeinen seien schutzbedürftig, etwa weil sie dem Personal von Sicherheitsdiensten aufgrund seiner Uniformen Vertrauen schenken, ähnlich wie der Polizei.

12 — Urteil vom 13. November 2003 in der Rechtssache C-42/02 (Lindman, Slg. 2003, I-13519, Randnr. 20); vgl. auch die Urteile vom 9. August 1994 in der Rechtssache C-43/93 (Vander Elst, Slg. 1994, I-3803, Randnr. 14), vom 26. Februar 1991 in der Rechtssache C-154/89 (Kommission/Frankreich, Slg. 1991, I-659, Randnr. 12) und vom 25. Juli 1991 in der Rechtssache C-76/90 (Säger, Slg. 1991, I-4221, Randnr. 12).

13 — Urteile Säger (zitiert in Fußnote 12, Randnr. 14), Vander Elst (zitiert in Fußnote 12, Randnr. 15) und Kommission/Belgien (zitiert in Fußnote 3, Randnr. 35).

28. Zum Schutz von Kunden und Bürgern bedürfe es deshalb besonders strenger Vor-

schriften sowie einer präventiven Kontrolle, um etwaigen Missbräuchen vorzubeugen und eine angemessene Qualität der angebotenen Dienstleistungen sicherzustellen. Dies gelte umso mehr, als derzeit keine gemeinschaftsweiten Mindeststandards für die Tätigkeit privater Sicherheitsdienste und Detektivbüros bestünden und die Anforderungen an solche Unternehmen je nach Mitgliedstaat höchst unterschiedlich seien¹⁴.

die niederländische Rechtslage in hinreichendem Maße eine Berücksichtigung der Anforderungen ermöglicht, denen ausländische Dienstleister bereits in ihrem Herkunftsland unterworfen sein können. Die niederländische Regierung behauptet, die streitigen Bestimmungen ließen eine solche Berücksichtigung ohne Weiteres zu; sie räumt aber gleichzeitig ein, dass in keiner der einschlägigen nationalen Vorschriften konkret geregelt sei, in welcher Weise im Herkunftsland bestehende Verpflichtungen zu berücksichtigen seien.

29. Auch die *Kommission* erkennt im Grundsatz an, dass der Verbraucherschutz als legitimer Belang des Gemeinwohls zur Rechtfertigung von Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs herangezogen werden kann. Während sie im schriftlichen Verfahren die Notwendigkeit einer präventiven Kontrolle noch bestritt¹⁵, äußerte sie in der mündlichen Verhandlung, dass ein präventives Genehmigungsverfahren gerechtfertigt sein könne. Eine intensivere Zusammenarbeit zwischen den Behörden der Mitgliedstaaten könne ein solches Verfahren aber überflüssig machen¹⁶.

b) Würdigung

30. Vor diesem Hintergrund ist zwischen den Parteien insbesondere noch streitig, ob

31. Der freie Dienstleistungsverkehr darf als fundamentaler Grundsatz des Vertrages nur durch Regelungen beschränkt werden, die durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt sind, etwa mit dem Ziel, die Qualität der Dienstleistungen zu sichern und deren Abnehmer vor Schäden zu bewahren. Jedoch muss die Anwendung nationaler Regelungen für alle im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats tätigen Personen oder Unternehmen gelten, sie muss geeignet sein, die Verwirklichung des verfolgten Zieles zu gewährleisten, und darf nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Zieles erforderlich ist¹⁷.

14 — Dazu verweist die niederländische Regierung auf die Ergebnisse einer von der Kommission in Auftrag gegebenen Studie („A comparative overview of legislation governing the private security industry in the European Union“, 2002, vorgelegt in Anlage 1 zur Klagebeantwortung).

15 — Vgl. insbesondere die schriftlichen Ausführungen der Kommission in ihrer Erwiderung auf die Klagebeantwortung des Königreichs der Niederlande.

16 — Die Kommission verweist dazu auf Randnr. 33 des Urteils Kommission/Belgien (zitiert in Fußnote 3).

17 — Urteil Schnitzer (zitiert in Fußnote 11, Randnr. 35), Urteil vom 3. Oktober 2000 in der Rechtssache C-58/98 (Corsten, Slg. 2000, I-7919, Randnr. 39), Urteil Sager (zitiert in Fußnote 12, Randnr. 15).

32. Grundsätzlich kann der Schutz der Bevölkerung vor „schwarzen Schafen“ unter den privaten Sicherheitsdiensten und Detektivbüros als zwingender Grund des Allgemeininteresses herangezogen werden. Missbrauchen nämlich solche Unternehmen oder deren Bedienstete ihre Stellung, so stehen nicht nur die Vermögensinteressen der betroffenen Kunden auf dem Spiel, sondern auch die Vertraulichkeit persönlicher Daten sowie — etwa im Falle einer Überschreitung des Notwehrrechts — die körperliche Unversehrtheit und das Leben von Menschen. Eine Kontrolle der Zuverlässigkeit der betroffenen Unternehmen sowie der Qualität ihrer Dienstleistungen dient also dem Schutz besonders wichtiger Rechtsgüter und verfolgt somit ohne Zweifel ein *legitimes Ziel*.

33. Auch ist ein System wie das niederländische, welches die Tätigkeit privater Sicherheitsdienste einem Verbot mit Genehmigungsvorbehalt unterwirft und folglich die betreffenden Unternehmen einer präventiven Kontrolle unterzieht, *geeignet*, die Bevölkerung vor unseriösen Dienstleistern zu schützen. So kann auf diese Weise die Qualifikation und die Zuverlässigkeit der jeweiligen Anbieter im Einzelnen überprüft werden, beispielsweise im Hinblick auf das Bestehen von Vorstrafen und Unregelmäßigkeiten. Selbst wenn spätere Missbräuche dadurch nicht gänzlich ausgeschlossen werden können, lässt eine solche Überprüfung doch eine sachlich fundierte Prognose in Bezug auf die Qualität der angebotenen Dienstleistungen zu.

34. Ferner bestehen in dem hier streitigen Fall keine Bedenken prinzipieller Art gegen

die *Erforderlichkeit* eines Systems der präventiven Kontrolle privater Sicherheitsdienste und Detektivbüros. Zwar ist ein *vorheriges Genehmigungsverfahren* immer nur dann erforderlich, wenn eine nachträgliche Kontrolle zu spät käme, um deren tatsächliche Wirksamkeit sicherzustellen und damit das verfolgte Ziel zu erreichen¹⁸. Dies setzt jedoch voraus, dass überhaupt eine realistische und in ihrer Wirksamkeit gleichwertige Alternative zur präventiven Kontrolle besteht. Hierzu mangelt es im vorliegenden Fall an einem substantiierten Vortrag der Kommission. Auch die von der Kommission im mündlichen Verfahren angemahnte intensivere Zusammenarbeit zwischen den Behörden der Mitgliedstaaten ist, jedenfalls zum jetzigen Zeitpunkt, in ihrer Wirksamkeit mit einem vorherigen Genehmigungsverfahren nicht vergleichbar.

35. Zweifel können allerdings im Hinblick auf die *Erforderlichkeit* des niederländischen Systems *in seiner konkreten Ausgestaltung* entstehen. So darf nach ständiger Rechtsprechung dem verfolgten Ziel des Allgemeininteresses nicht bereits durch Vorschriften Rechnung getragen sein, welchen der Dienstleistende in jenem Mitgliedstaat unterliegt, in dem er ansässig ist¹⁹. Diese Rechtsprechung ist letztlich Ausdruck des Herkunftslandprinzips. Danach gilt zwischen

18 — Urteil vom 22. Januar 2002 in der Rechtssache C-390/99 (Canal Satellite Digital, Slg. 2002, I-607, Randnr. 39).

19 — Urteil vom 17. Dezember 1981 in der Rechtssache 279/80 (Webb, Slg. 1981, 3305, Randnr. 17); Urteile Säger (zitiert in Fußnote 12, Randnr. 15), Kommission/Belgien (zitiert in Fußnote 3, Randnr. 37), Corsten (zitiert in Fußnote 17, Randnr. 35), Canal Satellite Digital (zitiert in Fußnote 18, Randnrn. 36 bis 38) und Kommission/Portugal (zitiert in Fußnote 5, Randnrn. 60 und 66).

den Mitgliedstaaten der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung²⁰.

leistungsfreiheit ausüben²³. Dazu gehört es, die Anforderungen zu berücksichtigen, welche ein Dienstleister bereits in seinem Heimatland erfüllt²⁴.

36. Gegenseitige Anerkennung setzt nicht voraus, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber für einen bestimmten Wirtschaftszweig gemeinsame Standards geschaffen hat. Vielmehr gilt dieses Prinzip auch und gerade auf Gebieten, für die *keine* Harmonisierung vorgenommen wurde und also nicht einmal gemeinsame Mindeststandards gelten²¹.

38. Unterliegt etwa der Dienstleister schon in seinem Heimatland einem vergleichbaren Genehmigungsverfahren, in welchem bereits seine Zuverlässigkeit überprüft wurde, so wäre es unverhältnismäßig, ihn in den Niederlanden einer erneuten Zuverlässigkeitsprüfung zu unterziehen. In einem solchen Fall dürften die niederländischen Behörden die Ausübung der Dienstleistungsfreiheit weder verzögern noch erschweren (auch nicht verteuern), da die Erfüllung der Voraussetzungen für die Aufnahme der betreffenden Tätigkeiten bereits im Herkunftsland festgestellt wurde²⁵. Es müsste also ausreichen, dass der ausländische Dienstleister einen Nachweis über die in seinem Herkunftsland erfolgte Zuverlässigkeitsprüfung vorlegt.

37. Fehlen gemeinsame Standards, so bleiben die Mitgliedstaaten zwar grundsätzlich befugt, materielle Voraussetzungen sowie Verfahrensanforderungen für eine Tätigkeit wie die der privaten Sicherheitsdienste und Detektivbüros festzulegen. Sie können dabei auch von unterschiedlich hohen Schutzniveaus ausgehen²². Ihre Befugnisse müssen sie jedoch stets unter Beachtung der Dienst-

39. Zwar behauptet die niederländische Regierung in diesem Zusammenhang, eine Berücksichtigung von im Ausland erfüllten Anforderungen sei in der Praxis unproblematisch möglich. Wie sie jedoch selbst einräumt, ist eine solche Berücksichtigung in keiner der einschlägigen niederländischen Vorschriften konkret vorgesehen. Vielmehr

20 – Vgl. in diesem Sinne etwa das Urteil Canal Satélite Digital (zitiert in Fußnote 18, Randnr. 37, mit weiteren Nachweisen).

21 – Ständige Rechtsprechung seit dem Urteil „Cassis de Dijon“ vom 20. Februar 1979 in der Rechtssache 120/78 (Rewe-Zentral, Slg. 1979, 649, Randnr. 8). Für den Bereich des freien Dienstleistungsverkehrs vgl. etwa das Urteil Canal Satélite Digital (zitiert in Fußnote 18, Randnr. 37). Auch das Urteil Corsten (zitiert in Fußnote 17, Randnrn. 31 und 35) basiert auf dieser Überlegung.

22 – Die Tatsache allein, dass ein Mitgliedstaat weniger strenge Vorschriften erlasst als ein anderer bedeutet nicht, dass dessen Vorschriften unverhältnismäßig und folglich mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbar sind; vgl. die Urteile vom 10. Mai 1995 in der Rechtssache C-384/93 (Alpine Investments, Slg. 1995, I-1141, Randnr. 51), vom 12. Dezember 1996 in der Rechtssache C-3/95 (Reisebüro Broede, Slg. 1996, I-6511, Randnr. 42), vom 1. Februar 2001 in der Rechtssache C-108/96 (Mac Quen, Slg. 2001, I-837, Randnrn. 33 und 34) und vom 11. Juli 2002 in der Rechtssache C-294/00 (Grabner, Slg. 2002, I-6515, Randnrn. 46 und 47).

23 – So auch – bezogen auf Handwerksberufe – das Urteil Corsten (zitiert in Fußnote 17, Randnr. 31).

24 – Vgl. die in Fußnote 19 zitierte Rechtsprechung.

25 – So – bezogen auf die Pflicht zur Eintragung in eine Handwerksrolle – das Urteil Corsten (zitiert in Fußnote 17, Randnrn. 45, 47 und 48); vgl. auch das Urteil Schnitzer (zitiert in Fußnote 11, Randnrn. 36 bis 39).

ist die Formulierung von Artikel 2 Absatz 2 des Sicherheitsdienstegesetzes geeignet, bei den betroffenen Unternehmen den gegenteiligen Eindruck zu erwecken. So eröffnet diese Vorschrift zwar die Möglichkeit von Freistellungen vom Genehmigungserfordernis; dies gilt aber lediglich für einige nicht näher bestimmte Tätigkeiten, welche nach Ansicht des niederländischen Gesetzgebers schon ihrer Natur nach nicht den Regeln des Sicherheitsdienstegesetzes unterworfen werden müssen.

40. Für den Normalfall hingegen enthält die niederländische Regelung keinerlei Aussage darüber, ob und inwieweit zu berücksichtigen ist, dass ein Dienstleister bereits in einem anderen Mitgliedstaat bestimmte Voraussetzungen erfüllt hat, beispielsweise einschlägige Befähigungsnachweise erworben oder sich einer Prüfung seiner Zuverlässigkeit unterzogen hat. Verstärkt wird dieser Eindruck noch durch Artikel 5 Absätze 1 und 5 der Sicherheitsdiensteverordnung, der für das Personal von privaten Sicherheitsdiensten eine Liste von in den Niederlanden anerkannten Diplomen aufstellt und dabei ausschließlich solche aufzählt, welche von niederländischen Einrichtungen vergeben werden.

41. Zusammenfassend ist somit Folgendes festzuhalten: Zwar bestehen keine Bedenken gegen die grundsätzliche Notwendigkeit einer präventiven Kontrolle privater Sicherheitsdienste und Detektivbüros durch die niederländischen Behörden. Jedoch genügt die niederländische Regelung in ihrer konkreten Ausgestaltung nicht den Erfordernis-

sen des freien Dienstleistungsverkehrs. Sie geht nämlich über dasjenige hinaus, was zum Ziel des Verbraucherschutzes erforderlich wäre, weil sie nicht hinreichend etwaigen Verpflichtungen Rechnung trägt, die ein ausländischer Dienstleistungserbringer bereits in seinem Herkunftsland erfüllen muss.

42. Damit ist der ersten Rüge der Kommission im Ergebnis stattzugeben.

B — Zur zweiten Rüge: Unvereinbarkeit des Genehmigungserfordernisses für das Führungspersonal von privaten Sicherheitsdiensten mit der Dienstleistungsfreiheit

43. Gegenstand der zweiten Rüge der Kommission ist das in den Niederlanden geltende gesonderte Genehmigungserfordernis für das Führungspersonal von privaten Sicherheitsdiensten. Nach Meinung der Kommission geht eine solche Anforderung über das erforderliche Maß hinaus, weil sie zusätzlich zu dem bereits erörterten Genehmigungserfordernis für die betroffenen Unternehmen selbst gelte, diese Unternehmen also doppelt belaste.

44. Wie jedoch die niederländische Regierung zu Recht ausführt, wäre ein allein auf

das jeweilige Unternehmen beschränktes Genehmigungsverfahren kaum geeignet, die angestrebte Qualitätskontrolle in Bezug auf die angebotenen Dienstleistungen privater Sicherheitsdienste sicherzustellen. Da das jeweilige Führungspersonal die Praktiken und das Auftreten solcher Unternehmen auf dem Markt entscheidend beeinflussen kann, hängt die Qualität der angebotenen Dienstleistungen maßgeblich von der Zuverlässigkeit dieses Führungspersonals ab. Im Grundsatz ist es deshalb keineswegs zu beanstanden, wenn die niederländische Regelung eine Überprüfung sowohl der betroffenen Unternehmen als auch ihres Führungspersonals vorsieht.

getragen wird, die im Niederlassungsstaat erfüllt werden müssen, und für diese Genehmigung Gebühren verlangt werden. Im Übrigen, d. h. soweit die Kommission ganz allgemein das Genehmigungserfordernis für Führungskräfte von privaten Sicherheitsdiensten bemängelt, ist die zweite Rüge hingegen unbegründet.

45. Allerdings gilt auch im Hinblick auf das Führungspersonal, was bereits in Bezug auf die Unternehmen ausgeführt wurde²⁶: Die niederländische Regelung geht über dasjenige hinaus, was zum Ziel des Verbraucherschutzes erforderlich wäre, weil sie nicht etwaigen Verpflichtungen Rechnung trägt, welchen das Führungspersonal ausländischer privater Sicherheitsdienste bereits im jeweiligen Herkunftsland unterliegt. Insoweit verstößt die niederländische Regelung gegen die Dienstleistungsfreiheit.

C — Zur dritten Rüge: Unvereinbarkeit der Ausweispflicht für das Personal privater Sicherheitsdienste und Detektivbüros mit der Dienstleistungsfreiheit

46. Damit ist der zweiten Rüge der Kommission *insoweit* stattzugeben, als das Führungspersonal privater Sicherheitsdienste über eine Genehmigung verfügen muss, *ohne dass dabei den Verpflichtungen Rechnung*

47. Gegenstand der dritten Rüge der Kommission ist das Erfordernis, dass Mitarbeiter von privaten Sicherheitsdiensten und Detektivbüros im Besitz eines niederländischen Berufsausweises sein müssen. Auch hierbei handelt es sich unstreitig um eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs²⁷. Denn den betreffenden Unternehmen entstehen auf diese Weise für ihr Personal Kosten und ein erheblicher Verwaltungsaufwand, wodurch grenzüberschreitende

26 — Vgl. insbesondere Nrn. 35 bis 42 dieser Schlussanträge.

27 — Urteile Kommission/Belgien (zitiert in Fußnote 3, Randnr. 39) und Kommission/Portugal (zitiert in Fußnote 5, Randnr. 66).

Dienstleistungen verteuert und insbesondere ihre erstmalige, möglicherweise kurzfristige Erbringung erschwert wird.

mierungsfunktion: Es werde dokumentiert, dass der Träger eines solchen Ausweises von den Behörden der Niederlande die Genehmigung erhalten habe, für einen privaten Sicherheitsdienst oder ein Detektivbüro tätig zu sein. Damit werde das Vertrauen der Bevölkerung gestärkt.

1. Vortrag der Parteien

48. Die Kommission ist der Auffassung, dass eine solche Ausweispflicht schon deshalb unverhältnismäßig sei, weil der betroffene Personenkreis ohnehin im Besitz eines gültigen Personalausweises oder Reisepasses sein müsse²⁸. Im Übrigen sei die Ausweispflicht Ausdruck des von der Kommission — jedenfalls im schriftlichen Verfahren — kritisierten Systems präventiver Kontrolle der Tätigkeit privater Sicherheitsdienste und Detektivbüros.

2. Würdigung

50. In der Tat kann ein von den niederländischen Behörden ausgestellter Berufsausweis mit Legitimationsfunktion wie ein staatliches Gütesiegel wirken und somit das Vertrauen der betroffenen Bürger in das Personal von privaten Sicherheitsdiensten und Detektivbüros stärken. Die Ausweispflicht ist folglich eine *geeignete Maßnahme* zur Erreichung des legitimen Ziels, den Verbraucher zu schützen und die Qualität der angebotenen Dienstleistungen sicherzustellen²⁹.

49. Die niederländische Regierung erwidert, die Ausweispflicht stelle eine wichtige Garantie für die Qualität und Zuverlässigkeit der Dienstleistungen von privaten Sicherheitsdiensten und Detektivbüros dar. Der streitige Ausweis (*legitimatiebewijs*) enthalte deutlich mehr Informationen als ein gewöhnlicher Personalausweis oder Reisepass und habe insbesondere neben der herkömmlichen Identitätsfunktion auch eine Legiti-

51. Zweifel können allerdings im Hinblick auf die *Erforderlichkeit* der niederländischen

28 — Die Kommission verweist auf das Urteil Kommission/Belgien (zitiert in Fußnote 3, Randnr. 40).

29 — So auch Generalanwalt Alber in seinen Schlussanträgen vom 16. September 2003 in der Rechtssache C-171/02 (Kommission/Portugal, noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Nr. 88). Insbesondere durch die zu schützenden gewichtigen Rechtsgüter (vgl. oben, Nr. 32) unterscheidet sich der vorliegende Fall übrigens auch von anderen Ausweispflichten, wie etwa derjenigen für Touristenführer, die dem Urteil vom 22. März 1994 in der Rechtssache C-375/92 (Kommission/Spanien, Slg. 1994, I-923, Randnr. 21 mit weiteren Nachweisen) zugrunde lag.

Ausweisungspflicht entstehen. In diesem Zusammenhang ist nämlich nicht nur die Ausweisungspflicht als solche (Artikel 9 Absatz 8 des Sicherheitsdienstegesetzes), sondern insbesondere auch die hinter ihr stehende Genehmigungspflicht für das Personal von privaten Sicherheitsdiensten und Detektivbüros zu betrachten. Der in den Niederlanden vorgeschriebene Berufsausweis ist letztlich vor allem Ausdruck einer behördlichen Erlaubnis für die Tätigkeit seines Trägers und dokumentiert diese (Artikel 7 Absatz 2 des Sicherheitsdienstegesetzes in Verbindung mit Artikel 13 Absatz 2 der Sicherheitsdiensteverordnung).

52. Wie bereits ausgeführt, bestehen keine grundsätzlichen Bedenken gegen die *Erforderlichkeit* des in den Niederlanden praktizierten Systems präventiver Kontrolle von privaten Sicherheitsdiensten und Detektivbüros³⁰.

53. Jedoch gebietet es der Grundsatz des freien Dienstleistungsverkehrs, in einem solchen vorherigen Genehmigungsverfahren jedenfalls auch die Anforderungen zu berücksichtigen, welche ein Dienstleister bereits in seinem Herkunftsland erfüllt³¹. Wurde also bereits im Herkunftsland in einem im Wesentlichen vergleichbaren Verfahren festgestellt, dass die Mitarbeiter eines privaten Sicherheitsdienstes oder Detektiv-

büros die Voraussetzungen für die in Frage stehenden Tätigkeiten erfüllen, so muss sich das betreffende Unternehmen in den Niederlanden hierauf berufen können³². Auch die in einem anderen Mitgliedstaat erworbene Berufserfahrung wäre angemessen zu berücksichtigen.

54. Wie die niederländische Regierung ausführt, erlaubt es zwar Artikel 8 Absatz 2 des Sicherheitsdienstegesetzes dem zuständigen Minister, private Sicherheitsdienste von der Verpflichtung zu befreien, nur solche Personen mit der Erfüllung von Aufgaben zu betrauen, die die einschlägigen niederländischen Ausbildungserfordernisse erfüllen. Aus dem Gesetz selbst ergibt sich allerdings nicht, dass diese Freistellungsmöglichkeit auch zur Anerkennung von in anderen Mitgliedstaaten erworbenen Befähigungsnachweisen Anwendung finden soll. Betrachtet man nämlich den Wortlaut von Artikel 8 Absatz 2 des Sicherheitsdienstegesetzes, so betrifft diese Vorschrift eher Fälle, in denen einer Person *die notwendigen Qualifikationen fehlen* und sie deshalb einer Freistellung bedarf, als Fälle, in denen eine Person *die notwendigen Qualifikationen erworben hat*, wenn auch nicht in den Niederlanden.

30 — Zur Zulässigkeit eines Systems der präventiven Kontrolle vgl. auch Nr. 34 dieser Schlussanträge: die dort gemachten Aussagen sind auf das Personal privater Sicherheitsdienste und Detektivbüros übertragbar.

31 — Vgl. die in Fußnote 19 zitierte Rechtsprechung.

32 — Allenfalls könnte etwa noch der Nachweis verlangt werden, dass die betreffenden Mitarbeiter sich mit den im Aufnahmemitgliedstaat einschlägigen Rechtsvorschriften in Grundzügen vertraut gemacht haben, beispielsweise mit etwaigen Bestimmungen über den Gebrauch von Schusswaffen, über die Ausübung des Notwehrrechts oder über ein auch Privaten zustehendes Festnahmerecht. Dadurch dürfte aber die Ausübung der Dienstleistungsfreiheit nicht übermäßig erschwert oder verzögert werden.

55. Den betroffenen Unternehmen kann es nicht zugemutet werden, zusätzliche Nachforschungen an Hand der von der niederländischen Regierung ins Feld geführten Gesetzgebungsmaterialien anzustellen, um sich umfassend Klarheit über die geltende Rechtslage und insbesondere über etwaige Möglichkeiten der Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen ihres Personals zu verschaffen.

58. Wie gezeigt, lässt also die niederländische Regelung nicht in hinreichendem Maße eine Berücksichtigung der vom Personal der betroffenen Unternehmen in anderen Mitgliedstaaten erworbenen Befähigungsnachweise zu. Damit geht auch die Ausweispflicht als äußerer Ausdruck dieser Genehmigungspflicht über dasjenige hinaus, was zum Ziel des Verbraucherschutzes erforderlich wäre, und genügt nicht den Erfordernissen des freien Dienstleistungsverkehrs³⁴.

56. Hinzu kommt, dass es sich bei der Freistellungsmöglichkeit in Artikel 8 Absatz 2 des Sicherheitsdienstegesetzes um eine reine Ermessensvorschrift handelt, die dem zuständigen Minister einen weiten Entscheidungsspielraum einräumt. Es fehlt an konkreten Kriterien, wie dieses Ermessen auszuüben ist und in welcher Form die Gleichwertigkeit von Befähigungsnachweisen zu prüfen ist.

57. Je weiter aber das Ermessen ist, das den nationalen Behörden in einem System vorheriger behördlicher Genehmigungen eingeräumt wird, desto eher kann den Grundfreiheiten ihre praktische Wirksamkeit genommen werden. Ein solches Ermessen muss daher jedenfalls mit objektiven, nicht diskriminierenden und vorher bekannten Kriterien einher gehen, so dass dem Ermessen der nationalen Behörden Grenzen gesetzt werden, die seine missbräuchliche Ausübung verhindern³³.

59. Folglich ist der dritten Rüge der Kommission *insoweit* stattzugeben, als das Personal privater Sicherheitsdienste und Detektivbüros, das aus dem Niederlassungsstaat in die Niederlande entsandt wird, über einen von den niederländischen Behörden ausgestellten Ausweis verfügen muss, *ohne dass bei der Erteilung dieses Ausweises den Verpflichtungen Rechnung getragen wird, die im Niederlassungsstaat erfüllt werden müssen*. Im Übrigen, d. h. soweit die Kommission ganz allgemein das Erfordernis eines Berufsausweises als Ausdruck eines Systems der präventiven Kontrolle bemängelt, ist die dritte Rüge hingegen unbegründet.

33 — Urteil Canal Satélite Digital (zitiert in Fußnote 18, Randnr. 35, mit weiteren Nachweisen).

34 — So im Ergebnis auch das Urteil Kommission/Portugal (zitiert in Fußnote 5, Randnr. 66).

VI — Kosten

60. Was die Rücknahme der vierten Rüge der Kommission betrifft, so hat die niederländische Regierung in ihrer Stellungnahme hierzu keinen Kostenantrag gestellt. Für diesen Fall ergibt sich aus Artikel 69 § 5 Absatz 1 Satz 1 in Verbindung mit Absatz 3 der Verfahrensordnung, dass insoweit jede Partei ihre eigenen Kosten trägt.

61. Da im Übrigen der Klage der Kommission nur in Bezug auf eine ihrer drei verbleibenden Rügen in vollem Umfang stattzugeben ist, während sie mit zwei Rügen nur teilweise obsiegt, sollte der Gerichtshof insoweit die Kosten gemäß Artikel 69 § 3 Absatz 1 der Verfahrensordnung teilen.

62. Vor diesem Hintergrund sollten dem Königreich der Niederlande seine eigenen Kosten sowie zwei Drittel der Kosten der Kommission auferlegt werden. Im Übrigen sollte die Kommission ihre Kosten selbst tragen.

VII — Ergebnis

63. Aufgrund der vorstehenden Ausführungen schlage ich dem Gerichtshof vor, wie folgt zu entscheiden:

1) Das Königreich der Niederlande hat dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 49 EG verstoßen, dass es im Rahmen des Gesetzes über private Sicherheitsdienste und Detektivbüros Vorschriften erlassen hat, nach denen

- private Sicherheitsdienste und Detektivbüros, wenn sie auf niederländischem Hoheitsgebiet Dienstleistungen erbringen möchten, über eine

Genehmigung verfügen müssen, ohne dass dabei den Verpflichtungen Rechnung getragen wird, die der ausländische Dienstleistungserbringer im Niederlassungsstaat erfüllen muss, und für diese Genehmigung Gebühren verlangt werden,

- das Führungspersonal privater Sicherheitsdienste über eine Genehmigung verfügen muss, ohne dass dabei den Verpflichtungen Rechnung getragen wird, die im Niederlassungsstaat erfüllt werden müssen, und für diese Genehmigung Gebühren verlangt werden, und
- das Personal privater Sicherheitsdienste und Detektivbüros, das aus dem Niederlassungsstaat in die Niederlande entsandt wird, über einen von den niederländischen Behörden ausgestellten Ausweis verfügen muss, ohne dass bei der Erteilung dieses Ausweises den Verpflichtungen Rechnung getragen wird, die im Niederlassungsstaat erfüllt werden müssen.

- 2) Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.
- 3) Das Königreich der Niederlande trägt seine eigenen Kosten sowie zwei Drittel der Kosten der Kommission. Im Übrigen trägt die Kommission ihre Kosten selbst.