SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN JULIANE KOKOTT vom 7. Juli 2005 [1]

I — Einleitung

1. Im vorliegenden Vertragsverletzungsverfahren wirft die Kommission dem Königreich Spanien vor, dass seine nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Bezug auf private Sicherheitsdienste nicht im Einklang mit der Niederlassungsfreiheit und dem freien Dienstleistungsverkehr stehen und die Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts über die gegenseitige Anerkennung beruflicher Befähigungsnachweise verletzen.

2. Im Wesentlichen geht es dabei um die Frage, ob ausländischen Sicherheitsdiensten als Voraussetzung für ein Tätigwerden in Spanien auferlegt werden darf, in der Rechtsform einer juristischen Person organisiert zu sein, ein bestimmtes Mindestgesellschaftskapital zu besitzen, eine Sicherheitsleistung zu hinterlegen und eine Mindestanzahl von Mitarbeitern zu beschäftigen, und ob vom Sicherheitspersonal eines ausländischen Sicherheitsdienstes verlangt werden darf, in Spanien eine gesonderte Erlaubnis für seine Tätigkeit einzuholen, auch wenn es im Niederlassungsstaat schon über eine vergleichbare Erlaubnis verfügt.

3. Der Rechtsstreit stellt ein Folgeverfahren zu der Rechtssache C-114/97 dar, in welcher das Königreich Spanien bereits einmal wegen eines Vertragsverstoßes hinsichtlich seiner Bestimmungen zu den privaten Sicherheitsdiensten verurteilt wurde [2]. Außerdem steht der Fall inhaltlich im Zusammenhang mit einigen weiteren Vertragsverletzungsverfahren zur Tätigkeit privater Sicherheitsdienste, in denen bereits Urteile gegen das Königreich Belgien [3], die Italienische Republik [4], die Portugiesische Republik [5] und das Königreich der Niederlande [6] ergangen sind.

1 — Originalsprache: Deutsch.

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).

6 — Urteil vom 7. Oktober 2004 in der Rechtssache C-189/03 (Kommission/Niederlande, noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht), mit meinen Schlussanträgen vom 22. Juni 2004.

II — Rechtlicher Rahmen

A — *Gemeinschaftsrecht*

4. Den gemeinschaftsrechtlichen Rahmen dieses Falles bilden die Artikel 43 EG und 49 EG sowie die Richtlinie 92/51 [7]; die Kommission beruft sich daneben auch auf die Richtlinie 89/48 [8].

5. Artikel 43 Absatz 1 EG lautet:

„Die Beschränkungen der freien Niederlassung von Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats sind nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen verboten. Das Gleiche gilt für Beschränkungen der Gründung von Agenturen, Zweigniederlassungen oder Tochtergesellschaften durch Angehörige eines Mitgliedstaats, die im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats ansässig sind."

6. Artikel 49 Absatz 1 EG hat folgenden Wortlaut:

„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."

7. Gemäß Artikel 1 Buchstabe c der Richtlinie 92/51 gilt „als *‚Befähigungsnachweis'* jeder Nachweis,

— der eine Ausbildung abschließt und nicht Teil eines Diploms im Sinne der Richtlinie 89/48/EWG bzw. eines Diploms oder Prüfungszeugnisses im Sinne der vorliegenden Richtlinie ist oder

— der im Anschluss an eine Beurteilung der persönlichen Eigenschaften, der Fähigkeiten oder der Kenntnisse des Antragstellers, die von einer gemäß den Rechts- und Verwaltungsvorschriften eines Mitgliedstaats bestimmten

7 — 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), zuletzt geändert durch Richtlinie 2001/19/EG (ABl. L 206, S. 1); im Folgenden: Richtlinie 92/51.

8 — 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. 1989, L 19, S. 16), zuletzt geändert durch Richtlinie 2001/19/EG (ABl. L 206, S. 1); im Folgenden: Richtlinie 89/48.

Stelle als wesentliche Voraussetzungen für die Ausübung eines Berufs angesehen werden, erteilt wird, ohne dass der Nachweis einer vorherigen Ausbildung erforderlich ist".

8. Nach Artikel 1 Buchstabe e der Richtlinie 92/51 gilt „als *‚reglementierter Beruf'* die reglementierte berufliche Tätigkeit oder die reglementierten beruflichen Tätigkeiten, die zusammen in einem Mitgliedstaat den betreffenden Beruf ausmachen".

9. Artikel 1 Buchstabe f Satz 1 der Richtlinie 92/51 definiert „als *‚reglementierte berufliche Tätigkeit'* eine berufliche Tätigkeit, bei der die Aufnahme oder Ausübung oder eine der Arten ihrer Ausübung in einem Mitgliedstaat direkt oder indirekt durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften an den Besitz eines Ausbildungs- oder Befähigungsnachweises gebunden ist".

B — *Nationales Recht*

10. Das auf die privaten Sicherheitsdienste anwendbare spanische Recht besteht aus dem Gesetz Nr. 23/1992 über die privaten Sicherheitsdienste („*Ley de Seguridad Privada*", im Folgenden: Sicherheitsdienstegesetz) [9] und dem Königlichen Erlass Nr. 2364/1994, mit dem die Verordnung über die privaten Sicherheitsdienste („*Reglamento de Seguridad Privada*", im Folgenden: Sicherheitsdiensteverordnung) gebilligt wurde [10].

11. Artikel 5 Absatz 1 des Sicherheitsdienstegesetzes zählt abschließend diejenigen Dienstleistungen auf, die von Sicherheitsunternehmen erbracht werden können. Dabei handelt es sich um die gängigen Formen des Objekt- und Personenschutzes.

12. Gemäß Artikel 7 des Sicherheitsdienstegesetzes benötigt ein Unternehmen, das solche Sicherheitsdienstleistungen erbringen will, eine behördliche Zulassung in Form einer Eintragung in ein beim Innenministerium geführtes Register.

13. Voraussetzung für diese Eintragung ist u. a., dass das Unternehmen eine Aktiengesellschaft, eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung, eine *„sociedad anónima laboral"* [11] oder eine Genossenschaft ist (Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe a des Sicherheitsdienstegesetzes in Verbindung mit Artikel 5 der Sicherheitsdiensteverordnung).

9 — *Ley* 23/1992 vom 30. Juli 1992 (*Boletín Oficial del Estado* Nr. 186/1992, S. 27116).

10 — *Real Decreto* 2364/1994 vom 9. Dezember 1994 (*B.O.E.* Nr. 8/1995, S. 779).

11 — Von den eigenen Beschäftigten gegründete Aktiengesellschaft.

14. Außerdem enthält die Sicherheitsdiensteverordnung in ihrem Anhang noch weitere Anforderungen an Unternehmen, die Sicherheitsdienstleistungen erbringen wollen. Zum einen sind dort, in Abhängigkeit von der Art der Tätigkeit, unterschiedliche Mindestsummen für das Gesellschaftskapital genannt, welche darüber hinaus für bestimmte Tätigkeiten auch nach der Größe des geografischen Wirkungsbereichs des Unternehmens gestaffelt sind. Zum anderen muss eine Sicherheitsleistung nachgewiesen werden, die in ihrer Höhe ebenfalls je nach Art der Betätigung und geografischem Wirkungsbereich variiert; diese Sicherheitsleistung ist bei der spanischen *Caja General de Depósitos* zu hinterlegen.

15. Hinzu kommt für Sicherheitsdienste, die sich dem Transport von Wertsachen, gefährlichen Gegenständen oder explosiven Stoffen widmen wollen, das Erfordernis einer Mindestanzahl von Wachmännern und gepanzerten Fahrzeugen; parallel dazu ist für das Betätigungsgebiet der Installation und Wartung von Alarmanlagen und Sicherheitssystemen eine Mindestanzahl von Technikern und Installateuren vorgesehen (vgl. auch hierzu den Anhang der Sicherheitsdiensteverordnung).

16. Das Sicherheitspersonal privater Sicherheitsdienste bedarf einer Zulassung durch das Innenministerium (Artikel 10 des Sicherheitsdienstegesetzes in Verbindung mit Artikel 53 der Sicherheitsdiensteverordnung). Bewerber für eine solche Zulassung müssen volljährig sein, dürfen ein gegebenenfalls durch Verwaltungsvorschrift festgelegtes Höchstalter nicht überschritten haben und müssen eine Prüfung bestanden haben, welche die nötigen Kenntnisse und Fähigkeiten für die jeweilige Tätigkeit bescheinigt; sie müssen auch über die zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen körperlichen und geistigen Fähigkeiten verfügen.

17. Für die Tätigkeit des Privatdetektivs schreibt Artikel 54 Nr. 5 Buchstabe b der Sicherheitsdiensteverordnung außerdem vor, dass die betreffenden Personen über ein spezielles Diplom für Privatdetektive [12] verfügen müssen, für welches bestimmte Kurse und Prüfungen gemäß weiteren Verwaltungsvorschriften des Justiz- und Innenministeriums zu absolvieren sind [13].

18. Ursprünglich konnte die Tätigkeit privater Sicherheitsdienste nur von spanischen Unternehmen ausgeübt werden, und auch

12 — Zu spanisch: „diploma de detective privado".

13 — Daneben ist gemäß Artikel 54 Nr. 5 Buchstabe a der Sicherheitsdiensteverordnung auch ein bestimmtes Bildungsniveau erforderlich, welches durch diverse Schulabschlüsse nachgewiesen werden kann („título de bachillerato unificado polivalente, bachiller, formación profesional de segundo grado, técnico de las profesiones o cualificaciones que se determinen, u otros equivalentes o superiores"). Da jedoch die Kommission in ihrer Klageschrift — abgesehen vom rechtlichen Rahmen — nicht weiter auf jene Schulabschlüsse eingeht, ist davon auszugehen, dass sie diesen Gesichtspunkt nicht zum Gegenstand des vorliegenden Verfahrens machen wollte. Er wird deshalb auch im Folgenden nicht näher erörtert. Ohnehin hätte es für eine zulässige Klageerhebung nicht ausgereicht, eine solche Vorschrift lediglich im Zusammenhang mit dem rechtlichen Rahmen des Falles kommentarlos wiederzugeben, ohne sie irgendeiner rechtlichen Würdigung zu unterziehen (vgl. dazu das Urteil vom 29. November 2001 in der Rechtssache C-202/99, Kommission/Italien, Slg. 2001, I-9319, Randnr. 21).

deren Sicherheitspersonal bedurfte der spanischen Staatsangehörigkeit [14]. Diese Regelung wurde jedoch zwischenzeitlich geändert [15]. Nunmehr genügt jeweils die Zugehörigkeit zu einem Mitgliedstaat der Europäischen Union oder des Europäischen Wirtschaftsraums.

19. Hinsichtlich der Anerkennung beruflicher Qualifikationen sind die maßgeblichen spanischen Rechtsakte der Königliche Erlass Nr. 1665/1991, mit dem die Richtlinie 89/48 in spanisches Recht umgesetzt wurde, und der Königliche Erlass Nr. 1396/1995, welcher die Richtlinie 92/51 umsetzt. In beiden Erlassen sind die jeweils von ihnen erfassten Berufe aufgeführt. Nicht aufgezählt sind allerdings die hier interessierenden Tätigkeiten aus dem Bereich des privaten Sicherheitsgewerbes.

III — Sachverhalt und vorprozessuales Verfahren

20. Im Jahr 1997 hatte die Kommission wegen diverser Bestimmungen des Sicherheitsdienstegesetzes und der Sicherheitsdiensteverordnung bereits ein Vertragsverletzungsverfahren gegen das Königreich Spanien eingeleitet, welches 1998 zu einer Verurteilung durch den Gerichtshof führte [16]. Unter anderem wurde in jenem Urteil festgestellt, dass das Königreich Spanien dadurch gegen seine Verpflichtungen aus dem EG-Vertrag verstoßen habe, dass es die Erlaubnis zur Ausübung von Tätigkeiten privater Sicherheitsdienste spanischen Unternehmen vorbehielt und die Zulassung des Sicherheitspersonals dieser Unternehmen von der spanischen Staatsangehörigkeit abhängig machte.

21. Im Vorfeld des vorliegenden Verfahrens informierte die Kommission mit Schreiben vom 23. November 1999 die spanische Regierung darüber, dass die einschlägigen spanischen Rechts- und Verwaltungsvorschriften weiterhin das Gemeinschaftsrecht verletzten, und zwar Artikel 43 EG und 49 EG sowie hinsichtlich der Anerkennung beruflicher Befähigungsnachweise die Richtlinien 89/48 und 92/51.

22. Die Kommission beanstandete dabei im Wesentlichen, dass die spanische Staatsangehörigkeit bzw. Staatszugehörigkeit Voraussetzung für ein Tätigwerden im Bereich privater Sicherheitsdienste sei, dass ausländischen Sicherheitsdiensten als Voraussetzung für ein Tätigwerden in Spanien auferlegt werde, in der Rechtsform einer juristischen Person organisiert zu sein, ein bestimmtes Gesellschaftskapital zu besitzen

14 — Vgl. dazu das Urteil Kommission/Spanien (zitiert in Fußnote 2, Randnrn. 4 und 6).

15 — Noch vor Einleitung des vorliegenden Vertragsverletzungsverfahrens wurde das Sicherheitsdienstegesetz durch *Real Decreto-Ley* Nr. 2/1999 vom 29. Januar 1999 (*B.O.E.* Nr. 26/1999, S. 4327) geändert. Während des vorprozessualen Verfahrens im vorliegenden Fall wurde außerdem auch die Sicherheitsdiensteverordnung durch *Real Decreto* Nr. 1123/2001 vom 19. Oktober 2001 (*B.O.E.* Nr. 281/2001, S. 43034) geändert.

16 — Urteil Kommission/Spanien (zitiert in Fußnote 2).

ohne Rücksicht auf abweichende Bestimmungen im Sitzstaat, eine Sicherheitsleistung zu hinterlegen ohne Rücksicht auf Sicherheiten im Herkunftsstaat und eine Mindestanzahl von Mitarbeitern zu beschäftigen. Ferner rügte sie, dass von den Mitarbeitern eines ausländischen Sicherheitsdienstes verlangt werde, in Spanien eine gesonderte Erlaubnis für ihre Tätigkeit einzuholen, auch wenn sie im Niederlassungsstaat schon über eine vergleichbare Erlaubnis verfügen, und dass die Tätigkeiten im Rahmen privater Sicherheitsdienste nicht dem Gemeinschaftssystem zur Anerkennung beruflicher Qualifikationen unterstellt wurden.

23. Nachdem die spanische Regierung innerhalb der gesetzten Frist nicht geantwortet hatte, versandte die Kommission am 24. Juli 2000 eine mit Gründen versehene Stellungnahme, in der die Vorwürfe wiederholt wurden, und forderte das Königreich Spanien auf, die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen.

24. Mit Schreiben vom 15. November 2000 schlugen die spanischen Behörden verschiedene Gesetzesänderungen vor. Darauf antwortete die Kommission 31. Januar 2001, dass die Vorschläge nicht ausreichten und forderte eine weitere Überarbeitung der Regelungen.

25. Im Mai 2001 übersandten die spanischen Behörden der Kommission zunächst nur den Entwurf für einen Königlichen Erlass, mit dem lediglich in der Sicherheitsdienstever-

ordnung das Erfordernis der spanischen Staatsangehörigkeit beseitigt werden sollte. Kurz darauf teilten sie mit, es seien weitere Gesetzesänderungen geplant. Die Kommission verlangte daraufhin am 1. August 2001 einen konkreten Gesetzentwurf und einen Zeitplan. Da eine Reaktion ausblieb, sandte die Kommission mit Datum vom 7. Januar 2002 ein letztes Schreiben, in dem sie die Situation zusammenfasste und an den noch ausstehenden Gesetzentwurf und den Zeitplan erinnerte. Zwischenzeitlich waren allerdings im Oktober 2001 mit Königlichem Erlass Nr. 1123/2001 die angekündigten Änderungen zur Staatsangehörigkeit umgesetzt worden [17].

26. Mit Datum vom 19. Juni 2002 übermittelten die spanischen Behörden ein Schreiben an die Kommission, in welchem sie ihre Vorschläge wiederholten, die von der Kommission bereits als unzureichend beurteilt worden waren, und kündigten als frühesten Zeitpunkt der gesetzlichen Umsetzung Ende 2003 an.

27. Da diese Antwort der Kommission nicht ausreichend erschien, hat sie am 8. Dezember 2003 gegen das Königreich Spanien gemäß Artikel 226 Absatz 2 EG die vorliegende Klage erhoben.

17 — Vgl. dazu oben, Nr. 18 dieser Schlussanträge.

IV — Anträge der Parteien

28. Die Kommission beantragte ursprünglich,

1.) festzustellen, dass das Königreich Spanien dadurch gegen seine Verpflichtungen aus den Artikeln 43 EG und 49 EG sowie aus den Richtlinien 89/48/EWG und 92/51/EWG verstoßen hat, dass es

— in den Durchführungsbestimmungen vorgesehen hat, dass private Sicherheitsdienste und deren Mitarbeiter die spanische Staatszugehörigkeit oder Staatsangehörigkeit besitzen müssen,

— im Rahmen der Bestimmungen über die Eintragung ausländischer Unternehmen verlangt, dass die privaten Sicherheitsdienste

a) in allen fraglichen Fällen juristische Personen sind,

b) ein bestimmtes Gesellschaftskapital besitzen, auch wenn sie in ihrem Niederlassungsstaat nicht dieser Verpflichtung unterliegen,

c) eine Sicherheit bei der *Caja General de Depósitos* hinterlegen, ohne Berücksichtigung einer gegebenenfalls im Herkunftsstaat geleisteten Sicherheit,

d) eine Mindestzahl von Mitarbeitern beschäftigen,

— bestimmt hat, dass die Mitarbeiter eines ausländischen privaten Sicherheitsdienstes in Spanien eine neue besondere Erlaubnis einholen müssen, auch wenn sie im Niederlassungsstaat des betreffenden Unternehmens bereits über eine vergleichbare Erlaubnis verfügen; und dass die Berufe auf dem Sektor der privaten Sicherheit nicht den Gemeinschaftsbestimmungen über die Anerkennung beruflicher Qualifikationen unterliegen;

2.) dem Königreich Spanien die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

29. Während des schriftlichen Verfahrens vor dem Gerichtshof hat die Kommission mit Schriftsatz vom 3. Mai 2004 die Klage

hinsichtlich ihrer ersten damaligen Rüge, betreffend die Staatszugehörigkeit von Sicherheitsdiensten bzw. die Staatsangehörigkeit ihrer Mitarbeiter, zurückgenommen.

30. Damit beantragt die Kommission nunmehr,

1.) festzustellen, dass das Königreich Spanien dadurch gegen seine Verpflichtungen aus den Artikeln 43 EG und 49 EG sowie aus den Richtlinien 89/48 und 92/51 verstoßen hat, dass es

— im Rahmen der Bestimmungen über die Eintragung ausländischer Unternehmen verlangt, dass die privaten Sicherheitsdienste

a) in allen fraglichen Fällen juristische Personen sind,

b) ein bestimmtes Gesellschaftskapital besitzen, auch wenn sie in ihrem Niederlassungsstaat nicht dieser Verpflichtung unterliegen,

c) eine Sicherheit bei der *Caja General de Depósitos* hinterlegen, ohne Berücksichtigung einer gegebenenfalls im Herkunftsstaat geleisteten Sicherheit,

d) eine Mindestzahl von Mitarbeitern beschäftigen,

— bestimmt hat, dass die Mitarbeiter eines ausländischen privaten Sicherheitsdienstes in Spanien eine neue besondere Erlaubnis einholen müssen, auch wenn sie im Niederlassungsstaat des betreffenden Unternehmens bereits über eine vergleichbare Erlaubnis verfügen; und dass die Berufe auf dem Sektor der privaten Sicherheit nicht den Gemeinschaftsbestimmungen über die Anerkennung beruflicher Qualifikationen unterliegen;

2.) dem Königreich Spanien die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

31. Das Königreich Spanien beantragt,

1.) die Klage abzuweisen,

2.) der Kommission die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

Es hat diese Anträge auch nach der teilweisen Rücknahme der Klage durch die Kommission wiederholt.

V — Zulässigkeit der Klage

32. Bevor die verschiedenen Rügen der Kommission in der Sache geprüft werden können, stellt sich zunächst die Frage der Zulässigkeit der Klage.

33. Gemäß Artikel 21 Absatz 1 der Satzung des Gerichtshofes und Artikel 38 § 1 Buchstabe c der Verfahrensordnung des Gerichtshofes hat jede Klageschrift den Streitgegenstand und eine kurze Darstellung der Klagegründe zu enthalten. Für eine Klage im Vertragsverletzungsverfahren gemäß Artikel 226 EG bedeutet dies nach ständiger Rechtsprechung, dass die Kommission die Rügen, über die der Gerichtshof entscheiden soll, genau anzugeben und zumindest in gedrängter Form die rechtlichen und tatsächlichen Umstände darzulegen hat, auf die diese Rügen gestützt sind [18].

18 — Urteile vom 29. November 2001 (Kommission/Italien, zitiert in Fußnote 13, Randnr. 20), vom 23. Oktober 1997 in der Rechtssache C-375/95 (Kommission/Griechenland, Slg. 1997, I-5981, Randnr. 35, erster Satz), vom 31. März 1992 in der Rechtssache C-52/90 (Kommission/Dänemark, Slg. 1992, I-2187, Randnr. 17) sowie vom 13. Dezember 1990 in der Rechtssache C-347/88 (Kommission/Griechenland, Slg. 1990, I-4747, Randnr. 28).

Zur Abfassung des Klageantrags im Allgemeinen

34. Im vorliegenden Fall beantragt die Kommission pauschal die Feststellung, dass das Königreich Spanien „dadurch gegen seine Verpflichtungen aus den Artikeln 43 EG und 49 EG sowie aus den Richtlinien 89/48 und 92/51 verstoßen hat", dass es an private Sicherheitsdienste und deren Mitarbeiter bestimmte Anforderungen stellt. Zwar werden diese Anforderungen sodann näher aufgelistet, jedoch wird aus dem Klageantrag der Kommission als solchem [19] nicht deutlich, mit welcher der erhobenen Rügen eine Verletzung der Artikel 43 EG und 49 EG geltend gemacht wird und welche der Rügen sich auf eine Verletzung der Richtlinien 89/48 und 92/51 bezieht. Eine derartige Abfassung von Klageanträgen lässt es in bemerkenswerter Weise an Klarheit und Übersichtlichkeit vermissen.

35. Erst wenn man den Klageantrag der Kommission im Zusammenhang mit seiner Begründung liest und in deren Licht auslegt, zeigt sich: Nur mit der ersten bis fünften verbleibenden Rüge der Kommission wird eine Verletzung der Artikel 43 EG und 49 EG geltend gemacht, während sich im Gegenzug lediglich die nunmehr sechste und letzte Rüge [20] auf eine Verletzung der Richtlinien 89/48 und 92/51 bezieht [21]. Damit lassen sich die einzelnen Rügen trotz der unübersicht-

19 — Dieser Klageantrag ist in Nr. 30 dieser Schlussanträge wiedergegeben.

20 — Letzter Halbsatz des zweiten Gedankenstrichs von Ziffer 1 des geänderten Klageantrags (wiedergegeben in Nr. 30 dieser Schlussanträge).

21 — In den Randnummern 25 bis 60 der Klageschrift wird lediglich auf die Artikel 43 EG und 49 EG Bezug genommen, während in den Randnummern 61 bis 71 ausschließlich die beiden Richtlinien Erwähnung finden.

lichen Darstellung den Artikeln 43 EG und 49 EG einerseits sowie den Richtlinien 89/48 und 92/51 andererseits zuordnen. Im Hinblick auf die Gesamtdarstellung des Klageantrags bestehen also letztlich — trotz seiner Unübersichtlichkeit — keine durchgreifenden Zulässigkeitsbedenken.

Zur sechsten Rüge im Besonderen

36. Zulässigkeitsbedenken entstehen allerdings, wenn man in einem weiteren Schritt die sechste und letzte Rüge einer näheren Betrachtung unterzieht. Mit ihr macht die Kommission nämlich sowohl eine Verletzung der Richtlinie 89/48 als auch eine Verletzung der Richtlinie 92/51 geltend.

37. Grundsätzlich ist es zwar denkbar, dass ein Mitgliedstaat zugleich beide dieser Richtlinien verletzt [22]. Um jedoch eine solche Feststellung seitens des Gerichtshofes zu erwirken, müsste die Kommission in ihrer Klage im Einzelnen substantiiert darlegen, inwieweit die Rechtslage oder Rechtsanwendung in dem besagten Mitgliedstaat zugleich beide Richtlinien verletzt [23]. Selbst wenn nämlich beide Richtlinien in engem Zusammenhang miteinander stehen, auf denselben Grundsätzen beruhen und ihre Vorschriften einander entsprechen [24], so dass durch sie ein allgemeines System der gegenseitigen Anerkennung von beruflichen Qualifikationen geschaffen wird, hat doch jede von ihnen einen unterschiedlichen Anwendungsbereich: Während sich die Richtlinie 89/48 auf Hochschuldiplome bezieht, welche eine mindestens dreijährige Berufsausbildung abschließen, befasst sich die Richtlinie 92/51 im Kern mit beruflichen Befähigungsnachweisen, denen eine kürzere Ausbildungszeit zugrunde liegt.

38. In einer Klage gemäß Artikel 226 Absatz 2 EG genügt es deshalb keineswegs, die beiden Richtlinien 89/48 und 92/51 schlichtweg nebeneinander zu zitieren und pauschal einen Verstoß gegen beide Richtlinien zu behaupten. Genau dies hat jedoch die Kommission im vorliegenden Fall zum wiederholten Male [25] getan.

39. In ihrer Klageschrift hat die Kommission nichts vorgetragen, was darauf hindeuten würde, dass die vom Sicherheitspersonal und von Privatdetektiven in Spanien gegebenenfalls nachzuweisenden Qualifikationen eine mindestens dreijährige Hochschulausbildung voraussetzen oder sonstwie in den Anwen-

22 — Vgl. nur, aus jüngster Zeit, die Urteile vom 14. Oktober 2004 in der Rechtssache C-55/03 (Kommission/Spanien, nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Randnr. 33) und vom 20. Januar 2005 in der Rechtssache C-198/04 (Kommission/Frankreich, nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Randnr. 11).

23 — So sinngemäß auch das Urteil Kommission/Spanien (zitiert in Fußote 22, insbesondere Randnr. 29).

24 — Vgl. die fünfte Begründungserwägung der Richtlinie 92/51.

25 — Vgl. aus früherer Zeit beispielsweise den Klageantrag der Kommission in der Rechtssache Kommission/Niederlande (Urteil zitiert in Fußnote 6, Randnr. 12, letzter Gedankenstrich).

dungsbereich der Richtlinie 89/48 fallen. Damit ist nicht einmal im Ansatz ersichtlich, inwieweit das Königreich Spanien die besagte Richtlinie verletzt haben soll. Soweit also ein Verstoß gegen die Richtlinie 89/48 gerügt wird, mangelt es der Klage der Kommission an einer hinreichenden Darstellung der tatsächlichen und rechtlichen Umstände, auf welche ihre Rüge gestützt ist [26].

40. Zusammenfassend gilt deshalb: Die Klage der Kommission ist als unzulässig abzuweisen, soweit mit ihr ein Verstoß gegen die Richtlinie 89/48 behauptet wird. Im Übrigen bestehen gegen die Zulässigkeit der Klage, trotz ihrer Unübersichtlichkeit, keine durchgreifenden Bedenken.

VI — Begründetheit der Klage

41. Von den noch verbleibenden Rügen der Kommission betreffen die erste sowie Teile der zweiten und fünften Probleme, mit denen sich der Gerichtshof bereits in der Vergangenheit auseinandergesetzt hat [27]. Hingegen sind Rügen wie die dritte, vierte und sechste als solche noch nicht Gegenstand von Urteilen des Gerichtshofes gewesen.

A — *Einleitende Bemerkungen*

Zur Abgrenzung zwischen Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit

42. Ausgangspunkt dieses Vertragsverletzungsverfahrens sind selbständige Tätigkeiten von privaten Sicherheitsdiensten und Detektivbüros, welche von Unternehmen mit Sitz in anderen Mitgliedstaaten gegen Entgelt in Spanien erbracht werden. Werden solche Tätigkeiten vorübergehend, d. h. ohne stabile und kontinuierliche Integration in das spanische Wirtschaftsleben erbracht, so findet auf sie die Dienstleistungsfreiheit Anwendung (Artikel 49 EG und 50 EG in Verbindung mit den Artikeln 48 EG und 55 EG), andernfalls — etwa bei Gründung von Zweigniederlassungen und Tochtergesellschaften — ist die Niederlassungsfreiheit einschlägig (Artikel 43 EG in Verbindung mit Artikel 48 EG) [28].

26 — Was hingegen die Richtlinie 92/51 anbelangt, so hat die Kommission in ihrer Klageschrift — wenn auch in äußerst knapper Form — vorgetragen, dass es sich ihrer Ansicht nach in Spanien bei den Tätigkeiten privater Sicherheitsdienste und Privatdetektive um reglementierte Berufe handle, dass für diese Berufe Qualifikationen vorzuweisen seien und dass es aber an einer Anerkennungsregel im Sinne dieser Richtlinie fehle. Insoweit ist den Mindestanforderungen an eine ordnungsgemäße Klageschrift Genüge getan. Alles Weitere sind Fragen der Begründetheit.

27 — Zur ersten und zweiten Rüge vgl. insbesondere das Urteil Kommission/Portugal (zitiert in Fußnote 5, Randnrn. 41 bis 44 und 53 bis 57), zur fünften Rüge insbesondere das Urteil Kommission/Niederlande (zitiert in Fußnote 6, Randnrn. 17 bis 20 und 31), ähnlich auch die Urteile Kommission/Belgien (zitiert in Fußnote 3, Randnrn. 35 bis 38) und Kommission/Portugal (zitiert in Fußnote 5, Randnrn. 60 und 61).

28 — Vgl. zur Abgrenzung zwischen Niederlassungsfreiheit und Dienstleistungsfreiheit insbesondere die Urteile vom 30. November 1995 in der Rechtssache C-55/94 (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) sowie das Urteil Kommission/Portugal (zitiert in Fußnote 5, Randnrn. 24 bis 27).

Zum Fehlen einer Harmonisierung auf Gemeinschaftsebene

43. Das Königreich Spanien verteidigt seine von der Kommission gerügten Rechts- und Verwaltungsvorschriften verschiedentlich mit einem Hinweis auf das Fehlen einer Harmonisierung auf Gemeinschaftsebene und betont, dass in Spanien deshalb strengere Anforderungen gelten dürften als in anderen Mitgliedstaaten.

44. Dazu ist Folgendes anzumerken: Den Grundfreiheiten liegt das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung zugrunde. Gegenseitige Anerkennung setzt keineswegs 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 gelten [29].

45. Fehlen gemeinsame Standards, so bleiben die Mitgliedstaaten zwar grundsätzlich befugt, materielle Voraussetzungen sowie Verfahrensanforderungen für eine Tätigkeit wie die des Sicherheitspersonals privater Sicherheitsdienste festzulegen. Sie können dabei auch von unterschiedlich hohen Schutzniveaus ausgehen [30]. Ihre Befugnisse müssen sie jedoch stets unter Beachtung der Dienstleistungsfreiheit und der Niederlassungsfreiheit ausüben [31]. Dazu gehört es, die Anforderungen zu berücksichtigen, welche ausländisches Sicherheitspersonal bereits in seinem Herkunftsland erfüllt [32].

Zu den Ausnahmetatbeständen der Artikel 45 EG und 46 EG

46. Sofern das Königreich Spanien die Tätigkeit privater Sicherheitsdienste in die Nähe der Ausnahmetatbestände der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie der Ausübung öffentlicher Gewalt rückt, ist bereits geklärt, dass Artikel 45 Absatz 1 EG und 46 Absatz 1 EG auf Fälle wie den vorliegenden nicht anwendbar sind [33].

29 — Ständige Rechtsprechung seit dem Urteil „Cassis de Dijon" vom 20. Februar 1979 in der Rechtssache 120/78 (Rewe, Slg. 1979, 649, Randnr. 8). Vgl. aus neuerer Zeit etwa das Urteil vom 11. März 2004 in der Rechtssache C-496/01 (Kommission/Frankreich, Slg. 2004, I-2351, Randnr. 55, mit weiteren Nachweisen). Im selben Sinne auch das Urteil vom 9. März 1999 in der Rechtssache C-212/97 (Centros, Slg. 1997, I-1459, Randnr. 28).

30 — Die Tatsache allein, dass ein Mitgliedstaat weniger strenge Vorschriften erlässt 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 u. a., Slg. 2001, I-837, Randnrn. 33 und 34) und vom 11. Juli 2002 in der Rechtssache C-294/00 (Gräbner, Slg. 2002, I-6515, Randnrn. 46 und 47).

31 — Urteil vom 3. Oktober 2000 in der Rechtssache C-58/98 (Corsten, Slg. 2000, I-7919, Randnr. 31) und Urteil Kommission/Frankreich (zitiert in Fußnote 29, Randnr. 55).

32 — Urteile vom 25. Juli 1991 in der Rechtssache C-76/90 (Säger, Slg. 1991, I-4221, Randnr. 15) und vom 9. August 1994 in der Rechtssache C-43/93 (Vander Elst, Slg. 1994, I-3803, Randnr. 16) sowie Urteil Corsten (zitiert in Fußnote 31, Randnr. 35).

33 — Urteile Kommission/Spanien (zitiert in Fußnote 2, Randnrn. 37 bis 39 und 42 sowie 45 und 46), Kommission/Belgien (zitiert in Fußnote 3, Randnrn. 24 bis 26 und 28 bis 30) und Kommission/Italien (zitiert in Fußnote 4, Randnrn. 20 bis 22).

B — *Zur ersten Rüge: Unvereinbarkeit des Erfordernisses, als juristische Person organisiert zu sein, mit den Artikeln 43 EG und 49 EG*

47. Gegenstand der ersten Rüge der Kommission ist das in Spanien geltende Erfordernis für private Sicherheitsdienste, als juristische Person in einer der vier in Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe a des Sicherheitsdienstegesetzes genannten Rechtsformen [34] organisiert zu sein.

48. Die Anforderung, dass private Sicherheitsdienste die Rechtsform einer juristischen Person haben müssen, kann die grenzüberschreitende Betätigung von Dienstleistern behindern, die außerhalb Spaniens in anderen Mitgliedstaaten niedergelassen sind und dort rechtmäßig solche Dienstleistungen erbringen. Ein solches Erfordernis verwehrt es nämlich im Ausland ansässigen natürlichen Personen, in Spanien ihre Dienstleistungen auf dem Gebiet der privaten Sicherheitsdienste zu erbringen. Es stellt deshalb eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs im Sinne von Artikel 49 EG dar [35].

49. Darüber hinaus stellt eine solche Regelung auch eine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit im Sinne von Artikel 43 EG dar, hindert sie doch Wirtschaftsteilnehmer aus anderen Mitgliedstaaten, die natürliche Personen sind, an der Gründung von Zweigniederlassungen in Spanien [36].

50. Das Königreich Spanien beruft sich zur Rechtfertigung der genannten Beschränkungen auf den Schutz der Dienstleistungsempfänger und der übrigen Bevölkerung. Zu diesem Zweck sei es erforderlich, dass private Sicherheitsdienste besondere Anforderungen im Hinblick auf die Verwahrung von Waffen, auf die unternehmensinterne Kommunikation und auf die Aus- und Fortbildung ihres Sicherheitspersonals erfüllten, etwa in Form von regelmäßigen Schießübungen.

51. Nach ständiger Rechtsprechung sind jedoch nationale Maßnahmen, welche die Ausübung der durch den EG-Vertrag garantierten Grundfreiheiten behindern oder weniger attraktiv machen können, nur zulässig, wenn vier Voraussetzungen erfüllt sind: sie müssen in nicht diskriminierender Weise angewandt werden, sie müssen zwingenden Gründen des Allgemeininteresses entsprechen, sie müssen zur Erreichung des verfolgten Zieles geeignet sein, und sie dürfen nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Zieles erforderlich ist [37].

34 — Vgl. oben Nr. 13 dieser Schlussanträge.

35 — Urteil Kommission/Portugal (zitiert in Fußnote 5, Randnr. 41).

36 — Urteil Kommission/Portugal (zitiert in Fußnote 5, Randnr. 42); vgl. auch die Urteile vom 12. Juli 1984 in der Rechtssache 107/83 (Klopp, Slg. 1984, 2971, Randnr. 19) und vom 7. Juli 1988 in der Rechtssache 143/87 (Stanton, Slg. 1988, 3877, Randnr. 11).

37 — Vgl. die Urteile Gebhard (zitiert in Fußnote 28, Randnr. 37), Corsten (zitiert in Fußnote 31, Randnr. 39) und Schnitzer (zitiert in Fußnote 28, Randnr. 35) sowie die Urteile vom 31. März 1993 in der Rechtssache C-19/92 (Kraus, Slg. 1993, I-1663, Randnr. 32) und vom 21. April 2005 in der Rechtssache C-140/03 (Kommission/Griechenland, noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Randnr. 34).

52. Im vorliegenden Fall ist das Erfordernis, als juristische Person organisiert zu sein, schon gar nicht geeignet, die verfolgten Ziele zu erreichen. Wie die Kommission zutreffend bemerkt, mag sich die Wahl der Rechtsform eines Unternehmens u. a. auf die internen Einflussmöglichkeiten seiner Anteilseigner auswirken, ebenso auf finanzielle Interessen von Anteilseignern und Dritten. Hingegen hängt keiner der hier vom Königreich Spanien vorgebrachten Aspekte des Schutzes von Dienstleistungsempfängern und übriger Bevölkerung von der Rechtsform der betroffenen Unternehmen ab. Insoweit kommt es nämlich allein darauf an, dass die jeweiligen Unternehmen, insbesondere die dort tätigen natürlichen Personen, die an Sicherheitsdienste gestellten Anforderungen konkret erfüllen; so müssen etwa Waffen unter Einhaltung bestimmter Regeln benutzt und verwahrt werden, die unternehmensinterne Kommunikation muss gegebenenfalls der Gefährlichkeit der ausgeübten Tätigkeiten angepasst werden, und das Sicherheitspersonal muss an den notwendigen Schulungen teilnehmen. In diesem Zusammenhang hat das Königreich Spanien, dem die Beweislast für das Vorliegen einer Ausnahme von den betroffenen Grundfreiheiten obliegen würde, keinen Grund vorgetragen, aus dem sich ergäbe, dass eine juristische Person derartige Anforderungen besser erfüllen kann als etwa ein einzelkaufmännisch geführtes Unternehmen.

53. Der ersten Rüge ist daher stattzugeben.

C — *Zur zweiten und dritten Rüge: Unvereinbarkeit des Erfordernisses, ein bestimmtes Gesellschaftskapital aufweisen und eine bestimmte Sicherheitsleistung hinterlegen zu müssen, mit den Artikeln 43 EG und 49 EG*

54. Gegenstand der zweiten und dritten Rüge der Kommission ist, dass private Sicherheitsdienste für die Zulassung in Spanien auf bestimmten Tätigkeitsgebieten ein der Höhe nach näher festgelegtes Mindestgesellschaftskapital aufweisen und eine betragsmäßig ebenfalls näher bestimmte Sicherheitsleistung bei der spanischen *Caja General de Depósitos* hinterlegen müssen.

Zur zweiten Rüge: Mindestgesellschaftskapital

55. Das Erfordernis eines je nach Art und geografischem Wirkungskreis der Tätigkeit gestaffelten Mindestgesellschaftskapitals ist geeignet, die grenzüberschreitende Betätigung von Dienstleistern zu behindern, die außerhalb Spaniens in anderen Mitgliedstaaten niedergelassen sind und dort bereits entsprechende Dienstleistungen rechtmäßig erbringen. Ausländische Dienstleister, deren Gesellschaftskapital unter dem in Spanien geltenden Mindestbetrag liegt, werden nämlich daran gehindert, ihre Dienstleistungen in Spanien anzubieten. Darin liegt eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs im Sinne von Artikel 49 EG [38].

38 — Vgl. Urteil Kommission/Portugal (zitiert in Fußnote 5, Randnr. 53).

56. Eine solche Bedingung stellt außerdem eine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit im Sinne von Artikel 43 EG dar [39]. Sie hindert nämlich einen Wirtschaftsteilnehmer der Gemeinschaft, dessen Gesellschaftskapital unter dem in Spanien für die jeweilige Betätigung geltenden Mindestbetrag liegt, daran, in Spanien eine Tochtergesellschaft oder Zweigniederlassung zu gründen.

57. Wie der Gerichtshof bereits festgestellt hat, lässt sich eine solche Bedingung nicht mit Erwägungen des Gläubigerschutzes rechtfertigen, da andere Mittel bestehen, mit denen ein solches Ziel ebenso gut erreicht werden kann, die aber den freien Dienstleistungsverkehr und die Niederlassungsfreiheit weniger stark beschränken, wie beispielsweise die Hinterlegung einer Sicherheitsleistung [40] oder der Abschluss eines Versicherungsvertrags [41].

58. Dieselben Erwägungen lassen sich auch auf das Vorbringen des Königreichs Spanien übertragen, das Mindestgesellschaftskapital diene als ergänzende Sicherheit für die Empfänger der Dienstleistungen sowie dem Schutz der Interessen der übrigen Bevölkerung. Auch insoweit ist anzumerken, dass eine Sicherheitsleistung oder der Abschluss eines Versicherungsvertrags ausreichen und die Unternehmer aus anderen Mitgliedstaaten weniger stark behindern würde.

59. Zwar mag es zutreffen, dass — wie das Königreich Spanien zu seiner Verteidigung vorbringt — in Einzelfällen kein adäquater Versicherungsschutz zu erlangen ist. Den betroffenen privaten Sicherheitsdiensten bleibt aber unter solchen Umständen stets die Möglichkeit, eine Sicherheitsleistung zu hinterlegen. Jedenfalls geht die spanische Regelung über dasjenige hinaus, was zur Erreichung der verfolgten Ziele erforderlich ist, wenn sie zwingend den Nachweis eines bestimmten Mindestgesellschaftskapitals vorschreibt, ohne andere Mittel, wie etwa Versicherungsverträge oder Sicherheitsleistungen, überhaupt als Alternative zuzulassen.

60. Der zweiten Rüge ist daher stattzugeben.

Zur dritten Rüge: Sicherheitsleistung

61. Für das bereits erwähnte Erfordernis einer Sicherheitsleistung gilt ebenfalls, dass es eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs und der Niederlassungsfreiheit (Artikel 49 EG bzw. 43 EG) bewirkt, da es für private Sicherheitsdienste aus anderen Mitgliedstaaten die Erbringung ihrer Dienstleistungen in Spanien bzw. die Gründung von Tochtergesellschaften oder Zweigniederlassungen in Spanien verteuert und damit weniger attraktiv macht.

39 — Urteil Kommission/Portugal (zitiert in Fußnote 5, Randnr. 54) und Urteil vom 30. September 2003 in der Rechtssache C-167/01 (Inspire Art, Slg. 2003, I-10155, Randnrn. 100 und 101).

40 — Vgl. dazu auch die Ausführungen in Nrn. 61 bis 65 dieser Schlussanträge.

41 — Urteil Kommission/Portugal (zitiert in Fußnote 5, Randnr. 55).

62. Es stellt sich daher die Frage, ob diese Beschränkung zu rechtfertigen ist. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass der Gerichtshof das Erfordernis einer Sicherheitsleistung bereits ausdrücklich als milderes Mittel des Gläubigerschutzes im Vergleich zur Festlegung eines Mindestgesellschaftskapitals anerkannt hat [42].

63. Nach der hier streitigen spanischen Regelung soll die Sicherheitsleistung insbesondere gewährleisten, dass etwa anfallende Geldbußen für Gesetzesverstöße privater Sicherheitsunternehmen beigetrieben werden können. Es geht also letztlich um den Schutz spanischer öffentlicher Stellen als Gläubiger etwaiger Bußgeldforderungen.

64. Die Kommission rügt nicht allgemein das Erfordernis einer solchen Sicherheitsleistung, sondern lediglich den Umstand, dass diese bei der spanischen *Caja General de Depósitos* hinterlegt sein muss. Indem die spanische Regelung verlangt, die Sicherheitsleistung müsse in jedem Fall bei einer bestimmten *spanischen* Einrichtung hinterlegt werden, macht sie es unmöglich, Sicherheiten zu berücksichtigen, die in anderen Mitgliedstaaten, insbesondere im Herkunftsland des privaten Sicherheitsdienstes, geleistet wurden.

65. Ein solches Erfordernis geht über dasjenige hinaus, was zum Schutz der Gläubiger erforderlich ist. Zwar ist es legitim, dass die Behörden des Aufnahmestaates prüfen, ob eine im Herkunftsland hinterlegte Sicherheitsleistung *vom Umfang her ausreicht*, um den Schutz der Gläubiger auch im Aufnahmestaat zu gewährleisten. Es lässt sich aber nicht rechtfertigen, derartige Sicherheiten von vornherein nicht zu berücksichtigen oder zu verlangen, dass eine zusätzliche, gesonderte Sicherheit für jeden Mitgliedstaat hinterlegt wird, in dem sich das Unternehmen betätigen will.

66. Für die Zukunft hat sich das Königreich Spanien zwar bereit erklärt, auch bei anderen Kreditinstituten in der Gemeinschaft hinterlegte Sicherheitsleistungen anzuerkennen, allerdings erst nach Ablauf der von der Kommission gesetzten Fristen [43]. Das Vorliegen einer Vertragsverletzung ist jedoch anhand der Lage zu beurteilen, in der sich der Mitgliedstaat bei Ablauf der Frist befand, die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzt wurde [44]. Später eingetretene Änderungen können vom Gerichtshof nicht berücksichtigt werden [45]. Rein vorsorglich sei auch darauf hingewiesen, dass es zur Abstellung des Vertragsverstoßes verbindlicher Rechtsvorschriften bedürfte und eine bloße

42 — Urteil Kommission/Portugal (zitiert in Fußnote 5, Randnr. 55). Ähnlich auch das Urteil vom 7. Mai 1998 in der Rechtssache C-350/96 (Clean Car Autoservice, Slg. 1998, I-2521, Randnr. 36).

43 — Schreiben der spanischen Regierung an die Kommission vom 15. November 2000, vom 9. Juli 2001 und vom 19. Juni 2002. Die spanische Regierung verlangt allerdings weiterhin, dass private Sicherheitsdienste jeweils eine gesonderte Sicherheit für ihre Betätigung in Spanien hinterlegen.

44 — Ständige Rechtsprechung; vgl. nur die Urteile vom 16. Januar 2003 in der Rechtssache C-63/02 (Kommission/Vereinigtes Königreich, Slg. 2003, I-821, Randnr. 11), vom 16. Dezember 2004 in der Rechtssache C-313/03 (Kommission/Italien, nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Randnr. 9) und vom 14. April 2005 in der Rechtssache C-341/02 (Kommission/Deutschland, noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Randnr. 33).

45 — Urteile vom 18. November 2004 in der Rechtssache C-482/03 (Kommission/Irland, nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Randnr. 11) und Kommission/Deutschland (zitiert in Fußnote 44, Randnr. 33).

(neue) Verwaltungspraxis, die die Verwaltung naturgemäß beliebig ändern kann und die nur unzureichend bekannt ist, nicht als rechtswirksame Erfüllung der Verpflichtungen aus dem EG-Vertrag angesehen werden könnte [46].

67. Auch die dritte Rüge ist daher begründet.

D — *Zur vierten Rüge: Unvereinbarkeit des Erfordernisses, eine Mindestanzahl von Arbeitnehmern zu beschäftigen, mit den Artikeln 43 EG und 49 EG*

68. Gegenstand der vierten Rüge der Kommission ist, dass nach Punkt I.4.1 Buchstabe b, I.4.2 Buchstabe b und I.5.2 Buchstabe a des Anhangs zur Sicherheitsdiensteverordnung für die dort genannten Tätigkeiten im Zusammenhang mit dem Transport von Wertgegenständen, gefährlichen Gütern und explosiven Stoffen eine Mindestanzahl von Wachleuten vorgeschrieben ist, ebenso für die Installation und die Wartung von Alarmanlagen und Sicherheitssystemen eine Mindestanzahl von Technikern.

69. In ihrer Klagebegründung [47] bezeichnet die Kommission darüber hinaus auch das in Spanien geltende Erfordernis einer Mindestanzahl von gepanzerten Fahrzeugen für den Transport von gefährlichen Gütern und Wertgegenständen als unvereinbar mit Artikel 49 EG. Da sie jedoch hierzu bemerkenswerterweise keine Verurteilung des Königreichs Spanien beantragt [48], wird dieser Gesichtspunkt im Folgenden nicht weiter erörtert und die Untersuchung der vierten Rüge allein auf das Erfordernis der Mindestzahlen für das beschäftigte Personal beschränkt.

70. Was die besagten Mindestzahlen betrifft, so liegt darin eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs (Artikel 49 EG), weil es auf diese Weise ausländischen privaten Sicherheitsdiensten mit weniger Personal verwehrt wird, Dienstleistungen auf dem spanischen Markt anzubieten. Auch wird für ausländische private Sicherheitsdienste angesichts dieser Mindestzahlen die Gründung von Zweigniederlassungen oder Tochtergesellschaften in Spanien verteuert und damit weniger attraktiv; darin liegt eine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit (Artikel 43 EG).

71. Diese Beschränkungen scheinen mir gerechtfertigt, soweit sie für den *Transport von explosiven Stoffen* gelten. In Erman-

46 — Vgl. u. a. die Urteile vom 9. März 2000 in der Rechtssache C-358/98 (Kommission/Italien, Slg. 2000, I-1255, Randnr. 17) und Kommission/Niederlande (zitiert in Fußnote 6, Randnr. 19).

47 — Randnrn. 51 bis 55 der Klageschrift der Kommission.

48 — Vgl. insoweit den Klageantrag der Kommission, wiedergegeben in Nr. 30 dieser Schlussanträge.

gelung einer Harmonisierung auf Gemeinschaftsebene verbleibt nämlich den Mitgliedstaaten ein Beurteilungsspielraum hinsichtlich des Schutzniveaus, welches sie in ihrem Hoheitsbereich erzielen wollen [49]. Im vorliegenden Fall weist das Königreich Spanien überzeugend auf die Gefahren hin, die vom Transport explosiver Stoffe für die Allgemeinheit ausgehen können, nicht zuletzt angesichts einer gestiegenen Bedrohung durch den Terrorismus, insbesondere in Spanien. Daraus ergebe sich, dass Transporte explosiver Stoffe dort nicht von einer Person allein ausgeführt werden könnten, sondern von mindestens zwei Wachleuten [50], und dass das Transportpersonal gewisse Kenntnisse im Umgang mit derartigen Stoffen haben müsse. Die Kommission hat diese Argumentation nicht substantiiert widerlegt. Insoweit ist ihre vierte Rüge daher zurückzuweisen.

72. Auch in allen *anderen Bereichen* genießt zwar der spanische Gesetzgeber einem Beurteilungsspielraum hinsichtlich des in Spanien zu erzielenden Schutzniveaus. Es wäre jedoch am Königreich Spanien, dem die Beweislast für das Vorliegen von Ausnahmen von den betroffenen Grundfreiheiten obliegt, substantiiert darzulegen, dass die in Spanien derzeit geltenden Mindestzahlen für das Personal zur Erzielung dieses Schutzniveaus geeignet sind und nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Zieles erforderlich ist. Hieran fehlt es im vorliegenden Fall. Im Gegenteil hat sich das Königreich Spanien selbst bereit erklärt, die genannten Mindestzahlen für das Personal um jeweils 50 % zu reduzieren. Damit räumt es zugleich ein, dass die in der spanischen Regelung derzeit geltenden Anforderungen nicht erforderlich sind, um das angestrebte Ziel zu erreichen, nämlich das angestrebte Niveau der Sicherheit bei Transporten von Wertgegenständen und gefährlichen Gütern sowie der Installation und Wartung von Alarmanlagen und Sicherheitssystemen zu gewährleisten.

73. Übrigens würde es dem Königreich Spanien auch obliegen, substantiiert darzulegen, inwieweit die künftigen, um 50 % reduzierten Mindestzahlen für das Personal anhand von zwingenden Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt werden können. Für die Zwecke des vorliegenden Vertragsverletzungsverfahrens kann allerdings die Prüfung dieses Gesichtspunkts dahingestellt bleiben, weil das Vorliegen einer Vertragsverletzung anhand der Lage zu beurteilen ist, in der sich der Mitgliedstaat bei Ablauf der Frist befand, die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzt wurde. Später eingetretene Änderungen können vom Gerichtshof nicht berücksichtigt werden [51]. Schon gar nicht können bloße Ankündigungen künftiger Änderungen der nationalen Vorschriften ausreichen.

74. Im Ergebnis ist also der vierten Rüge insoweit stattzugeben, als ausländische private Sicherheitsdienste in Spanien eine

49 — Vgl. dazu Nr. 45 dieser Schlussanträge und die in Fußnote 30 zitierte Rechtsprechung, wonach die Tatsache allein, dass in verschiedenen Mitgliedstaaten unterschiedlich strenge Vorschriften gelten, nicht bedeutet, dass die jeweils strengeren Vorschriften unverhältnismäßig und folglich mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbar wären.

50 — In Punkt I.4.2 Buchstabe b des Anhangs zur Sicherheitsdienstverordnung wird verlangt, dass jedes Fahrzeug für den Transport von explosiven Stoffen eine Besatzung von mindestens zwei hierfür spezialisierten Wachleuten haben muss.

51 — Vgl. dazu Nr. 66 dieser Schlussanträge und die dort zitierte ständige Rechtsprechung.

Mindestzahl von Mitarbeitern beschäftigen müssen, sofern sie auf dem Gebiet des Transports von Wertgegenständen und gefährlichen Gütern oder auf dem Gebiet der Installation und Wartung von Alarmanlagen und Sicherheitssystemen tätig sind.

Dienstleistungsverkehrs darstellt [52]. Ebenso beschränkt das Erfordernis einer behördlichen Erlaubnis für das in einem solchen Unternehmen beschäftigte Personal die Dienstleistungsfreiheit dieses Unternehmens [53]. Daneben kann es ausländischen Sicherheitsdiensten aber auch erschwert werden, in Spanien beispielsweise eine Tochtergesellschaft oder eine Zweigniederlassung zu gründen, wenn sie für das von ihnen beschäftigte Sicherheitspersonal dort eine behördliche Erlaubnis einholen müssen; die spanische Regelung stellt folglich außerdem eine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit dar.

E — *Zur fünften Rüge: Unvereinbarkeit des Erfordernisses, für die Tätigkeit des Sicherheitspersonals in Spanien eine besondere Erlaubnis einzuholen, mit den Artikeln 43 EG und 49 EG*

75. Mit ihrer fünften Rüge beanstandet die Kommission, dass die Mitarbeiter eines privaten Sicherheitsdienstes aus einem anderen Mitgliedstaat eine spezielle behördliche Erlaubnis für eine Tätigkeit in Spanien benötigen, ohne dass dabei berücksichtigt wird, ob sie bereits im Sitzstaat ihres Unternehmens eine vergleichbare Erlaubnis erhalten haben.

77. Nach ständiger Rechtsprechung sind nationale Maßnahmen, welche die Ausübung der durch den EG-Vertrag garantierten Grundfreiheiten behindern oder weniger attraktiv machen können, nur zulässig, wenn vier Voraussetzungen erfüllt sind: sie müssen in nicht diskriminierender Weise angewandt werden, sie müssen zwingenden Gründen des Allgemeininteresses entsprechen, sie müssen zur Erreichung des verfolgten Zieles geeignet sein, und sie dürfen nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Zieles erforderlich ist [54].

76. In der Rechtsprechung ist bereits geklärt, dass eine nationale Regelung, welche die Erbringung bestimmter Dienstleistungen durch ein in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassenes Unternehmen von der Erteilung einer behördlichen Erlaubnis abhängig macht, eine Beschränkung des freien

52 — Vgl. etwa die Urteile Säger (zitiert in Fußnote 32, Randnr. 14), Vander Elst (zitiert in Fußnote 32, Randnr. 15), Kommission/Belgien (zitiert in Fußnote 3, Randnr. 35), Kommission/Portugal (zitiert in Fußnote 5, Randnr. 60) und Kommission/Niederlande (zitiert in Fußnote 6, Randnr. 17).

53 — Urteil Kommission/Niederlande (zitiert in Fußnote 6, Randnrn. 17, 18 — letzter Satz — und 20), in dem es um die Notwendigkeit zur Einholung einer Erlaubnis für das *Führungspersonal* von privaten Sicherheitsdiensten ging; zu den sonstigen Beschäftigten eines Unternehmens vgl. außerdem bereits die Urteile Vander Elst (zitiert in Fußnote 32, Randnr. 15) und vom 21. Oktober 2004 in der Rechtssache C-445/03 (Kommission/Luxemburg, noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Randnrn. 23, 24 und 30).

54 — Vgl. dazu die in Fußnote 37 zitierte Rechtsprechung.

78. Wie ich bereits bei anderer Gelegenheit ausgeführt habe, bestehen aufgrund der besonderen Gefahren, die mit der Tätigkeit privater Sicherheitsdienste verbunden sind, keine Bedenken prinzipieller Art gegen die Erforderlichkeit einer präventiven Kontrolle solcher Unternehmen und ihres Personals durch staatliche Stellen. Eine derartige Kontrolle kann die Gestalt eines behördlichen Erlaubnisverfahrens annehmen [55]. Dies scheint auch zwischen der Kommission und dem Königreich Spanien im vorliegenden Fall nicht streitig zu sein.

79. Uneinigkeit besteht aber darüber, inwieweit Behörden des Aufnahmestaates den Anforderungen Rechnung tragen müssen, denen das Sicherheitspersonal bereits in seinem Herkunftsland unterliegt. Die Antwort auf diese Frage setzt eine differenzierte Betrachtung voraus, welche nicht zuletzt danach unterscheidet, ob die Niederlassungsfreiheit (Artikel 43 EG) oder der freie Dienstleistungsverkehr (Artikel 49 EG) betroffen ist.

80. So kann von einem *Dienstleistenden*, der nur vorübergehend in einem anderen Mitgliedstaat tätig wird, nicht die Erfüllung aller Bedingungen für eine Niederlassung in jenem Mitgliedstaat verlangt werden, weil andernfalls der Dienstleistungsfreiheit ihre praktische Wirksamkeit völlig genommen würde [56]. Eine Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit kommt überhaupt nur in Betracht, soweit ein berechtigtes Interesse nicht schon durch Regelungen geschützt wird, denen der Dienstleistende in seinem Herkunftsland unterliegt [57].

81. Wurde also für das Sicherheitspersonal eines privaten Sicherheitsdienstes bereits im Herkunftsland eine behördliche Erlaubnis eingeholt, so verpflichtet die Dienstleistungsfreiheit den Aufnahmestaat dazu, diesem Umstand Rechnung zu tragen. Ein erneutes behördliches Erlaubnisverfahren im Aufnahmestaat kann dann nur noch im Ausnahmefall gerechtfertigt sein, nämlich soweit die im Herkunftsland bereits durchgeführte Überprüfung des Sicherheitspersonals nicht im Wesentlichen gleichwertig war [58].

82. Indem die spanische Regelung verlangt, dass das Sicherheitspersonal der privaten Sicherheitsdienste für sein Tätigwerden in Spanien stets und ohne Ausnahme der Erlaubnis einer *spanischen* Behörde bedarf, macht sie es unmöglich, denjenigen Verpflichtungen Rechnung zu tragen, welchen das Sicherheitspersonal bereits in anderen

55 — Vgl. dazu Nrn. 32 bis 34 und Nr. 44 meiner Schlussanträge vom 22. Juni 2004 in der Rechtssache Kommission/Niederlande (zitiert in Fußnote 6). Im selben Sinne etwa das Urteil Kommission/Frankreich (zitiert in Fußnote 29, Randnr. 70), in dem anerkannt wird, dass der Schutz der Bevölkerung in sensiblen Bereichen — dort: Gesundheit und Sicherstellung der Qualität ärztlicher Leistungen — präventive Kontrollen in Form von Genehmigungsverfahren rechtfertigen kann.

56 — Urteile Säger (zitiert in Fußnote 32, Randnr. 13), Vander Elst (zitiert in Fußnote 32, Randnr. 17) und Corsten (zitiert in Fußnote 31, Randnr. 43).

57 — Urteil Corsten (zitiert in Fußnote 31, Randnr. 35, mit weiteren Nachweisen), im selben Sinne auch die Urteile Kommission/Frankreich (zitiert in Fußnote 29, Randnr. 71) und Kommission/Luxemburg (zitiert in Fußnote 53, Randnr. 35).

58 — Vgl. dazu auch Nrn. 38 und 53 meiner Schlussanträge vom 22. Juni 2004 in der Rechtssache Kommission/Niederlande (zitiert in Fußnote 5).

Mitgliedstaaten unterliegt, und verstößt damit gegen die Dienstleistungsfreiheit [59].

83. Demgegenüber muss ein Unternehmen im Fall seiner *Niederlassung* in einem anderen Mitgliedstaat, etwa durch Gründung einer Tochtergesellschaft oder einer Zweigniederlassung, grundsätzlich dieselben Bedingungen erfüllen, die auch für Angehörige des Aufnahmestaates gelten [60]. Ein privater Sicherheitsdienst, der sich in Spanien niederlässt, muss folglich in aller Regel auch die dort erforderlichen Genehmigungen für die Aufnahme und Ausübung seiner Tätigkeit einholen, einschließlich etwa nötiger Erlaubnisse für das von ihm in Spanien beschäftigte Sicherheitspersonal. Dies setzt selbstverständlich voraus, dass die betreffenden Bestimmungen in nicht diskriminierender Weise angewandt werden, zwingenden Gründen des Allgemeininteresses entsprechen, zur Erreichung des verfolgten Zieles geeignet sind und nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Zieles erforderlich ist [61].

84. Im vorliegenden Fall bestehen keine grundsätzlichen Bedenken hinsichtlich der Rechtfertigung eines behördlichen Erlaubnisverfahrens. Allerdings ist es denkbar, dass ein ausländischer privater Sicherheitsdienst, welcher in Spanien eine Tochtergesellschaft oder Zweigniederlassung gründet, dort ausländisches (oder im Ausland zugelassenes) Sicherheitspersonal zu beschäftigen beabsichtigt. Dann gebietet es die Niederlassungsfreiheit dem Aufnahmestaat, im Rahmen des Verfahrens zur Erteilung der entsprechenden Erlaubnisse die Anforderungen zu berücksichtigen, welche die einzelnen Mitglieder des Sicherheitspersonals bereits in ihrem jeweiligen Herkunftsland erfüllen, und sie auf ihre Gleichwertigkeit hin zu überprüfen [62]. Wurde also bereits im Herkunftsland der betreffenden Person in einem im Wesentlichen vergleichbaren Verfahren festgestellt, dass sie die Voraussetzungen für die in Frage stehenden Tätigkeiten erfüllt, so muss sich das betreffende Unternehmen auch in Spanien hierauf berufen können [63].

85. Soweit die spanische Regelung keine Berücksichtigung der Anforderungen ermöglicht, welche die einzelnen Mitglieder des Sicherheitspersonals bereits in ihrem jeweiligen Herkunftsland erfüllen, verstößt sie also gegen die Niederlassungsfreiheit [64].

86. Auch unter Berücksichtigung der besonderen Gefahren, die mit den Tätigkeiten privater Sicherheitsdienste verbunden sind, ist folglich die spanische Rechtslage in der

59 — Im selben Sinne das Urteil Kommission/Belgien (zitiert in Fußnote 3, Randnr. 38); ähnlich das Urteil Kommission/Portugal (zitiert in Fußnote 5, Randnr. 66).

60 — Urteil Gebhard (zitiert in Fußnote 28, Randnr. 36, erster Satz).

61 — Vgl. Nr. 77 dieser Schlussanträge.

62 — In diesem Sinne — bezogen auf Berufsqualifikationen — die ständige Rechtsprechung, vgl. die Urteile vom 7. Mai 1991 in der Rechtssache C-340/89 (Vlassopoulou, Slg. 1991, I-2357, Randnrn. 16 ff.), vom 16. Mai 2002 in der Rechtssache C-232/99 (Kommission/Spanien, Slg. 2002, I-4235, Randnr. 21), vom 13. November 2003 in der Rechtssache C-313/01 (Morgenbesser, Slg. 2003, I-13467, Randnr. 57) und vom 7. Oktober 2004 in der Rechtssache C-255/01 (Markopoulos u. a., noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Randnr. 63). Zu den Anforderungen an das Verfahren vgl. auch das Urteil Kraus (zitiert in Fußnote 37, Randnrn. 38 bis 41).

63 — Vgl. dazu auch Nr. 53 meiner Schlussanträge vom 22. Juni 2004 in der Rechtssache Kommission/Niederlande (zitiert in Fußnote 5).

64 — Im selben Sinne das Urteil Kommission/Belgien (zitiert in Fußnote 3, Randnr. 38); ähnlich das Urteil Kommission/Portugal (zitiert in Fußnote 5, Randnr. 66).

vorliegenden Ausgestaltung nicht zu rechtfertigen. Sie geht über das hinaus, was zur Erreichung des verfolgten Ziels, eine strikte Kontrolle des Sicherheitspersonals privater Sicherheitsdienste zu gewährleisten, erforderlich ist[65].

87. Der fünften Rüge ist daher stattzugeben.

F — *Zur sechsten Rüge: Verstoß gegen die Richtlinien 89/48 und 92/51 wegen Nichtanerkennung von Befähigungsnachweisen*

88. Die sechste Rüge der Kommission ist, wie oben gezeigt[66], überhaupt nur insoweit zulässig, als sie die Richtlinie 92/51 betrifft.

89. Mit dieser letzten Rüge macht die Kommission geltend, dass weder die allgemeinen Tätigkeitsbereiche der privaten Sicherheitsdienste noch die Tätigkeit als Privatdetektiv in den spanischen Vorschriften zur Anerkennung ausländischer Befähigungsnachweise enthalten seien, obwohl nach den spanischen Gesetzen die Zulassung für die Tätigkeit in einem privaten Sicherheitsdienst von verschiedenen Kenntnissen und Fertigkeiten abhänge und für die Tätigkeit als Privatdetektiv ein besonderes Diplom erforderlich sei. Damit habe das Königreich Spanien gegen seine Verpflichtung zur Umsetzung der Richtlinie 92/51 verstoßen.

Zur Tätigkeit des Sicherheitspersonals privater Sicherheitsdienste

90. Die Anwendbarkeit der Richtlinie 92/51 setzt zuallererst voraus, dass es sich bei der Tätigkeit des Sicherheitspersonals privater Sicherheitsdienste in Spanien überhaupt um einen *reglementierten Beruf* handelt.

91. Gemäß Artikel 1 Buchstabe e in Verbindung mit Buchstabe f der Richtlinie 92/51 besteht ein reglementierter Beruf aus einer oder mehreren beruflichen Tätigkeiten, deren Aufnahme oder Ausübung direkt oder indirekt rechtlich, also durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften, geregelt ist. Die Aufnahme oder Ausübung eines Berufes ist dann als direkt rechtlich geregelt anzusehen, wenn die Rechts- oder Verwaltungsvorschriften des Aufnahmemitgliedstaats eine Regelung enthalten, durch die die betreffende berufliche Tätigkeit ausdrücklich Personen vorbehalten wird, die bestimmte Voraussetzungen erfüllen, während die Aufnahme dieser Tätigkeit denjenigen versagt

65 — Im selben Sinne die Urteile Kommission/Belgien (zitiert in Fußnote 3, Randnrn. 35 bis 38) und Kommission/Portugal (zitiert in Fußnote 5, Randnr. 66).

66 — Nrn. 32 bis 40 dieser Schlussanträge.

wird, die diese Voraussetzungen nicht erfüllen [67].

92. Artikel 53 der Sicherheitsdiensteverordnung verlangt von den Mitgliedern des Sicherheitspersonals privater Sicherheitsdienste u. a., dass sie volljährig sind und die für ihre Tätigkeit erforderliche physische und psychische Eignung aufweisen, insbesondere nicht an einer Krankheit leiden, die sie an der Verrichtung ihrer Arbeit hindern würde. Wie die Kommission zutreffend und auch unbestritten ausführt, übt somit das Sicherheitspersonal privater Sicherheitsdienste in Spanien einen reglementierten Beruf im Sinne von Artikel 1 Buchstabe e in Verbindung mit Buchstabe f der Richtlinie 92/51 aus.

93. Die bloße Feststellung, dass es sich um einen reglementierten Beruf handelt, genügt allerdings noch nicht, um in einem Fall wie dem vorliegenden die Richtlinie 92/51 anzuwenden. Vielmehr ist zusätzlich zu prüfen, ob vom Sicherheitspersonal privater Sicherheitsdienste Befähigungsnachweise im Sinne jener Richtlinie verlangt werden.

94. Der Begriff des *Befähigungsnachweises* ist denkbar weit und umfasst gemäß Artikel 1 Buchstabe c der Richtlinie 92/51 nicht nur jeden Nachweis, der eine Ausbildung abschließt und nicht Teil eines Diploms ist, sondern auch jeden Nachweis, der im Anschluss an eine Beurteilung der persönlichen Eigenschaften, der Fähigkeiten oder der Kenntnisse des Antragstellers erteilt wird.

95. Anders als aber die Kommission zu unterstellen scheint [68], kommt es im vorliegenden Fall nicht darauf an, ob die von den spanischen Behörden letztlich getroffene *Entscheidung über den Zugang zum Beruf* (Erlaubnis nach Artikel 10 des Sicherheitsdienstegesetzes in Verbindung mit Artikel 53 der Sicherheitsdiensteverordnung) ein Befähigungsnachweis ist, sondern vielmehr darauf, ob *als Voraussetzung* zur Erteilung einer solchen Erlaubnis von den betreffenden Personen Befähigungsnachweise verlangt werden.

96. Das Königreich Spanien bestreitet, dass die Erteilung von Erlaubnissen für das Sicherheitspersonal privater Sicherheitsdienste von der Vorlage solcher Befähigungsnachweise abhänge.

97. Vor diesem Hintergrund wäre es Sache der Kommission gewesen, schlüssig darzulegen, welches im Einzelnen die Nachweise

67 — Urteile vom 1. Februar 1996 in der Rechtssache C-164/94 (Aranitis, Slg. 1996, I-135, Randnrn. 18 und 19), vom 8. Juli 1999 in der Rechtssache C-234/97 (Fernández de Bobadilla, Slg. 1999, I-4773, Randnrn. 16 und 17), vom 11. Juli 2002 in der Rechtssache C-294/00 (Gräbner, Slg. 2002, I-6515, Randnrn. 31 und 32) und vom 7. Oktober 2004 in der Rechtssache C-402/02 (Kommission/Frankreich, nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Randnr. 30) sowie das Urteil Morgenbesser (zitiert in Fußnote 62, Randnr. 49).

68 — Vgl. den Schriftsatz der Kommission vom 3. Mai 2004, insbesondere Randnrn. 53 und 56.

sind, die ihrer Ansicht nach von den spanischen Behörden verlangt werden und im vorliegenden Fall den Anwendungsbereich der Richtlinie 92/51 eröffnen. Denn nach ständiger Rechtsprechung ist es im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens Sache der Kommission, das Vorliegen der behaupteten Vertragsverletzung nachzuweisen; sie muss dem Gerichtshof die erforderlichen Anhaltspunkte liefern, anhand deren er das Vorliegen dieser Vertragsverletzung prüfen kann, wobei sie sich nicht auf Vermutungen stützen darf [69].

98. Diesen Anforderungen genügt die Klage der Kommission nicht.

99. Artikel 53 Buchstabe c der Sicherheitsdiensteverordnung, auf den sich die Kommission in ihrer Klage bezieht, besagt lediglich, dass das Sicherheitspersonal privater Sicherheitsdienste über die körperlichen und geistigen Fähigkeiten *verfügen muss*, die zur Ausübung des Berufes erforderlich sind [70]. In welcher Form aber die genannten Voraussetzungen vor Erteilung der behördlichen Erlaubnis für das Sicherheitspersonal geprüft werden, ist dem Vortrag der Kommission nicht zu entnehmen. Insbesondere ist nicht ersichtlich, ob die spanischen Behörden überhaupt die Vorlage irgendeines *Nachweises* verlangen, der das Vorliegen dieser persönlichen Eigenschaften, Fähigkeiten oder Kenntnisse bestätigt — nur dann wäre die Richtlinie 92/51 anwendbar —, oder ob dies *formlos* im Rahmen des Verfahrens zur Erteilung der Erlaubnis für die betreffende Person mit überprüft wird. Die Kommission trägt noch nicht einmal vor, ob in Spanien selbst solche Nachweise für Personen erteilt werden, die im Sicherheitspersonal eines privaten Sicherheitsdienstes tätig werden möchten [71].

100. Folglich hat die Kommission schon gar nicht schlüssig dargelegt, dass die Richtlinie 92/51 im vorliegenden Fall überhaupt Anwendung findet. Unter diesen Umständen kann der Gerichtshof nicht feststellen, dass das Königreich Spanien im Hinblick auf das Sicherheitspersonal privater Sicherheitsdienste gegen seine Verpflichtung zur Umsetzung der Richtlinie 92/51 verstoßen hat.

101. Nur der Vollständigkeit halber sei bemerkt, dass selbstverständlich auch unabhängig von der Anwendbarkeit der Richtlinien 89/48 und 92/51 eine unmittelbar aus den Grundfreiheiten (Artikel 39 EG, 43 EG und 49 EG) folgende Pflicht für die Mitgliedstaaten bestünde, im Ausland erwor-

69 — Urteile vom 25. Mai 1982 in der Rechtssache 96/81 (Kommission/Niederlande, Slg. 1982, 1791, Randnr. 6), vom 20. März 1990 in der Rechtssache C-62/89 (Kommission/Frankreich, Slg. 1990, I-925, Randnr. 37), vom 29. Mai 1997 in der Rechtssache C-300/95 (Kommission/Vereinigtes Königreich, Slg. 1997, I-2649, Randnr. 31), vom 9. September 1999 in der Rechtssache C-217/97 (Kommission/Deutschland, Slg. 1999, I-5087, Randnr. 22), vom 4. April 2005 in der Rechtssache C-341/02 (Kommission/Deutschland, noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Randnr. 35) und vom 12. Mai 2005 in der Rechtssache C-287/03 (Kommission/Belgien, noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Randnr. 27).

70 — Gemäß Artikel 53 Buchstabe a der Sicherheitsdiensteverordnung müssen die betreffenden Personen außerdem volljährig sein. Neben diesem Alterskriterium sowie dem Erfordernis geistiger und körperlicher Fähigkeiten enthält Artikel 53 der Sicherheitsdiensteverordnung außerdem einige weitere Anforderungen im Hinblick auf ein straffreies Vorleben und schreibt darüber hinaus vor, dass die Beschäftigten bestimmte Berufe bzw. Tätigkeiten in den letzten zwei Jahren nicht ausgeübt haben dürfen. All diese Anforderungen wurden jedoch von der Kommission nicht im Einzelnen zum Gegenstand des Verfahrens gemacht und werden deshalb im Folgenden nicht weiter erörtert.

71 — Mit keinem Wort geht die Kommission in ihrer Klagebegründung auf Artikel 10 des Sicherheitsdienstegesetzes ein. Die bloße Erwähnung einer solchen Vorschrift bei der Darstellung des rechtlichen Rahmens des Falles reicht nicht aus, um darauf eine Rüge im Vertragsverletzungsverfahren zu stützen (in diesem Sinne das Urteil vom 29. November 2001, Kommission/Italien, zitiert in Fußnote 13, Randnr. 21).

bene Qualifikationen auf ihre Gleichwertigkeit hin zu überprüfen und gegebenenfalls anzuerkennen. Ebenso sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, etwaige Eignungsprüfungen, denen sich die betreffenden Personen bereits in anderen Mitgliedstaaten unterzogen haben, zu berücksichtigen [72].

Zur Tätigkeit als Privatdetektiv

102. Was die Betätigung als Privatdetektiv betrifft, so macht Artikel 54 Nr. 5 Buchstabe b der Sicherheitsdiensteverordnung die Erteilung der entsprechenden behördlichen Erlaubnis vom Besitz eines „Diploms" für Privatdetektive abhängig, welches entsprechend den hierfür geltenden Verwaltungsvorschriften des Justiz- und Innenministeriums nach Absolvierung entsprechender Kurse und dem Bestehen einer Prüfung erteilt wird.

103. Damit handelt es sich bei der Tätigkeit eines Privatdetektivs in Spanien um einen reglementierten Beruf im Sinne von Artikel 1 Buchstabe e in Verbindung mit Buchstabe f der Richtlinie 92/51 [73].

104. Auch fällt das genannte „Diplom" in den Regelungsbereich der Richtlinie 92/51. Zwar handelt es sich nach den vorliegenden Informationen nicht um ein *Diplom* im Sinne des Artikels 1 Buchstabe a der Richtlinie 92/51, da keine Ausbildungsdauer von mindestens einem Jahr verlangt wird. Nach der Formulierung in Artikel 54 Nr. 5 Buchstabe b der Sicherheitsdiensteverordnung handelt es sich aber entweder um ein *Prüfungszeugnis* im Sinne von Artikel 1 Buchstabe b, sofern die verlangten Kurse eine *berufliche Ausbildung* im Sinne der Richtlinie darstellen, oder jedenfalls um einen *Befähigungsnachweis* im Sinne von Artikel 1 Buchstabe c, erster Gedankenstrich, der Richtlinie 92/51, wenn die Kurse die Qualität einer Ausbildung nicht erreichen.

105. Folglich ist die Richtlinie 92/51 auf die Tätigkeit als Privatdetektiv in Spanien anwendbar. Je nachdem, ob es sich bei der Anforderung des Artikels 54 Nr. 5 der Sicherheitsdiensteverordnung um ein Prüfungszeugnis oder um einen Befähigungsnachweis im Sinne der Richtlinie 92/51 handelt, wäre entweder eine Anerkennungsregelung nach Artikel 6 dieser Richtlinie oder eine Sonderregelung für die Anerkennung sonstiger Qualifikationen gemäß Artikel 8 dieser Richtlinie erforderlich.

106. Nach den unbestrittenen Angaben der Kommission bestehen in Spanien für den Beruf des Privatdetektivs keinerlei Anerkennungsregelungen im Sinne der Richtlinie 92/51, so dass insoweit ein Vertragsverstoß im Sinne von Artikel 228 Absatz 1 EG vorliegt.

72 — Vgl. dazu die Ausführungen in Nrn. 76 bis 86 dieser Schlussanträge.

73 — Zu den Voraussetzungen im Einzelnen vgl. Nr. 92 dieser Schlussanträge.

Zwischenergebnis

107. Vor diesem Hintergrund ist der sechsten Rüge der Kommission insoweit stattzugeben, als das Königreich Spanien für den Beruf des Privatdetektivs keine den Anforderungen der Richtlinie 92/51 genügende Regelung über die Anerkennung beruflicher Befähigungsnachweise für die Tätigkeit als Privatdetektiv geschaffen hat. Im Übrigen ist diese Rüge jedoch unbegründet und die Klage abzuweisen.

VII — Kosten

108. Was die Rücknahme der ursprünglich ersten Rüge der Kommission betrifft [74], so hat jede der beiden Parteien die Verurteilung der jeweils anderen zur Tragung der Kosten des Verfahrens beantragt [75]. Aus Artikel 69 § 5 Absatz 1 der Verfahrensordnung des Gerichtshofes ergibt sich, dass die Kosten der Klägerin aufzuerlegen sind, es sei denn, eine Kostentragung durch die Beklagte erschiene wegen deren Verhalten gerechtfertigt.

109. Im vorliegenden Fall hat das Königreich Spanien erst nach Ablauf der Frist, welche die Kommission in ihrer mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzt hatte, seine Sicherheitsdiensteverordnung im Hinblick auf das Erfordernis der spanischen Staatsangehörigkeit bzw. Staatszugehörigkeit geändert [76]. Da jedoch das Vorliegen einer Vertragsverletzung anhand der Lage zu beurteilen ist, in der sich der Mitgliedstaat bei Ablauf der Frist befand, die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzt wurde [77], hätte die ursprünglich erste Rüge der Kommission bei summarischer Betrachtung Aussicht auf Erfolg gehabt. Durch die verspätete Änderung der Sicherheitsdiensteverordnung hat somit das Königreich Spanien Anlass zur Klage der Kommission gegeben. Unter diesen Umständen ist es gerechtfertigt, hinsichtlich der zurückgenommenen Rüge die Kosten des Verfahrens dem Königreich Spanien aufzuerlegen.

110. Da aber im Übrigen der Klage der Kommission nur in Bezug auf vier der verbleibenden sechs 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.

111. Vor diesem Hintergrund sollten dem Königreich Spanien seine eigenen Kosten sowie drei Viertel der Kosten der Kommission auferlegt werden. Im Übrigen sollte die Kommission ihre Kosten selbst tragen.

74 — Diese ursprünglich erste Rüge betraf das Erfordernis der spanischen Staatszugehörigkeit von privaten Sicherheitsdiensten und der spanischen Staatsangehörigkeit für ihr Sicherheitspersonal. Sie wurde von der Kommission in Randnr. 8 ihres Schriftsatzes vom 3. Mai 2004 zurückgenommen; vgl. Nr. 29 dieser Schlussanträge.

75 — Vgl. insoweit die Schriftsätze der Kommission vom 3. Mai 2004 und des Königreichs Spanien vom 1. Juli 2004, in denen die Anträge auf Verurteilung der jeweils anderen Partei zur Tragung der Kosten unverändert aufrecht erhalten wurden.

76 — Vgl. Nr. 25 dieser Schlussanträge.

77 — Vgl. dazu die in Fußnote 44 zitierte ständige Rechtsprechung.

VIII — Ergebnis

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

1) Das Königreich Spanien hat dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 43 EG und 49 EG verstoßen, dass es im Rahmen des Gesetzes Nr. 23/1992 über die privaten Sicherheitsdienste und der mit Königlichem Erlass Nr. 2364/1994 genehmigten Verordnung über die privaten Sicherheitsdienste vorschreibt,

   a) dass auch private Sicherheitsdienste aus anderen Mitgliedstaaten

      — in Form einer juristischen Person verfasst sein müssen,

      — ein bestimmtes Gesellschaftskapital besitzen müssen, auch wenn sie in ihrem Niederlassungsstaat nicht dieser Verpflichtung unterliegen,

      — eine Sicherheit bei der spanischen *Caja General de Depósitos* hinterlegen müssen, ohne Berücksichtigung einer gegebenenfalls im Herkunftsstaat geleisteten Sicherheit, sowie

— eine Mindestzahl von Mitarbeitern beschäftigen müssen, sofern sie auf dem Gebiet des Transports von Wertgegenständen und gefährlichen Gütern oder auf dem Gebiet der Installation und Wartung von Alarmanlagen und Sicherheitssystemen tätig sind, und

b) dass die Mitglieder des Sicherheitspersonals privater Sicherheitsdienste aus anderen Mitgliedstaaten in Spanien eine neue besondere Erlaubnis besitzen müssen, auch wenn sie im Niederlassungsstaat des betreffenden Unternehmens bereits über eine vergleichbare Erlaubnis verfügen.

2) Das Königreich Spanien hat dadurch gegen seine Verpflichtung zur Umsetzung der 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 verstoßen, dass es keine den Anforderungen dieser Richtlinie genügende Regelung über die Anerkennung beruflicher Befähigungsnachweise für die Tätigkeit als Privatdetektiv geschaffen hat.

3) Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.

4) Das Königreich Spanien trägt seine eigenen Kosten sowie drei Viertel der Kosten der Kommission. Im Übrigen trägt die Kommission ihre Kosten selbst.