

Quelle: <http://curia.europa.eu/>

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Vierte Kammer)

2. März 2023(\*)

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Freizügigkeit der Arbeitnehmer – Anerkennung von Berufsqualifikationen in einem Mitgliedstaat – Richtlinie 2005/36/EG – Recht auf Ausübung des Berufs des Erziehers – Reglementierter Beruf – Recht auf Zugang zum Beruf auf Grundlage eines im Herkunftsmitgliedstaat ausgestellten Diploms – In einem Drittland erworbene Berufsqualifikation“

In der Rechtssache C-270/21

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Korkein hallinto-oikeus (Oberstes Verwaltungsgericht, Finnland) mit Entscheidung vom 14. April 2021, beim Gerichtshof eingegangen am 27. April 2021, in dem Verfahren

**A**

Beteiligter:

**Opetushallitus**

erlässt

DER GERICHTSHOF (Vierte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten C. Lycourgos, der Richterin L. S. Rossi, der Richter J.-C. Bonichot (Berichterstatter) und S. Rodin sowie der Richterin O. Spineanu-Matei,

Generalanwalt: N. Emiliou,

Kanzler: A. Calot Escobar,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

- der finnischen Regierung, vertreten durch M. Pere als Bevollmächtigte,
- der estnischen Regierung, vertreten durch M. Kriisa als Bevollmächtigte,

- der spanischen Regierung, vertreten durch L. Aguilera Ruiz als Bevollmächtigten,
- der niederländischen Regierung, vertreten durch M. K. Bulterman und A. Hanje als Bevollmächtigte,
- der Europäischen Kommission, vertreten durch L. Armati, M. Huttunen, M. Mataija und I. Söderlund als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 8. September 2022

folgendes

## **Urteil**

- 1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung von Art. 3 Abs. 1 Buchst. a und Abs. 3 sowie von Art. 13 Abs. 1 der Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen (ABl. 2005, L 255, S. 22) in der durch die Richtlinie 2013/55/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. November 2013 (ABl. 2013, L 354, S. 132) geänderten Fassung (im Folgenden: Richtlinie 2005/36).
- 2 Es ergeht im Rahmen eines Verfahrens, das von A wegen der Entscheidung des Opetushallitus (Amt für Bildungswesen, Finnland) eingeleitet wurde, seinen Antrag auf Anerkennung seiner Berufsqualifikation als Erzieher abzulehnen.

### **Rechtlicher Rahmen**

#### ***Unionsrecht***

- 3 In den Erwägungsgründen 1 und 14 der Richtlinie 2005/36 heißt es:
  - „(1) Nach Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe c des Vertrags ist die Beseitigung der Hindernisse für den freien Personen- und Dienstleistungsverkehr zwischen den Mitgliedstaaten eines der Ziele der Gemeinschaft. Dies bedeutet für die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten insbesondere die Möglichkeit, als Selbstständige oder abhängig Beschäftigte einen Beruf in einem anderen Mitgliedstaat als dem auszuüben, in dem sie ihre Berufsqualifikationen erworben haben. Ferner sieht Artikel 47 Absatz 1 des Vertrags vor, dass Richtlinien für die gegenseitige Anerkennung der Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise erlassen werden.

...

- (14) Der durch die Richtlinien 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)] und 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. 1992, L 209, S. 25)] eingeführte Anerkennungsmechanismus ändert sich nicht. ...“

4 Art. 1 der Richtlinie 2005/36 sieht vor:

„Diese Richtlinie legt die Vorschriften fest, nach denen ein Mitgliedstaat, der den Zugang zu einem reglementierten Beruf oder dessen Ausübung in seinem Hoheitsgebiet an den Besitz bestimmter Berufsqualifikationen knüpft (im Folgenden ‚Aufnahmemitgliedstaat‘ genannt), für den Zugang zu diesem Beruf und dessen Ausübung die in einem oder mehreren anderen Mitgliedstaaten (im Folgenden ‚Herkunftsmitgliedstaat‘ genannt) erworbenen Berufsqualifikationen anerkennt, die ihren Inhaber berechtigen, dort denselben Beruf auszuüben.

...“

5 Art. 2 Abs. 1 und 2 dieser Richtlinie bestimmt:

„(1) Diese Richtlinie gilt für alle Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats, die als Selbstständige oder abhängig Beschäftigte, einschließlich der Angehörigen der freien Berufe, einen reglementierten Beruf in einem anderen Mitgliedstaat als dem, in dem sie ihre Berufsqualifikationen erworben haben, ausüben wollen.

...

(2) Jeder Mitgliedstaat kann in seinem Hoheitsgebiet nach Maßgabe seiner Vorschriften den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten, die eine Berufsqualifikation vorweisen können, die nicht in einem Mitgliedstaat erworben wurde, die Ausübung eines reglementierten Berufs im Sinne von Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a gestatten. ...“

6 Art. 3 der Richtlinie sieht vor:

„(1) Für die Zwecke dieser Richtlinie gelten folgende Begriffsbestimmungen:

- a) ‚reglementierter Beruf‘ ist eine berufliche Tätigkeit oder eine Gruppe beruflicher Tätigkeiten, bei der die Aufnahme oder Ausübung oder eine der Arten der Ausübung direkt oder indirekt durch Rechts- und

Verwaltungsvorschriften an den Besitz bestimmter Berufsqualifikationen gebunden ist; ...

- b) ‚Berufsqualifikationen‘ sind die Qualifikationen, die durch einen Ausbildungsnachweis, einen Befähigungsnachweis nach Artikel 11 Buchstabe a Ziffer i und/oder Berufserfahrung nachgewiesen werden;
- c) ‚Ausbildungsnachweise‘ sind Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstige Befähigungsnachweise, die von einer Behörde eines Mitgliedstaats, die entsprechend dessen Rechts- und Verwaltungsvorschriften benannt wurde, für den Abschluss einer überwiegend in der Gemeinschaft absolvierten Berufsausbildung ausgestellt werden. Findet Satz 1 keine Anwendung, so sind Ausbildungsnachweise im Sinne des Absatzes 3 den hier genannten Ausbildungsnachweisen gleichgestellt;

...

- e) ‚reglementierte Ausbildung‘ ist eine Ausbildung, die speziell auf die Ausübung eines bestimmten Berufes ausgerichtet ist und aus einem abgeschlossenen Ausbildungsgang oder mehreren abgeschlossenen Ausbildungsgängen besteht, der gegebenenfalls durch eine Berufsausbildung, durch ein Berufspraktikum oder durch Berufspraxis ergänzt wird;

Der Aufbau und das Niveau der Berufsausbildung, des Berufspraktikums oder der Berufspraxis müssen in den Rechts- und Verwaltungsvorschriften des jeweiligen Mitgliedstaats festgelegt sein oder von einer zu diesem Zweck bestimmten Behörde kontrolliert oder genehmigt werden;

- f) ‚Berufserfahrung‘ ist die tatsächliche und rechtmäßige Ausübung des betreffenden Berufs ... in einem Mitgliedstaat;

...

(3) Einem Ausbildungsnachweis gleichgestellt ist jeder in einem Drittland ausgestellte Ausbildungsnachweis, sofern sein Inhaber in dem betreffenden Beruf drei Jahre Berufserfahrung im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats, der diesen Ausbildungsnachweis nach Artikel 2 Absatz 2 anerkannt hat, besitzt und dieser Mitgliedstaat diese Berufserfahrung bescheinigt.“

7 In Art. 4 („Wirkungen der Anerkennung“) der Richtlinie 2005/36 heißt es:

„(1) Die Anerkennung der Berufsqualifikationen durch den Aufnahmemitgliedstaat ermöglicht es den begünstigten Personen, in diesem Mitgliedstaat denselben Beruf wie den, für den sie in ihrem Herkunftsmitgliedstaat qualifiziert sind, aufzunehmen und unter denselben Voraussetzungen wie Inländer auszuüben.“

(2) Für die Zwecke dieser Richtlinie ist der Beruf, den der Antragsteller im Aufnahmemitgliedstaat ausüben möchte, derselbe wie derjenige, für den er in seinem Herkunftsmitgliedstaat qualifiziert ist, wenn die Tätigkeiten, die er umfasst, vergleichbar sind.

...“

8 Art. 13 („Anerkennungsbedingungen“) der Richtlinie bestimmt:

„(1) Setzt die Aufnahme oder Ausübung eines reglementierten Berufs in einem Aufnahmemitgliedstaat den Besitz bestimmter Berufsqualifikationen voraus, so gestattet die zuständige Behörde dieses Mitgliedstaats den Antragstellern die Aufnahme oder Ausübung dieses Berufs unter denselben Voraussetzungen wie Inländern, wenn sie den Befähigungs- oder Ausbildungsnachweis nach Artikel 11 besitzen, der in einem anderen Mitgliedstaat erforderlich ist, um in dessen Hoheitsgebiet die Erlaubnis zur Aufnahme und Ausübung dieses Berufs zu erhalten.

Befähigungs- oder Ausbildungsnachweise werden in einem Mitgliedstaat von einer nach dessen Rechts- und Verwaltungsvorschriften benannten zuständigen Behörde ausgestellt.

(2) Aufnahme und Ausübung eines Berufs, wie in Absatz 1 beschrieben, müssen auch den Antragstellern gestattet werden, die den betreffenden Beruf ein Jahr lang in Vollzeit oder während einer entsprechender Gesamtdauer in Teilzeit in den vorangegangenen zehn Jahren in einem anderen Mitgliedstaat, in dem dieser Beruf nicht reglementiert ist, ausgeübt haben und die im Besitz eines oder mehrerer in einem anderen Mitgliedstaat, in dem dieser Beruf nicht reglementiert ist, ausgestellten Befähigungs- oder Ausbildungsnachweise sind.

Die Befähigungs- oder Ausbildungsnachweise müssen

- a) in einem Mitgliedstaat von einer entsprechend dessen Rechts- und Verwaltungsvorschriften benannten zuständigen Behörde ausgestellt worden sein;
- b) bescheinigen, dass der Inhaber auf die Ausübung des betreffenden Berufs vorbereitet wurde.

Die in Unterabsatz 1 genannte einjährige Berufserfahrung darf allerdings nicht verlangt werden, wenn durch den Ausbildungsnachweis, über [den] der Antragsteller verfügt, ein reglementierter Ausbildungsgang belegt wird.

...“

9 Art. 59 Abs. 1 der Richtlinie sieht vor:

„Die Mitgliedstaaten übermitteln der [Europäischen] Kommission bis zum 18. Januar 2016 ein Verzeichnis der derzeit reglementierten Berufe mit Angabe der Tätigkeiten, die durch die einzelnen Berufe abgedeckt werden, sowie ein Verzeichnis der in ihrem Hoheitsgebiet reglementierten Ausbildungsgänge und der besonders strukturierten Berufsausbildungen im Sinne von Artikel 11 Buchstabe c Ziffer ii. Auch jede Änderung dieser Verzeichnisse wird der Kommission unverzüglich mitgeteilt. Die Kommission richtet eine öffentlich verfügbare Datenbank der reglementierten Berufe, einschließlich einer allgemeinen Beschreibung der Tätigkeiten, die durch die einzelnen Berufe abgedeckt werden, ein und unterhält sie.“

### ***Finnisches Recht***

- 10 Das Laki ammattipätevyiden tunnustamisesta (1384/2015) (Gesetz über die Anerkennung von Berufsqualifikationen [Nr. 1384/2015]) sieht in § 1 Abs. 1 vor, dass es die Anerkennung beruflicher Qualifikationen und die Dienstleistungsfreiheit nach Maßgabe der Richtlinie 2005/36 regelt. § 6 dieses Gesetzes enthält die einzelnen Voraussetzungen dieser Anerkennung.

### ***Estnisches Recht***

- 11 Die Anforderungen an die Qualifikation von Erziehern in Estland werden durch die Haridusministri 26. Augusti 2002. aasta määrus „Koolieelse lasteasutuse pedagoogide kvalifikatsiooninõuded“ (RTL 2002, 96, 1486; RT I, 03.09.2013, 36) (Verordnung des Bildungsministers über Qualifikationsanforderungen an Erzieher) vom 26. August 2002 (im Folgenden: Verordnung über Qualifikationsanforderungen an Erzieher) festgelegt.
- 12 In § 1 Abs. 1 dieser Verordnung heißt es:
- „Der Arbeitgeber beurteilt die Befähigung des Arbeitnehmers, die Stelle zu besetzen, sowie die Einhaltung der nach der vorliegenden Verordnung vorgesehenen Qualifikationsanforderungen. ...“
- 13 Nach § 18 dieser Verordnung sind die Qualifikationsanforderungen an Erzieher ein Hochschulabschluss und pädagogische Kompetenz. Nach § 37 der Verordnung gelten diese Qualifikationsanforderungen nicht für Personen, die vor dem 1. September 2013 als Erzieher gearbeitet haben und über eine Qualifikation nach den Vorschriften der Verordnung über Qualifikationsanforderungen an Erzieher, die vor diesem Zeitpunkt in Kraft waren, bzw. über eine als entsprechend befundene Qualifikation für ähnliche Arbeitsaufgaben verfügen.
- 14 Nach dem Beitritt der Republik Estland zur Europäischen Union am 1. Mai 2004 regelt das Vabariigi Valitsuse 6. juuni 2005. a määrus nr 120 „Eesti Vabariigi kvalifikatsioonide ja enne 20. Augustit 1991. a antud endise NSV

Liidu kvalifikatsioonide vastavus“ (RT I 2005, 32, 241; RT I, 28.07.2020, 6) (Verordnung Nr. 120 der Regierung über die Übereinstimmung zwischen Diplomen der Republik Estland und den vor dem 20. August 1991 ausgestellten Diplomen der ehemaligen UdSSR) vom 6. Juni 2005, welche Qualifikationen, die von der ehemaligen Union der sozialistischen Sowjetrepubliken anerkannt und vor dem 20. August 1991 verliehen wurden, den allgemeinen und höheren Bildungsstufen des Bildungssystems der Republik Estland entsprechen.

### **Ausgangsrechtsstreit und Vorlagefragen**

- 15 A beantragte beim Amt für Bildungswesen die Anerkennung seiner Berufsqualifikation als Erzieher, wobei er sich auf folgende Dokumente stützte:
- ein Zeugnis über den Erwerb einer „Koolieelsete lasteasutuste kasvataja“ (Frühkindliche Erziehung)-Qualifikation in der sozialistischen Sowjetrepublik Estland im Jahr 1980;
  - ein Zeugnis über den Erwerb einer „Rakenduskõrghariduse tasemele vastava hotellimajanduse eriala õppekava“ (Spezialisierter Lehrplan für Hotelmanagement auf Hochschulniveau)-Qualifikation im Jahr 2006;
  - ein Zeugnis über den Erwerb einer „Ärijuhtimise magistri kraad – Turismiettevõtlus ja teeninduse juhtimine“ (Master of Business Administration – Tourismus und Dienstleistungsmanagement)-Qualifikation im Jahr 2013 und
  - ein vom estnischen Lehrerverband im Jahr 2017 erteiltes „Kutsetunnistus Õpetaja, tase 6“ (Berufszeugnis Lehrer, Niveau 6)-Zeugnis.
- 16 A war außerdem unstrittig als Erzieher tätig, und zwar zwischen 1980 und 1984 in der sozialistischen Sowjetrepublik Estland sowie danach in den Jahren 2016 und 2017 in einer privaten Kindertagesstätte in Finnland.
- 17 Mit Bescheid vom 8. März 2018 lehnte das Amt für Bildungswesen den Antrag von A ab.
- 18 Mit Urteil vom 18. April 2019 wies das Helsingin hallinto-oikeus (Verwaltungsgericht Helsinki, Finnland) den von A gegen den Bescheid des Amtes für Bildungswesen eingelegten Rechtsbehelf mit der Begründung zurück, dass die von A erworbenen Abschlüsse und seine Berufserfahrung nicht die Voraussetzungen erfüllten, um nach dem Gesetz über die Anerkennung von Berufsqualifikationen (1384/2015) als Berufsqualifikation anerkannt zu werden.
- 19 A legte beim vorlegenden Gericht, dem Korkein hallinto-oikeus (Oberstes Verwaltungsgericht, Finnland), Rechtsmittel gegen dieses Urteil ein.

- 20 Das vorliegende Gericht wirft als Erstes die Frage auf, ob der Beruf des Erziehers in Estland ein „reglementierter Beruf“ im Sinne der Richtlinie 2005/36 ist.
- 21 Für die Annahme, dass dieser Beruf in Estland tatsächlich ein reglementierter Beruf sei, sprächen mehrere Anhaltspunkte. Die in der Verordnung über Qualifikationsanforderungen an Erzieher genannten Anforderungen an die Eignung eines Erziehers bestünden in einem Hochschulabschluss und dem Besitz pädagogischer Kompetenz. Diese Kompetenz werde durch ein Dokument bestätigt, das vom estnischen Lehrerverband auf Antrag anhand der Akte des Antragstellers und nach einem Gespräch ausgestellt werde.
- 22 Ferner habe die Republik Estland den Beruf des Erziehers in eine bei der Kommission eingerichtete Datenbank reglementierter Berufe aufnehmen lassen.
- 23 Es gebe allerdings andere Gesichtspunkte, die das vorliegende Gericht daran zweifeln ließen, dass der Beruf des Erziehers in Estland ein reglementierter Beruf sei.
- 24 Im Gegensatz zum finnischen Recht verlangten die estnischen Rechtsvorschriften nicht, dass der in Rn. 21 des vorliegenden Urteils erwähnte Hochschulabschluss in den Bereich der frühkindlichen Erziehung falle.
- 25 Der Arbeitgeber, der einen solchen Erzieher einstelle, verfüge zudem über Ermessen bei der Beurteilung, ob derjenige, der sich als Erzieher bewerbe, die Voraussetzungen der Verordnung über Qualifikationsanforderungen an Erzieher erfülle. So sei insbesondere das Zeugnis über die pädagogische Kompetenz fakultativ und binde den Arbeitgeber nicht. Dieser beurteile eigenständig, ob der Bewerber über die erforderliche pädagogische Kompetenz verfüge.
- 26 Es könne daher sein, dass zwei verschiedene Arbeitgeber die pädagogische Kompetenz ein und desselben Bewerbers unterschiedlich beurteilen.
- 27 Unter diesen Umständen wirft das vorliegende Gericht die Frage auf, ob die estnische Regelung die Ausübung des Berufs des Erziehers tatsächlich Personen vorbehalte, die bestimmte Voraussetzungen erfüllten, und sie anderen Personen versage.
- 28 Als Zweites möchte das vorliegende Gericht, ausgehend von der Annahme, dass der in Rede stehende Beruf als in Estland reglementiert gelte, wissen, ob das in Rn. 15 des vorliegenden Urteils genannte, vom estnischen Lehrerverband 2017 an A ausgegebene Zeugnis als Befähigungs- oder Ausbildungsnachweis im Sinne von Art. 13 Abs. 1 der Richtlinie 2005/36 angesehen werden kann, obgleich die darin bestätigte Berufserfahrung zu einer Zeit erworben worden

sei, zu dem der Herkunftsmitgliedstaat eine sozialistische Sowjetrepublik gewesen sei.

- 29 Als Drittes wirft das vorlegende Gericht hinsichtlich des 1980 von A in der sozialistischen Sowjetrepublik Estland erhaltenen Zeugnisses sowie der dort von ihm zwischen 1980 und 1984 erworbenen Erfahrung die Frage auf, ob dieses Zeugnis und diese Erfahrung als Bestätigung für in einem Drittland erworbene berufliche Qualifikationen im Sinne von Art. 3 Abs. 3 der Richtlinie 2005/36 anzusehen seien und ob dementsprechend diese Qualifikationen nur unter der Bedingung anerkannt werden könnten, dass der Betroffene darüber hinaus drei Jahre Berufserfahrung im Hoheitsgebiet des Herkunftsmitgliedstaats aus der Zeit nach dessen erneuter Selbständigkeit nachweise.
- 30 Das vorlegende Gericht weist jedoch darauf hin, dass ein estnisches Gesetz von 2005 die in der sozialistischen Sowjetrepublik Estland erworbenen Diplome in Estland nach seiner erneuten Selbständigkeit erworbenen Diplomen gleichgestellt habe.
- 31 Unter diesen Umständen hat das Korkein hallinto-oikeus (Oberstes Verwaltungsgericht) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:
  1. Ist Art. 3 Abs. 1 Buchst. a der Richtlinie 2005/36 dahin auszulegen, dass als reglementierter Beruf ein Beruf anzusehen ist, bei dem die Qualifikationsanforderungen einerseits in einer vom Bildungsminister eines Mitgliedstaats erlassenen Verordnung festgelegt sind, der Inhalt der von einem Erzieher verlangten pädagogischen Kompetenz in einem Berufsstandard geregelt ist und der Mitgliedstaat den Beruf des Erziehers in die bei der Kommission eingerichtete Datenbank reglementierter Berufe hat aufnehmen lassen, bei dem aber andererseits nach dem Wortlaut der die Anforderungen an die Qualifikation für diesen Beruf betreffenden Verordnung dem Arbeitgeber Ermessen bei der Beurteilung der Erfüllung der Qualifikationsanforderungen, insbesondere hinsichtlich der Anforderung der pädagogischen Kompetenz, eingeräumt wird und die Art des Nachweises für das Vorliegen pädagogischer Kompetenz weder in der fraglichen Verordnung noch in anderen Gesetzen, Verordnungen oder Verwaltungsvorschriften geregelt ist?
  2. Falls die erste Frage bejaht wird: Kann ein von der zuständigen Behörde des Herkunftsmitgliedstaats erteiltes, sich auf eine Berufsqualifikation beziehendes Zeugnis, für dessen Erlangung Arbeitserfahrung im fraglichen Beruf vorausgesetzt wird, als Befähigungs- oder sonstiger Ausbildungsnachweis im Sinne des Art. 13 Abs. 1 der Richtlinie 2005/36 angesehen werden, falls die den Grund für die Erteilung des Zeugnisses darstellende Berufserfahrung aus dem Herkunftsmitgliedstaat aus einer

Zeit, in der dieser eine sozialistische Sowjetrepublik war, sowie aus dem Aufnahmemitgliedstaat stammt, nicht jedoch aus dem Herkunftsmitgliedstaat aus der Zeit nach dessen erneuter Selbständigkeit?

3. Ist Art. 3 Abs. 3 der Richtlinie 2005/36 dahin auszulegen, dass eine Berufsqualifikation, die auf einem Abschluss beruht, der in einer auf dem geografischen Gebiet eines Mitgliedstaats gelegenen Ausbildungseinrichtung zu einer Zeit erlangt wurde, in der der Mitgliedstaat nicht als selbständiger Staat, sondern als sozialistische Sowjetrepublik existierte, sowie auf Berufserfahrung, die aufgrund dieses Abschlusses in der fraglichen sozialistischen Sowjetrepublik vor der erneuten Selbständigkeit des Mitgliedstaats erworben wurde, als in einem Drittland erworbene Berufsqualifikation anzusehen ist, so dass die Geltendmachung dieser Berufsqualifikation zusätzlich drei Jahre Berufserfahrung in dem Herkunftsmitgliedstaat aus der Zeit nach dessen erneuter Selbständigkeit erfordert?

## **Zu den Vorlagefragen**

### ***Vorbemerkungen***

- 32 Wie sich dem ersten Erwägungsgrund der Richtlinie 2005/36 entnehmen lässt, soll mit ihr die Anerkennung von Berufsqualifikationen gefördert werden, um den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten die Möglichkeit zu geben, als Selbständige oder abhängig Beschäftigte einen Beruf in einem anderen Mitgliedstaat als dem auszuüben, in dem sie ihre Berufsqualifikationen erworben haben, und so zur Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Union beigetragen werden.
- 33 Nach ihren Art. 1 und 2 gilt diese Richtlinie nur, soweit der in Rede stehende Beruf im Aufnahmemitgliedstaat reglementiert ist.
- 34 Im vorliegenden Fall lässt sich den Ausführungen des vorlegenden Gerichts entnehmen, dass der Beruf des Erziehers in Finnland ein reglementierter Beruf ist. Daher unterliegen in diesem Mitgliedstaat der Zugang zu diesem Beruf und seine Ausübung durch Staatsangehörige eines anderen Mitgliedstaats den Bestimmungen der Richtlinie 2005/36.
- 35 Ist der betreffende Beruf auch im Herkunftsmitgliedstaat reglementiert, muss der Aufnahmemitgliedstaat gemäß Art. 13 Abs. 1 der Richtlinie 2005/36 die Aufnahme oder Ausübung dieses Berufs durch Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten unter denselben Voraussetzungen wie für seine Staatsangehörigen gestatten, wenn sie den vom Herkunftsmitgliedstaat verlangten Befähigungs- oder Ausbildungsnachweis besitzen.

- 36 Ist der in Rede stehende Beruf im Herkunftsmitgliedstaat nicht reglementiert, ergibt sich spiegelbildlich aus Art. 13 Abs. 2 der Richtlinie 2005/36, dass die Aufnahme eines Berufs und dessen Ausübung im Aufnahmemitgliedstaat gestattet werden müssen, wenn der Antragsteller den betreffenden Beruf ein Jahr lang in Vollzeit oder während einer entsprechender Gesamtdauer in Teilzeit in den vorangegangenen zehn Jahren in einem anderen Mitgliedstaat ausgeübt hat und im Besitz eines oder mehrerer im Herkunftsmitgliedstaat ausgestellten Befähigungs- oder Ausbildungsnachweise ist. In Art. 13 Abs. 2 Unterabs. 3 der Richtlinie 2005/36 ist allerdings vorgesehen, dass die Anforderung hinsichtlich der Berufserfahrung nicht gilt, wenn der Antragsteller über einen Ausbildungsnachweis verfügt, der bescheinigt, dass ein reglementierter Ausbildungsgang belegt wurde.
- 37 Folglich ist der Antrag von A auf Anerkennung seiner Berufsqualifikation als Erzieher im Aufnahmemitgliedstaat, also der Republik Finnland, anhand der in Art. 13 Abs. 1 der Richtlinie 2005/36 aufgestellten Voraussetzungen zu beurteilen, falls dieser Beruf im Herkunftsmitgliedstaat, d. h. der Republik Estland, reglementiert ist, und anhand der in Art. 13 Abs. 2 der Richtlinie 2005/36 aufgestellten Voraussetzungen, falls er dies nicht ist.

#### *Zur ersten Frage*

- 38 Mit seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob Art. 3 Abs. 1 Buchst. a der Richtlinie 2005/36 dahin auszulegen ist, dass ein Beruf, für dessen Aufnahme und Ausübung die nationalen Rechtsvorschriften Qualifikationsanforderungen vorsehen, die Beurteilung, ob diese Anforderungen erfüllt sind, aber in das Ermessen der Arbeitgeber stellen, als reglementierter Beruf im Sinne dieser Bestimmung anzusehen ist.
- 39 Nach Art. 3 Abs. 1 Buchst. a der Richtlinie 2005/36 ist als „reglementierter Beruf“ „eine berufliche Tätigkeit oder eine Gruppe beruflicher Tätigkeiten, bei der die Aufnahme oder Ausübung oder eine der Arten der Ausübung direkt oder indirekt durch Rechts- und Verwaltungsvorschriften an den Besitz bestimmter Berufsqualifikationen gebunden ist“, zu verstehen.
- 40 Ein Beruf ist nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs dann als ein reglementierter Beruf im Sinne der Richtlinien 89/48 und 92/51 anzusehen, wenn die Aufnahme oder die Ausübung der diesen Beruf bildenden beruflichen Tätigkeit unter Rechts- oder Verwaltungsvorschriften fallen, die eine Regelung enthalten, durch die die betreffende berufliche Tätigkeit ausdrücklich Personen vorbehalten wird, die bestimmte Voraussetzungen erfüllen, und die Aufnahme dieser Tätigkeit denjenigen versagt wird, die diese Voraussetzungen nicht erfüllen (Urteile vom 1. Februar 1996, Aranitis, C-164/94, EU:C:1996:23, Rn. 19, und vom 8. Mai 2008, Kommission/Spanien, C-39/07, EU:C:2008:265, Rn. 33). In Anbetracht der Definitionen in den Richtlinien 89/48 und 92/51 und unter Berücksichtigung des 14. Erwägungsgrundes der Richtlinie 2005/36 gilt

diese Rechtsprechung entsprechend für den Begriff „reglementierter Beruf“ im Sinne der zuletzt genannten Richtlinie.

- 41 Im vorliegenden Fall ist festzustellen, dass in Estland gemäß Art. 1 Abs. 1 der Verordnung über Qualifikationsanforderungen an Erzieher „[d]er Arbeitgeber ... die Befähigung des Arbeitnehmers, die Stelle zu besetzen, sowie die Einhaltung der nach der vorliegenden Verordnung vorgesehenen Qualifikationsanforderungen [beurteilt]“.
- 42 Wie das vorliegende Gericht von der estnischen Regierung unwidersprochen ausgeführt hat, stellt Art. 1 Abs. 1 dieser Verordnung die Beurteilung, ob die für den Zugang zum Beruf des Erziehers verlangten Qualitätsanforderungen, insbesondere die Anforderungen an die pädagogische Kompetenz, vorliegen, in das Ermessen des Arbeitgebers, so dass nach dieser Bestimmung die Möglichkeit besteht, dass zwei verschiedene Arbeitgeber die Frage, ob ein und derselbe Bewerber diese Anforderungen erfüllt, unterschiedlich beurteilen.
- 43 Die estnische Regierung hat zwar vor dem Gerichtshof erläutert, dass ein Arbeitgeber keinen Grund habe, die pädagogische Kompetenz eines Bewerbers in Zweifel zu ziehen, wenn ihm ein vom estnischen Lehrerverband erteiltes Zeugnis vorgelegt werde. Allerdings enthalten, wie der Generalanwalt in Nr. 60 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, nach Angaben der estnischen Regierung die estnischen Rechtsvorschriften keine dahin gehende Regelung. Dies bestätigt die Lesart von Art. 1 Abs. 1 der Verordnung über Qualifikationsanforderungen an Erzieher durch das vorliegende Gericht, wonach die Beurteilung, ob die Qualifikationsanforderungen erfüllt sind, Sache des Arbeitgebers ist.
- 44 Ein solches Ermessen ist von der Befugnis des Arbeitgebers zu unterscheiden, eine Person, die die Qualifikationsanforderungen für den Zugang zu dem betreffenden Beruf erfüllt, einzustellen oder dies nicht zu tun und eine Auswahl zwischen zwei Bewerbern zu treffen, die diese Anforderungen erfüllen.
- 45 Die Situation, die sich aus einem derartigen Ermessen ergibt, kann dazu führen, dass keine klar abgrenzbare Unterscheidung zwischen Personen besteht, die über die von den nationalen Rechtsvorschriften verlangten beruflichen Qualifikationen verfügen, und solchen, bei denen dies nicht der Fall ist.
- 46 Unter diesen Umständen wird durch das estnische Recht nicht sichergestellt, dass Aufnahme und Ausübung des in Rede stehenden Berufs Personen vorbehalten werden, die über bestimmte Berufsqualifikationen verfügen.
- 47 Daher lässt sich der Beruf des Erziehers so, wie er in Estland ausgestaltet ist, wohl nicht als „reglementierter Beruf“ im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Buchst. a der Richtlinie 2005/36 einstufen.

- 48 Gegen diese Beurteilung sprechen auch nicht die Umstände, dass die Republik Estland den Beruf des Erziehers als „reglementiert“ ansieht, dass sie diesen Beruf in das an die Kommission übermittelte Verzeichnis der derzeit reglementierten Berufe aufgenommen hat und dass der Beruf in der Datenbank der reglementierten Berufe aufgeführt ist, die die Kommission in Anwendung von Art. 59 der Richtlinie 2005/36 unterhält.
- 49 Denn zum einen verweist die Definition des Begriffs „reglementierter Beruf“ in Art. 3 Abs. 1 Buchst. a der Richtlinie 2005/36 nicht auf das Recht der Mitgliedstaaten. Zudem fällt dieser Begriff im Sinne der Richtlinie ausschließlich unter das Unionsrecht (Urteil vom 21. September 2017, Malta Dental Technologists Association und Reynaud, C-125/16, EU:C:2017:707, Rn. 34 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 50 Folglich reicht die Tatsache, dass die Republik Estland den Beruf des Erziehers als „reglementiert“ ansieht und ihn in das an die Kommission übermittelte Verzeichnis der derzeit reglementierten Berufe aufgenommen hat, nicht dafür aus, dass dieser Beruf als „reglementierter Beruf“ im Sinne der Richtlinie 2005/36 eingestuft werden kann.
- 51 Zum anderen verweist Art. 3 Abs. 1 Buchst. a der Richtlinie 2005/36, wie der Generalanwalt in Nr. 45 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, auch nicht auf den Inhalt der in Rn. 48 des vorliegenden Urteils erwähnten, von der Kommission unterhaltenen Datenbank. Dieser kommt daher nur Hinweischarakter zu.
- 52 Nach alledem ist auf die erste Frage zu antworten, dass Art. 3 Abs. 1 Buchst. a der Richtlinie 2005/36 dahin auszulegen ist, dass ein Beruf, für dessen Aufnahme und Ausübung die nationalen Rechtsvorschriften Qualifikationsanforderungen vorsehen, die Beurteilung, ob diese Anforderungen erfüllt sind, aber in das Ermessen der Arbeitgeber stellen, nicht als „reglementierter Beruf“ im Sinne dieser Bestimmung anzusehen ist.

### ***Zur zweiten Frage***

- 53 Die zweite Frage wird ausdrücklich für den Fall gestellt, dass der in Rede stehende Beruf im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Buchst. a der Richtlinie 2005/36 im Herkunftsmitgliedstaat reglementiert ist und dass die erste Frage folglich bejaht wird. Da die erste Frage verneint wurde, erübrigt sich somit eine Beantwortung der zweiten Frage.

### ***Zur dritten Frage***

- 54 Die dritte Frage wird für den Fall gestellt, dass der in Rede stehende Beruf im Herkunftsmitgliedstaat nicht reglementiert ist.

- 55 Bei dieser Fallgestaltung ergibt sich, wie in Rn. 36 des vorliegenden Urteils ausgeführt worden ist, aus Art. 13 Abs. 2 Unterabs. 1 der Richtlinie 2005/36, dass die Aufnahme eines Berufs und dessen Ausübung im Aufnahmemitgliedstaat gestattet werden müssen, wenn der Antragsteller den betreffenden Beruf ein Jahr lang in Vollzeit (oder während einer entsprechender Gesamtdauer in Teilzeit) in den vorangegangenen zehn Jahren in einem anderen Mitgliedstaat ausgeübt hat und im Besitz eines oder mehrerer im Herkunftsmitgliedstaat ausgestellten Befähigungs- oder Ausbildungsnachweise ist. Gemäß Art. 13 Abs. 2 Unterabs. 3 der Richtlinie 2005/36 wird die Voraussetzung hinsichtlich der Berufserfahrung von einem Jahr in einem anderen Mitgliedstaat in den vorangegangenen zehn Jahren allerdings nicht verlangt, wenn der Ausbildungsnachweis, über den der Antragsteller verfügt, einen reglementierten Ausbildungsgang belegt.
- 56 Im vorliegenden Fall hat A entgegen der Anforderung in Art. 13 Abs. 2 Unterabs. 1 der Richtlinie 2005/36 den Beruf des Erziehers in den seinem Antrag vorangegangenen zehn Jahren nicht in einem anderen Mitgliedstaat als dem Aufnahmemitgliedstaat ausgeübt.
- 57 Unter diesen Umständen wirft das vorlegende Gericht die Frage auf, ob das Zeugnis über frühkindliche Erziehung, das A in der sozialistischen Sowjetrepublik Estland im Jahr 1980 erworben hat, im Sinne von Art. 13 Abs. 2 Unterabs. 3 dieser Richtlinie als ein Ausbildungsnachweis angesehen werden kann, mit dem ein reglementierter Ausbildungsgang belegt wird.
- 58 Gemäß Art. 3 Abs. 3 der Richtlinie 2005/36 ist nämlich „[e]inem Ausbildungsnachweis ... jeder in einem Drittland ausgestellte Ausbildungsnachweis [gleichgestellt], sofern sein Inhaber in dem betreffenden Beruf drei Jahre Berufserfahrung im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats, der diesen Ausbildungsnachweis nach Artikel 2 Absatz 2 anerkannt hat, besitzt und dieser Mitgliedstaat diese Berufserfahrung bescheinigt“.
- 59 Folglich ist davon auszugehen, dass das vorlegende Gericht mit seiner dritten Frage im Wesentlichen wissen möchte, ob Art. 3 Abs. 3 der Richtlinie 2005/36 dahin auszulegen ist, dass diese Bestimmung in dem Fall Anwendung findet, in dem der im Aufnahmemitgliedstaat vorgelegte Ausbildungsnachweis im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats zu einer Zeit erlangt wurde, in der der Mitgliedstaat nicht als selbständiger Staat, sondern als sozialistische Sowjetrepublik existierte, und dieser Mitgliedstaat diesen Ausbildungsnachweis einem von ihm nach seiner erneuten Selbständigkeit ausgestellten Ausbildungsnachweis gleichgestellt hat.
- 60 Ausweislich seines Wortlauts bezieht sich Art. 3 Abs. 3 der Richtlinie 2005/36 auf jeden in einem Drittland ausgestellten und von einem Mitgliedstaat gemäß Art. 2 Abs. 2 dieser Richtlinie anerkannten Ausbildungsnachweis.

- 61 Das von A 1980 in der sozialistischen Sowjetrepublik Estland erhaltene Zeugnis kann allerdings nicht als von einem Drittland im Sinne dieser Bestimmung ausgestellt angesehen werden.
- 62 Denn aus den Erläuterungen des vorlegenden Gerichts gegenüber dem Gerichtshof ergibt sich, dass dieses Zeugnis von der Republik Estland nach ihrer erneuten Selbständigkeit und im Anschluss an ihren Beitritt zur Union gemäß der Verordnung Nr. 120 der Regierung vom 6. Juni 2005 über die Übereinstimmung zwischen den Diplomen der Republik Estland und den vor dem 20. August 1991 ausgestellten Diplomen der ehemaligen UdSSR einem in der Republik Estland nach der erneuten Selbständigkeit dieses Mitgliedstaats erworbenen Diplom gleichgestellt worden ist.
- 63 Folglich ist dieses Zeugnis entgegen den Voraussetzungen von Art. 3 Abs. 3 der Richtlinie 2005/36 als ein Ausbildungsnachweis anzusehen, der von einem Mitgliedstaat und nicht von einem Drittland ausgestellt wurde.
- 64 Daraus ergibt sich, dass Art. 3 Abs. 3 der Richtlinie 2005/36 unter Umständen wie denen des Ausgangsrechtsstreits nicht anwendbar ist.
- 65 Nach alledem ist Art. 3 Abs. 3 der Richtlinie 2005/36 dahin auszulegen, dass diese Bestimmung keine Anwendung findet, wenn der im Aufnahmemitgliedstaat vorgelegte Ausbildungsnachweis im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats zu einer Zeit erlangt wurde, in der dieser Mitgliedstaat nicht als selbständiger Staat, sondern als sozialistische Sowjetrepublik existierte, und dieser Mitgliedstaat diesen Ausbildungsnachweis einem von ihm nach seiner erneuten Selbständigkeit ausgestellten Ausbildungsnachweis gleichgestellt hat. Ein solcher Ausbildungsnachweis ist als in einem Mitgliedstaat und nicht als in einem Drittland erworben anzusehen.
- 66 In Anbetracht der Antworten in den Rn. 52 und 65 des vorliegenden Urteils, aus denen sich ergibt, dass der Antrag auf Anerkennung der Berufsqualifikationen nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie 2005/36 fällt, ist noch zu ergänzen, dass es, wie der Generalanwalt in den Nrn. 90 bis 93 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, Sache der zuständigen Behörden des Aufnahmemitgliedstaats ist, die Situation von A im Einklang mit der Rechtsprechung des Gerichtshofs anhand der Bestimmungen der Art. 45 und 49 AEUV zu beurteilen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 3. März 2022, *Sosiaali-ja terveysalan lupa-ja valvontavirasto* [Ärztliche Grundausbildung], C-634/20, EU:C:2022:149, Rn. 38 bis 46 und die dort angeführte Rechtsprechung).

## **Kosten**

- 67 Für die Beteiligten des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren Teil des beim vorliegenden Gericht anhängigen Verfahrens; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Vierte Kammer) für Recht erkannt:

- 1. Art. 3 Abs. 1 Buchst. a der Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen in der durch die Richtlinie 2013/55/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. November 2013 geänderten Fassung**

**ist dahin auszulegen, dass**

**ein Beruf, für dessen Aufnahme und Ausübung die nationalen Rechtsvorschriften Qualifikationsanforderungen vorsehen, die Beurteilung, ob diese Anforderungen erfüllt sind, aber in das Ermessen der Arbeitgeber stellen, nicht als „reglementierter Beruf“ im Sinne dieser Bestimmung anzusehen ist.**

- 2. Art. 3 Abs. 3 der Richtlinie 2005/36 in der durch die Richtlinie 2013/55 geänderten Fassung**

**ist dahin auszulegen, dass**

**diese Bestimmung keine Anwendung findet, wenn der im Aufnahmemitgliedstaat vorgelegte Ausbildungsnachweis im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats zu einer Zeit erlangt wurde, in der dieser Mitgliedstaat nicht als selbständiger Staat, sondern als sozialistische Sowjetrepublik existierte, und dieser Mitgliedstaat diesen Ausbildungsnachweis einem von ihm nach seiner erneuten Selbständigkeit ausgestellten Ausbildungsnachweis gleichgestellt hat. Ein solcher Ausbildungsnachweis ist als in einem Mitgliedstaat und nicht als in einem Drittland erworben anzusehen.**