

Rechtssache C-577/20

**Zusammenfassung des Vorabentscheidungsersuchens gemäß Art. 98 Abs. 1
der Verfahrensordnung des Gerichtshofs**

Eingangsdatum:

4. November 2020

Vorlegendes Gericht:

Korkein hallinto-oikeus (Finnland)

Datum der Vorlageentscheidung:

29. Oktober 2020

Rechtsmittelführer:

A

Beteiligte:

Sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontavirasto

Gegenstand und Rechtsgrundlage des Ausgangsverfahrens

**Vorabentscheidungsersuchen – Art. 267 AEUV – Anerkennung von
Berufsqualifikationen und Prüfungen – Geschützte Berufsbezeichnung –
Richtlinie 2005/36/EG – Art. 13 – Art. 45, 49 und 53 AEUV**

Gegenstand des Vorabentscheidungsersuchens

Beim Korkein hallinto-oikeus (Oberstes Verwaltungsgericht, Finnland) ist zu entscheiden, ob die nationale Behörde (Sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontavirasto, Genehmigungs- und Aufsichtsbehörde für die Bereiche Soziales und Gesundheit, im Folgenden auch: Valvira) einen Antrag von A auf Erteilung der Berechtigung zum Führen der geschützten Berufsbezeichnung eines Psychotherapeuten ablehnen durfte. A hatte die Erteilung dieser Berechtigung im Wesentlichen aufgrund eines Diploms beantragt, das von einer Universität im Vereinigten Königreich erteilt worden war.

In der Rechtssache ist zunächst zu entscheiden, ob der Antrag von A schon mit der Begründung abgelehnt werden kann, dass A den Beruf des Psychotherapeuten nicht in der in Art. 13 Abs. 2 Unterabs. 1 der Richtlinie 2005/36/EG des

Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen, in der Fassung der Änderung durch die Richtlinie 2013/55/EU, genannten Weise in einem anderen Mitgliedstaat ausgeübt hat. [Or. 2]

Kann der Antrag nicht schon mit dieser Begründung abgelehnt werden, so ist das Recht von A zur Ausübung eines reglementierten Berufs auf der Grundlage der Art. 45 und 49 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) und der Rechtsprechung des Gerichtshofs zur Anerkennung beruflicher Qualifikationen und Prüfungen (insbesondere des Urteils vom 7. Mai 1991, C-340/89, *Vlassopoulou* und des Urteils vom 6. Oktober 2015, C-298/14, *Brouillard*) zu beurteilen. In diesem Fall ist in der vorliegenden Rechtssache u. a. Stellung dazu zu nehmen, ob die nationale Behörde unter den besonderen Umständen des vorliegenden Falls den Antrag mit der Begründung ablehnen durfte, dass sie die praktische Durchführung der absolvierten Ausbildung in wesentlichen Teilen für so unzureichend hält, dass schon die Ausbildung an sich nicht als eine auf den Beruf des Psychotherapeuten vorbereitende Ausbildung angesehen werden könne.

In diesem Zusammenhang ist zu bewerten, wie weitgehend das Unionsrecht im Lichte der genannten Rechtsprechung des Gerichtshofs (z. B. im Urteil *Brouillard*, Rn. 55 und 56) das Recht der zuständigen Behörde eines Mitgliedstaats einschränkt, zu untersuchen, wie eine Ausbildung, für die ein Diplom einer zum Bildungssystem eines anderen Mitgliedstaats gehörenden Universität vorgewiesen wird, in der Praxis im Wesentlichen durchgeführt wurde.

Vorlagefragen

1. Sind die im Vertrag über die Europäische Union garantierten Grundfreiheiten und die Richtlinie 2005/36/EG dahin auszulegen, dass die zuständige Behörde des Aufnahmemitgliedstaats das Recht eines Antragstellers auf Ausübung eines reglementierten Berufs nach Art. 45 und 49 AEUV und der Rechtsprechung in diesem Zusammenhang (insbesondere Urteil vom 7. Mai 1991, C-340/89, *Vlassopoulou*, und Urteil vom 6. Oktober 2015, C-298/14, *Brouillard*) zu beurteilen hat, obwohl in Art. 13 Abs. 2 der Richtlinie 2005/36/EG die Voraussetzungen für die Ausübung eines reglementierten Berufs vereinheitlicht sein dürften, unter denen der Aufnahmemitgliedstaat die Berufsausübung einem Antragsteller zu gestatten hat, der einen Ausbildungsnachweis aus einem Staat hat, in dem der Beruf nicht reglementiert ist, der aber nicht die in dieser Vorschrift der Richtlinie aufgestellte Anforderung an die Ausübung des Berufs erfüllt?
2. Falls die erste Vorlagefrage bejaht wird: Steht das Unionsrecht – unter Berücksichtigung der Ausführungen in der Rechtssache C-298/14, *Brouillard* (Rn. 55 des Urteils), zu den ausschließlichen Beurteilungskriterien für die Gleichwertigkeit von Prüfungszeugnissen –

dem entgegen, dass die zuständige Behörde des Aufnahmemitgliedstaats in einer Situation wie der im vorliegenden Verfahren in Rede stehenden ihre Bewertung der Gleichwertigkeit einer Ausbildung auch auf andere als die vom Ausbildungsträger oder den Behörden des anderen Mitgliedstaats erlangten Auskünfte über den genaueren Inhalt und die Durchführungsweise der Ausbildung stützt?

Angeführte unionsrechtliche Vorschriften

Art. 45, 49 und 53 AEUV. [Or. 3]

Erwägungsgründe 1, 3, 6, 11, 17 und 44 sowie Art. 1 bis 4 und Art. 10 bis 14 der Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen in der Fassung der Änderung durch die Richtlinie 2013/55/EU.

Angeführte Rechtsprechung des Gerichtshofs

Urteil vom 7. Mai 1991, C-340/89, *Vlassopoulou*, ECLI:EU:C:1991:193, Rn. 23.

Urteil vom 6. Oktober 2015, C-298/14, *Brouillard*, ECLI:EU:C:2015:652, Rn. 42, 47 bis 48 und 51 bis 57.

Urteil vom 21. September 2017, C-125/16, *Malta Dental Technologists Association und Reynaud*, ECLI:EU:C:2017:707, Rn. 32, 38 und 52.

Urteil vom 27. Juni 2013, C-575/11, *Nasiopoulos*, ECLI:EU:C:2013:430), Rn. 20 und 31 bis 33.

Angeführte nationale Vorschriften

Laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä (559/1994¹, Gesetz über Angehörige der Gesundheitsberufe, Nr. 559/1994, im Folgenden auch: Berufsangehörigengesetz)

Nach § 1 Nr. 1 des Berufsangehörigengesetzes besteht der Zweck des Gesetzes darin, die Patientensicherheit sowie die Qualität von Leistungen im Gesundheitswesen dadurch zu verbessern, dass sichergestellt wird, dass die Angehörigen der Gesundheitsberufe im Sinne dieses Gesetzes über die für ihre berufliche Tätigkeit erforderliche Ausbildung, sonstige ausreichende berufliche Qualifikation und die übrigen für die berufliche Tätigkeit vorausgesetzten Fertigkeiten verfügen.

¹ Finlex: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1994/19940559>.

Gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 2 des Berufsangehörigengesetzes ist mit Angehöriger eines Gesundheitsberufes u. a. eine Person gemeint, die aufgrund dieses Gesetzes das Recht hat, die durch Verordnung der Regierung geregelte Berufsbezeichnung eines Angehörigen der Gesundheitsberufe (*Berufsangehöriger mit geschützter Berufsbezeichnung*) zu führen. Gemäß Abs. 2 des Paragraphen ist ein autorisierter oder zugelassener Berufsangehöriger bzw. ein Berufsangehöriger mit geschützter Berufsbezeichnung berechtigt, in dem betreffenden Beruf tätig zu sein und die betreffende Berufsbezeichnung zu führen. Im Beruf eines Berufsangehörigen mit geschützter Berufsbezeichnung können auch andere Personen tätig sein, die über eine ausreichende Ausbildung, Erfahrung und berufliches Können verfügen.

Nach § 3a Abs. 1 des Berufsangehörigengesetzes sind Anerkennungsvorschriften der Union im Sinne dieses Gesetzes die Vorschriften der Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Anerkennung von Berufsqualifikationen (im Folgenden: Berufsqualifikationsrichtlinie) sowie damit im Zusammenhang stehende, die Ausübung delegierter Zuständigkeiten betreffende und mit der Durchführung der fraglichen Richtlinie im Zusammenhang stehende Rechtsakte der Kommission. Nach Abs. 2 des Paragraphen findet, sofern dieses Gesetz keine die Anerkennung beruflicher Qualifikation betreffende Vorschriften enthält, das Ammattipätevyiden [Or. 4] tunnustamisesta annettu laki (1384/2015, Gesetz über die Anerkennung von Berufsqualifikationen, Nr. 1384/2015) oder die Berufsqualifikationsrichtlinie Anwendung. Nach Abs. 3 des Paragraphen fungiert die Sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontavirasto in Hinblick auf Angehörige der Gesundheitsberufe als zuständige Behörde im Sinne der Berufsqualifikationsrichtlinie und des Gesetzes über die Anerkennung von Berufsqualifikationen.

Gemäß § 5 Abs. 2 des Berufsangehörigengesetzes hat eine Person, die in Finnland eine Ausbildung zu einem durch Verordnung der Regierung geregelten Beruf absolviert hat, das Recht zur Führung der betreffenden Berufsbezeichnung. Sofern eine Ausbildung zu einem Beruf nicht geregelt ist, setzt die Berechtigung zur Führung der Berufsbezeichnung voraus, dass die Sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontavirasto die Ausbildung auf Antrag nach Maßgabe näherer, durch Verordnung der Regierung ergangener, Bestimmungen anerkannt hat.

Nach § 8 Abs. 2 des Berufsangehörigengesetzes wird einem EU- oder EWR-Staatsbürger, dem in einem anderen EU- oder EWR-Staat als Finnland aufgrund einer Ausbildung in dem betreffenden Staat ein in den Anerkennungsvorschriften der Union genanntes Prüfungszeugnis oder eine diesem gleichgestellte Urkunde über eine Ausbildung erteilt worden ist, die in dem fraglichen Staat für den Zugang zu den fraglichen Berufen verlangt wird, auf Antrag durch die Sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontavirasto die Berechtigung erteilt, die durch Verordnung der Regierung geregelte Berufsbezeichnung eines Angehörigen der Gesundheitsberufe in Finnland zu führen. Nach Abs. 3 Satz 1 des Paragraphen hat diese Behörde zusätzlich zu den Bestimmungen in Abs. 1 und 2 die Möglichkeit, für einen Antragsteller ersatzweise einen Anpassungslehrgang oder eine

Eignungsprüfung nach Maßgabe der Vorschriften des Gesetzes über die Anerkennung von Berufsqualifikationen anzuordnen.

Asetus terveydenhuollon ammattihenkilöistä (564/1994², Verordnung über Angehörige der Gesundheitsberufe Nr. 564/1994, im Folgenden auch: Berufsangehörigenverordnung)

Gemäß § 1 der Berufsangehörigenverordnung ist u. a. „Psychotherapeut“ eine geschützte Berufsbezeichnung für Angehörige der Gesundheitsberufe im Sinne von § 2 Abs. 1 Nr. 2 des Gesetzes über Angehörige der Gesundheitsberufe (Nr. 559/1994).

Nach § 2a Abs. 1 der Berufsangehörigenverordnung ist Voraussetzung für das Führen der geschützten Berufsbezeichnung eines Psychotherapeuten, dass die betreffende Person eine von einer Universität bzw. von einer Universität gemeinsam mit einer anderen Ausbildungseinrichtung organisierte Psychotherapeutenausbildung absolviert hat. Die organisierende Universität muss Ausbildungszuständigkeit im Bereich Psychologie oder Medizin haben. Die Universität nimmt die Studenten zur Psychotherapeutenausbildung auf. Nach Abs. 2 des Paragraphen wird das für eine Tätigkeit als Psychotherapeut erforderliche Können durch Studien im Umfang von mindestens 60 Studienpunkten erworben, die sich aus Studienmodulen von Theoriestudien, unter Einweisung erfolgreicher psychotherapeutischer Patientenarbeit, Ausbildungspsychotherapie und einer Abschlussarbeit zusammensetzen. Das Können wird in einer praktischen Prüfung nachgewiesen. **[Or. 5]**

Gemäß Abs. 3 des vorstehend genannten Paragraphen ist Voraussetzung für die Verwendung der Berufsbezeichnung eine mindestens zweijährige Arbeitserfahrung im Bereich der psychischen Gesundheitsfürsorge oder in einer entsprechenden Funktion und eine vor der Psychotherapieausbildung erfolgte Absolvierung:

- 1) einer geeigneten höheren Hochschulprüfung oder einer geeigneten Berufshochschulprüfung im Sozial- oder Gesundheitsbereich; die Prüfung muss insgesamt 30 Studienpunkte für Studien in Psychologie oder Psychiatrie enthalten oder diese müssen zusätzlich absolviert worden sein;
- 2) einer Prüfung des Studienniveaus Krankenpfleger und zusätzlich eine Spezialisierung auf Psychiatrie, sofern die Prüfung keine psychiatrischen Studien beinhaltet; oder
- 3) einer anderen, den Nummern 1 und 2 entsprechenden, im Ausland absolvierten Ausbildung.

² Finlex: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1994/19940564>.

Nach Abs. 4 des vorstehend genannten Paragraphen erteilt die Universität den Studenten ein Zeugnis über die Absolvierung der Ausbildung. Im Zeugnis werden Zeitpunkt, Umfang, Studienmodule und das in einer praktischen Prüfung nachgewiesene Können vermerkt.

Laki ammattipätevyiden tunnustamisesta (1384/2015³, Gesetz über die Anerkennung von Berufsqualifikationen, Nr. 1384/2015, im Folgenden auch: Berufsqualifikationsgesetz)

Gemäß § 1 Abs. 1 des Berufsqualifikationsgesetzes werden in diesem Gesetz die Anerkennung beruflicher Qualifikationen gemäß der Berufsqualifikationsrichtlinie und die Dienstleistungsfreiheit geregelt. Gemäß Abs. 2 des Paragraphen findet dieses Gesetz auf die Anerkennung einer beruflichen Qualifikation Anwendung, die ein Staatsbürger eines Mitgliedstaats der Europäischen Union in einem anderen Mitgliedstaat erworben hat.

Nach § 3 des Berufsankennungsgesetzes sind im Sinne dieses Gesetzes

- 1) *reglementierter Beruf*⁴ ein Amt oder eine Funktion, für deren Aufnahme oder Ausübung vorausgesetzt wird, dass eine Person bestimmte im Gesetz geregelte Anforderungen an eine berufliche Qualifikation erfüllt;
- 2) *berufliche Qualifikation*, eine Qualifikation, die durch einen Ausbildungsnachweis, einen Befähigungsnachweis oder berufliche Erfahrung bzw. eine Kombination von diesen nachgewiesen;
- 3) *Ausbildungsnachweis* von der zuständigen Behörde eines Mitgliedstaats erteilte Prüfungszeugnisse, Zeugnisse und sonstige Befähigungsnachweise über den Abschluss einer überwiegend in der Gemeinschaft absolvierte berufliche [Or. 6] Ausbildung sowie einem Staatsbürger eines Mitgliedstaats in einem Drittland erteilte Nachweise über eine absolvierte Berufsausbildung;
- 7) *Herkunftsmitgliedstaat* der Staat, in dem ein Erwerbstätiger, der sich nach Finnland begeben hat, seine Berufsqualifikation erworben hat;
- 10) *zuständige Behörde* eine Stelle, die Prüfungszeugnisse und andere Urkunden als Grundlage für einen Anerkennungsbeschluss erteilt, sowie

³ Finlex: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2015/20151384>.

⁴ § 3 Nr. 1 des Berufsankennungsgesetzes wurde durch das am 1. Juli 2020 in Kraft getretene Änderungsgesetz Nr. 518/2020 folgendermaßen geändert: 1) ein *reglementierter Beruf* ein Amt oder eine Funktion, für deren Aufnahme oder Ausübung vorausgesetzt wird, dass eine Person die gesetzlich geregelten detaillierten Anforderungen an die Berufsqualifikation erfüllt. Finlex: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2020/20200518>

eine Behörde, die Anträge entgegennimmt und Bescheide über die Anerkennung einer Berufsqualifikation erlässt;

Nach § 6 Abs. 1 des Berufsqualifikationsgesetzes beruht die Anerkennung einer Berufsqualifikation auf einem Befähigungsnachweis, einem individuellen Ausbildungsnachweis oder einer Kombination von Urkunden dieser Art, die eine zuständige Behörde in einem anderen Mitgliedstaat erteilt hat. Voraussetzung der Anerkennung einer Berufsqualifikation ist, dass eine Person in ihrem Herkunftsmitgliedstaat das Recht hat, in dem Beruf zu arbeiten, für dessen Ausübung sie den Beschluss über die Anerkennung der Berufsqualifikation beantragt. Nach Absatz 2 des Paragraphen gilt eine Anerkennung von Berufsqualifikationen auch für Antragsteller, die während der letzten zehn Jahre ihren Beruf in Vollbeschäftigung während eines Jahres bzw. in Teilzeitbeschäftigung während eines entsprechenden Zeitraums in einem anderen Mitgliedstaat ausgeübt haben, in dem der fragliche Beruf nicht reglementiert ist, und die über einen oder mehrere Befähigungs- oder Ausbildungsnachweise verfügen. Diese Urkunden müssen die Befähigung des Inhabers zur Ausübung des fraglichen Berufs bescheinigen. Die einjährige Berufserfahrung wird jedoch nicht verlangt, wenn in den Ausbildungsnachweisen des Antragstellers eine reglementierte berufliche Ausbildung bescheinigt wird.

Kurze Darstellung des Sachverhalts und des Verfahrens

Valvira

- 1 A beantragte bei *Valvira* das Recht zum Führen der geschützten Berufsbezeichnung eines Psychotherapeuten. A fügte dem Antrag u. a. ein von der University of the West of England, Bristol am 27. November 2017 erteiltes Prüfungszeugnis bei („has been awarded the POSTGRADUATE DIPLOMA with Merit having followed an approved postgraduate programme of study in SOLUTION FOCUSED THERAPY at Helsinki Psychotherapy Institute“).
- 2 Die Ausbildung hatten in Kooperation die University of the West of England, Bristol (im Folgenden auch: UWE) und die in Finnland tätige finnische Aktiengesellschaft Helsingin Psykoterapiainstituutti Oy (im Folgenden auch: HPI) organisiert. Die Ausbildung erfolgte in Finnland in finnischer Sprache.
- 3 *Valvira* war zu verschiedenen Zeitpunkten von besorgter Seite wegen der vorliegenden Psychotherapieausbildung kontaktiert worden. *Valvira* erhielt im Laufe des Jahres 2017 Mitteilungen von Personen, die am Solution Focused [Or. 7] Therapy –Ausbildungsprogramm der UWE und der HPI teilgenommen hatten. Bei diesen Kontaktaufnahmen wurde auf Mängel bei der Einweisung in die Arbeit im Rahmen der Ausbildung und bei der Ausbildungspsychotherapie hingewiesen.

- 4 Bei den Kontaktaufnahmen wurde auch vorgebracht, dass die für die Ausbildungspsychotherapie tatsächlich verwandte Zeit nicht der Zeit entsprochen habe, die im Arbeitsbuch der Studenten dokumentiert worden sei. Der tatsächliche Inhalt der Studien habe nicht den Lernzielen und Inhalten gemäß den Vorlesungsverzeichnissen und Zusagen der Ausbildungsträger entsprochen.
- 5 Valvira nahm im September 2017 telefonisch zu fünf Personen Verbindung auf, die das Recht zum Führen der geschützten Berufsbezeichnung eines Psychotherapeuten beantragt hatten, nachdem sie im Juni 2016 die von UWE und HPI in Kooperation organisierte Ausbildung absolviert hatten. Die Beschreibungen dieser fünf Personen hinsichtlich der Durchführungsweise der Einweisung in die Arbeit und der Ausbildungspsychotherapie stimmten mit Darstellung in den oben dargestellten Kontaktaufnahmen überein.
- 6 Valvira lehnte mit Bescheid vom 29. Juni 2018 den Antrag von A auf Gewährung des Rechts zum Führen der geschützten Berufsbezeichnung eines Psychotherapeuten im Wesentlichen mit der Begründung ab, dass A der Valvira keine ausreichenden Auskünfte über den Inhalt der Ausbildung habe zukommen lassen.
- 7 Valvira wies den von A eingelegten Widerspruch durch Bescheid vom 10. September 2018 ab. A hatte geltend gemacht, dass die Ausbildung in Finnland absolviert worden sei. Nach dem Bescheid von Valvira wird die Ausbildung als in einem ausländischen Bildungssystem absolviert angesehen. Valvira habe keine Gewissheit darüber erlangen können, ob die Ausbildung so durchgeführt worden sei, dass sie die in Finnland an eine Psychotherapieausbildung gestellten Voraussetzungen insbesondere hinsichtlich der Einweisung in die Arbeit im Rahmen der psychotherapeutischen Patientenarbeit sowie der individuellen Ausbildungspsychotherapie der Studenten erfüllt habe.

Helsingin hallinto-oikeus (Verwaltungsgericht Helsinki)

- 8 Das *Verwaltungsgericht Helsinki* wies die von A erhobene Klage mit Beschluss vom 25. April 2019 ab. Das Verwaltungsgericht war der Auffassung, dass die UWE-HPI Ausbildung ungeachtet dessen, dass sie faktisch in Finnland in finnischer Sprache organisiert worden sei, als im Vereinigten Königreich absolviert anzusehen sei. Die Vorschriften der Allgemeinen Regelung für die Anerkennung hätten nicht die Bewilligung des Antrags erfordert, weil A den Beruf eines Psychotherapeuten weder im Vereinigten Königreich noch in einem anderen Mitgliedstaat, in dem Ausbildung und Beruf des Psychotherapeuten nicht reglementiert seien, ausgeübt habe.
- 9 In seiner Begründung stellte das Verwaltungsgericht fest, dass Valvira bereits früher im Zusammenhang mit der Bearbeitung anderer Fälle im Vereinigten Königreich geklärt habe, ob Beruf oder Ausbildung des Psychotherapeuten dort in der in Art. 3 Abs. 1 Buchst. a) und Buchst. e) der Berufsqualifikationsrichtlinie definierten Weise reglementiert sei. Den erlangten Auskünften zufolge hatten

sowohl *The British Association for Counselling and Psychotherapy* als auch *The Health and Care Professions Council* mitgeteilt, dass der Beruf des Psychotherapeuten im Vereinigten Königreich nicht reglementiert sei. *The UK National Contact Point for Professional Qualification* hatte mitgeteilt, [Or. 8] dass seiner Auffassung nach Beruf und Ausbildung des Psychotherapeuten im Vereinigten Königreich nicht reglementiert seien.

- 10 Aus der Begründung des Verwaltungsgerichts geht auch hervor, dass Valvira eine Stellungnahme des *Centre for Professional Qualifications* aus einem ähnlichen Antragsverfahren bei der in Schweden zuständigen Behörde *Socialstyrelsen* erhalten hat, derzufolge Beruf und Ausbildung des Psychotherapeuten im Vereinigten Königreich nicht auf die in der Berufsqualifikationsrichtlinie genannte Weise reglementiert seien.
- 11 Hierauf beurteilte das Verwaltungsgericht die Voraussetzungen für eine Bewilligung des Antrags noch aus dem Blickwinkel der im EU-Vertrag garantierten Grundfreiheiten unter Verweis auf die Urteile des Gerichtshofs C-298/14, *Brouillard*, und C-340/89, *Vlassopoulou*.
- 12 Das Verwaltungsgericht führte u. a. aus, dass bei Beurteilung der Voraussetzungen einer Bewilligung des Antrags unter dem Gesichtspunkt der Grundfreiheiten die im Ausland absolvierte Psychotherapieausbildung mit der aktuellen entsprechenden finnischen Ausbildung verglichen werden müsse, wie Valvira dies getan habe. Valvira habe nicht die Qualifikation des von UWE Bristol erteilten Prüfungszeugnisses als solches in Frage gestellt, sondern den tatsächlichen Inhalt der von A absolvierten Ausbildung mit der finnischen Ausbildung verglichen.
- 13 Das Verwaltungsgericht sah als erwiesen an, dass es bei der fraglichen Ausbildung erhebliche Defizite und Unterschiede zur finnischen Psychotherapieausbildung gegeben habe. Valvira habe somit annehmen dürfen, dass der Nachweis nicht erbracht worden sei, dass die Kenntnisse und die Qualifikation von A denen eines Absolventen einer finnischen Psychotherapieausbildung entsprochen hätten. Auch aus den im AEU-Vertrag garantierten Grundfreiheiten ergibt sich dem Verwaltungsgericht zufolge nicht, dass die Entscheidung Valviras, den Antrag abzulehnen, gegen das Gesetz verstoßen habe.

Wesentliche Argumente der Parteien des Ausgangsverfahrens

- 14 A hat vor dem Korkein hallinto-oikeus u. a. vorgetragen, dass die Ausbildung als in Finnland absolviert anzusehen sei und dass UWE als zuständige Behörde erklärt habe, dass die Ausbildung in Übereinstimmung mit der finnischen Verordnung über Angehörige der Gesundheitsberufe stehe. Die UWE-HPI Ausbildung erfülle die in § 2a der Verordnung über Angehörige der Gesundheitsberufe aufgestellten Anforderungen an eine Psychotherapieausbildung und müsse somit als eine Ausbildung anerkannt werden, durch die die geschützte

Berufsbezeichnung eines Psychotherapeuten erlangt werde. Von einer Psychotherapieausbildung könne nicht mehr verlangt werden als das, was sich aus dem Wortlaut der Verordnung ergebe. Falls jedoch im Auslegungswege angenommen werde, dass die Ausbildung nicht in Finnland absolviert worden sei, so sei sie auf der Grundlage der von A und den Ausbildungsträgern übermittelten, das Vorlesungsverzeichnis und die Studien sowie die Qualität dieser Studien betreffenden Urkunden zu beurteilen. Valvira habe keinen auf diesen Unterlagen beruhenden Vergleich angestellt, sondern die UWE-HPI Ausbildung aufgrund anonymier Briefe, eines bei der als Konkurrentin der UWE-HPI anzusehenden Universität Oulu eingeholten Gutachtens sowie selbst vorgenommener Interviews beurteilt. Das Loyalitätsprinzip des Unionsrechts [Or. 9] gebiete, dass Valvira den Inhalt einer Urkunde, die von der als zuständige Behörde eines anderen Mitgliedstaats anzusehenden UWE erteilt worden sei, nicht in Frage stelle.

- 15 Valvira hat vor dem Korkein hallinto-oikeus als rechtlich unklar angesehen, ob der Antrag nach Maßgabe der im AEU-Vertrag garantierten Grundfreiheiten zu beurteilen sei, obwohl er schon aufgrund der Vorschrift des nationalen Rechts abzulehnen sei, mit der Art. 13 Abs. 2 der Richtlinie 2005/36/EG in nationales Recht umgesetzt worden sei und nach der die Anerkennung einer beruflichen Qualifikation in den Fällen, in denen Beruf und Ausbildung im Herkunftsstaat nicht geregelt seien, voraussetze, dass der Beruf über einen Zeitraum von einem Jahr in einem anderen Mitgliedstaat ausgeübt worden sei.
- 16 Valvira hat zudem die Auffassung vertreten, dass eine in einem anderen Mitgliedstaat absolvierte Psychotherapieausbildung mit der aktuellen von finnischen Universitäten durchgeführten Ausbildung verglichen werde, um wesentliche Unterschiede zwischen den Inhalten der Ausbildungen zu bestimmen bzw. um festzustellen, dass wesentliche Unterschiede nicht vorlägen. Valvira zufolge wurden bei der von UWE-HPI organisierten Ausbildung zwei von drei zentralen Teilbereichen der Psychotherapieausbildung – Einweisung in die Patientenarbeit und Ausbildungspsychotherapie – für so mangelhaft befunden, dass die Ausbildung die inhaltlichen und qualitativen Anforderungen einer Psychotherapieausbildung nicht erfülle. Die Ausbildung sei keine Ausbildung, die zu der Berechtigung führe, die geschützte Berufsbezeichnung eines Psychotherapeuten zu führen.
- 17 Valvira hat des Weiteren festgestellt, dass sie den von Universitäten anderer Mitgliedstaaten und anderen Ausbildungsträgern erteilten Zeugnissen und Auskünften über den Inhalt einer Ausbildung in der Regel vertraue und Inhalt oder praktische Durchführungsweise von Ausbildungen nicht weiter untersuche als erforderlich sei, um zu klären, ob zwischen einer absolvierten Ausbildung und der finnischen Ausbildung Unterschiede bestünden. Die Umstände der vorliegenden Sache seien besonderer Art und außergewöhnlich. Von Studenten, die die Ausbildung absolviert hätten, seien besorgte Kontaktaufnahmen erfolgt, die die faktische Durchführungsweise der Ausbildung und auch deren Auswirkungen auf die Sicherheit der Patienten betroffen hätten, weil zu dem Studium der Empfang von Patienten gehöre.

Kurze Darstellung der Begründung der Vorlage

- 18 Das Korkein hallinto-oikeus hat in seiner Rechtsprechung im Zusammenhang mit einer anderen Rechtssache festgestellt, dass die jetzt in Frage stehende UWE-HPI Ausbildung nicht als eine in Finnland absolvierte Ausbildung im Sinne von § 5 Abs. 2 des Berufsangehörigengesetzes angesehen werden kann (Korkein hallinto-oikeus, 1. Juli 2020, Archivnummer 2846, Kurzzusammenfassung der Entscheidung⁵). Dem von A gestellten Antrag kann somit nicht aufgrund der Vorschriften des nationalen Rechts stattgegeben werden, die für das Recht zur Führung einer Berufsbezeichnung aufgrund einer in Finnland absolvierten Ausbildung gelten.
- 19 Die Voraussetzungen für den Zugang zum Beruf des Psychotherapeuten sind auf Unionsebene nicht harmonisiert, weshalb die Mitgliedstaaten festlegen dürfen, welche Kenntnisse und Fähigkeiten zu dessen [Or. 10] Ausübung notwendig sind, und die Vorlage eines Diploms verlangen dürfen, mit dem diese Kenntnisse und Fähigkeiten bescheinigt werden (s. Urteil vom 6. Oktober 2015, C-298/14, *Brouillard*, Rn. 48). Die Richtlinie 2005/36/EG beschränkt nicht die den Mitgliedstaaten hier zustehende Befugnis, diese müssen jedoch ihre Befugnisse in diesem Bereich unter Beachtung der durch den Vertrag garantierten Grundfreiheiten ausüben (s. Urteil vom 27. Juni 2013, C-575/11, *Nasiopoulos*, Rn. 20 mit der dort angeführten Rechtsprechung).
- 20 In Finnland ist der Beruf des Psychotherapeuten als reglementierter Beruf im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Buchst. a der Richtlinie 2005/36/EG anzusehen, weil das Recht zur Führung der fraglichen Berufsbezeichnung nur einer Person zusteht, die die Voraussetzungen der Berufsqualifikation nach dem Berufsangehörigengesetz und der Berufsangehörigenverordnung erfüllt.
- 21 Der Beruf des Psychotherapeuten ist in Finnland insbesondere zur Sicherstellung der Patientensicherheit ein reglementierter Beruf.
- 22 Da der Beruf des Psychotherapeuten nicht in den Vorschriften von Titel III Kapitel II und III der Richtlinie 2005/36/EG aufgeführt wird, fällt er somit unter die in Kapitel I dieses Titels – und insbesondere in den Art. 10 bis 14 der Richtlinie – vorgesehene allgemeine Regelung für die Anerkennung von Ausbildungsnachweisen (entsprechend Urteil vom 21. September 2017, C-125/16, *Malta Dental Technologists Association und Reynaud*, Rn. 38). Gemäß den erlangten Auskünften ist der Beruf des Psychotherapeuten im Vereinigten Königreich kein reglementierter Beruf und für die Ausübung des Berufs gibt es keine reglementierte Berufsausbildung. Somit hat insbesondere Art. 13 Abs. 2 der Richtlinie Bedeutung.

⁵ Finlex: <https://www.finlex.fi/fi/oikeus/kho/lyhyet/2020/202002846>.

- 23 Da A den Beruf des Psychotherapeuten nicht in einem anderen Mitgliedstaat ausgeübt hat, in dem der fragliche Beruf nicht reglementiert ist, hat er nach Auffassung des Korkein hallinto-oikeus aufgrund der Vorschriften der Richtlinie nicht das Recht, den reglementierten Beruf eines Psychotherapeuten in Finnland aufzunehmen. Da auch im nationalen Recht, in § 6 (in der Fassung der Gesetzesänderung Nr. 1384/2015) Abs. 2 des Berufsqualifikationsgesetzes auf entsprechende Weise wie in der Richtlinie eine wenigstens einjährige Berufserfahrung in einem anderen Mitgliedstaat vorausgesetzt wird, kann das Recht zur Führung der Berufsbezeichnung eines Psychotherapeuten auch nicht aufgrund des nationalen Rechts zuerkannt werden.
- 24 Als Anlage zu dem von der University of the West of England (Bristol) erteilten Diplom (Postgraduate Diploma) liegt eine Urkunde vor, der zufolge „The program has been planned in accordance with the requirements of Finland’s Health Care Professionals Decree (564/1994) 2 a § and so that graduates fulfill the requirements in 2 a § Paragraph 3“. Nach Auffassung des Korkein hallinto-oikeus erlaubt die Erklärung einer Universität des Bildungssystems des Vereinigten Königreichs, wonach die Ausbildung den Anforderungen der finnischen Verordnung über Angehörige der Gesundheitsberufe entspreche, es nicht, diesen Ausbildungsnachweis als Ausbildungsnachweis im Sinne von Art. 13 Abs. 2 Unterabs. 3 der Richtlinie einzustufen. **[Or. 11]**
- 25 In der Rechtssache sind unterschiedliche Auffassungen dazu vorgetragen worden, ob der Fall ungeachtet der Regelungen der Richtlinie noch aus Sicht der in Art. 45 und 49 AEUV garantierten Grundfreiheiten und der dazu ergangenen Rechtsprechung des Gerichtshofs zu beurteilen ist.
- 26 Die Auslegung, der zufolge es nicht erforderlich ist, einen Fall der hier vorliegenden Art noch aus Sicht der Grundfreiheiten zu beurteilen, kann damit begründet werden, dass man sich in dieser Rechtssache im Anwendungsbereich der Richtlinie 2005/36/EG und der ihr entsprechenden allgemeinen Regelung befindet und dass diejenigen Bedingungen für die Ausübung eines reglementierten Berufs im Aufnahmemitgliedstaat, um die es hier geht, durch die Vorschriften des Art. 13 Abs. 2 der Richtlinie 2005/36/EG harmonisiert sind (vgl. Urteil vom 21. September 2017, C-125/16, *Malta Dental Technologists Association und Reynaud*, Rn. 52). Andererseits können die Begründungen von Urteilen des Gerichtshofs z. B. in der Rechtssache C-298/14, *Brouillard*, dort insbesondere Rn. 54, und in der Rechtssache C-575/11, *Nasiopoulos*, dort insbesondere Rn. 32), die Auslegung stützen, nach der es erforderlich wäre, den Fall auch aus Sicht der Grundfreiheiten zu beurteilen.
- 27 Dem Korkein hallinto-oikeus ist nicht bekannt, dass der Gerichtshof ausdrücklich zu der Notwendigkeit Stellung genommen hätte, bei der Bearbeitung einzelner Anträge die in der allgemeinen Regelung der Richtlinie 2005/36/EG harmonisierten Voraussetzungen der vorliegenden Art für die Ausübung eines reglementierten Berufs noch gesondert aus Sicht des AEU-Vertrags zu beurteilen. Hierauf bezieht sich die erste Vorlagefrage des Korkein hallinto-oikeus.

- 28 Sofern der Gerichtshof der Auffassung ist, dass der Antrag in einer Situation wie der hier in Rede stehenden ungeachtet der detaillierten Regelung der Richtlinie 2005/36/EG auch aus Sicht der im AEU-Vertrag garantierten Grundfreiheiten zu beurteilen ist, muss das Korkein hallinto-oikeus entscheiden, welche Bedeutung dem von der UWE erteilten Diplom beizumessen ist. In diesem Zusammenhang ist auch Stellung dazu zu nehmen, ob die Behörde des Aufnahmemitgliedstaats, bei ihrem Bestreben, Gewissheit darüber zu erlangen, dass ein ausländisches Prüfungszeugnis seinem Inhaber dieselben oder zumindest entsprechende Kenntnisse und Qualifikationen bescheinigt wie ein nationales Prüfungszeugnis, ihre Beurteilung auch auf anderweitig erlangte Auskünfte über die Durchführungsweise der Ausbildung stützen darf, oder ob sie auch unter den besonderen Umständen einer Situation wie der hier in Rede stehenden auf die Auskünfte über den Inhalt der Ausbildung vertrauen muss, die hinsichtlich eines Zeugnisses, das von einer zum Bildungssystem eines anderen Mitgliedstaats gehörigen Universität erteilt wurde, von dem Organisator dieser Ausbildung erteilt werden.
- 29 In der Rechtssache C-298/14, *Brouillard*, hat der Gerichtshof festgestellt, dass die Beurteilung der Gleichwertigkeit eines ausländischen Diploms ausschließlich danach erfolgen muss, welches Maß an Kenntnissen und Fähigkeiten dieses Diplom unter Berücksichtigung von Art und Dauer des Studiums und einer entsprechenden praktischen Ausbildung bei seinem Besitzer vermuten lässt (Rn. 55 des Urteils). Nach Auffassung des Korkein hallinto-oikeus hat man mit diesen Ausführungen, wie auch mit der Vorschrift des Art. 50 Abs. 3 der Richtlinie 2005/36/EG in den zu ihrem Anwendungsbereich gehörigen Sonderfällen, bezweckt, die Möglichkeiten der zuständigen Behörde des Aufnahmemitgliedstaats zu beschränken, den genaueren Inhalt und die praktische Durchführungsweise einer im Bildungssystem eines anderen Mitgliedstaats absolvierten Ausbildung zu beurteilen. Sofern der Gerichtshof die erste Vorlagefrage **[Or. 12]** bejaht, ist in der Rechtssache zu entscheiden, ob das Unionsrecht dem entgegensteht, dass die zuständige Behörde des Aufnahmemitgliedstaats unter den besonderen Umständen der vorliegenden Rechtssache ihre die Vergleichbarkeit einer Ausbildung betreffende Beurteilung auch auf anderweitige, nicht vom Ausbildungsträger oder den zuständigen Behörden eines anderen Mitgliedstaats erlangte Auskünfte über den genaueren Inhalt und die Durchführungsweise der Ausbildung stützt.