



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 20.2.2026
COM(2026) 86 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT,
DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN
AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**über die Durchführung der Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und
des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen**

{SWD(2026) 64 final}

INHALTSVERZEICHNIS

1. Politischer Kontext: Mobilität von Arbeitskräften und Kompetenzen vor dem Hintergrund des Arbeitskräftemangels	4
2. Die Richtlinie über Berufsqualifikationen bietet entscheidende Unterstützung für die Mobilität im Binnenmarkt.....	6
3. Allgemeine Nutzererfahrung	10
3.1. Verfügbarkeit und Austausch von Informationen	10
3.2. Anerkennungssysteme	12
3.2.1. Allgemeine Regelung zur Anerkennung	12
3.2.2. Automatische Anerkennung auf der Grundlage der Berufserfahrung	13
3.2.3. Automatische Anerkennung auf der Grundlage von Mindestanforderungen an die Ausbildung	14
4. Gegenseitiges Vertrauen und Verwaltungszusammenarbeit sind für das Funktionieren des Rechtsrahmens von wesentlicher Bedeutung	17
4.1. Meldungen	18
4.2. Der Vorwarnmechanismus	19
4.3. Aktualisierungen des Systems der automatischen Anerkennung auf der Grundlage von Mindestanforderungen an die Ausbildung.....	20
5. Digitalisierung	22
6. Schlussfolgerungen	24

Das wirksame Funktionieren des Binnenmarkts hängt nicht zuletzt davon ab, dass qualifizierte Fachkräfte aller Sektoren und Qualifizierungsebenen in der Lage sind, sich frei zu bewegen und dort zu arbeiten, wo ihre Kompetenzen benötigt werden. Die Wettbewerbsfähigkeit Europas basiert auf der Stärke und Ganzheitlichkeit des Binnenmarkts, der nach wie vor der wichtigste Wirtschaftsmotor der EU ist. Ein wirklich integrierter Markt kann jedoch nur dann wirksam funktionieren, wenn er die Mobilität der Menschen und damit den freien Verkehr von Kompetenzen ermöglicht. Aus diesem Grund hat Präsidentin von der Leyen im Rahmen ihrer politischen Leitlinien angekündigt, dass die Kommission eine Initiative für die Portabilität von Kompetenzen vorlegen wird, um sicherzustellen, dass in einem Land erworbene Kompetenzen in einem anderen Land anerkannt werden. In der Binnenmarktstrategie 2025 wird auch die Bedeutung der beruflichen Mobilität hervorgehoben und die Frage der Anerkennung beruflicher Qualifikationen als eines der größten Hindernisse für den freien Dienstleistungsverkehr und die Freizügigkeit der Arbeitnehmer in der EU genannt. Die Möglichkeit für Fachkräfte, grenzüberschreitend mobil zu sein und ihre Qualifikationen anerkennen zu lassen, ist unerlässlich, damit sie sich entfalten können, Unternehmen Zugang zu den benötigten Talenten erhalten, Innovationen verbreitet werden und die Produktivität steigt.

Die formelle Anerkennung von Qualifikationen durch die zuständigen Behörden eines Mitgliedstaats ist nur erforderlich, wenn der Zugang zu dem betreffenden Beruf in diesem Land reglementiert¹ ist. Im Rahmen der Grenzen des EU-Rechts, einschließlich der Grundsätze der Nichtdiskriminierung und der Verhältnismäßigkeit, liegt die Reglementierung von Berufen auch weiterhin in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Derzeit sind mehr als 5 700 Berufe in den EU-Mitgliedstaaten reglementiert², wobei es zwischen den einzelnen Staaten erhebliche Unterschiede gibt. Den jüngsten verfügbaren Schätzungen zufolge arbeiten etwa 22 % der in der EU Beschäftigten in einem reglementierten Beruf³. Eine gerechtfertigte und angemessene Regulierung kann eine wichtige Rolle beim Erreichen politischer Ziele, beim Verbraucherschutz, bei der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit sowie beim Gesundheits- und Umweltschutz spielen. Dennoch können EU-weit unterschiedliche Anforderungen für den Zugang zu reglementierten Berufen die grenzüberschreitende berufliche Mobilität einschränken.

Die Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen⁴ spielt weiterhin eine entscheidende Rolle, wenn es darum geht, diese Mobilität sowohl für Arbeitnehmer als auch für Selbstständige zu ermöglichen, ohne dass dies dem allgemeinen Interesse zuwiderläuft, etwa hinsichtlich der Qualität der Dienstleistungen und der Wahrung der öffentlichen Sicherheit. Sie enthält Verfahrensvorschriften für die Anerkennung von Berufsqualifikationen über die Grenzen von

¹ Im Sinne von Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a der Richtlinie 2005/36/EG in der geänderten Fassung.

² [Datenbank der reglementierten Berufe](#).

³ Siehe [Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über Reformempfehlungen für die Berufsreglementierung](#) (COM(2016) 820 final).

⁴ Die Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen (im Folgenden „Richtlinie“) wurde verabschiedet, um mehrere frühere Regelungen zur EU-weiten Anerkennung von Berufsqualifikationen zu konsolidieren. Nach ihrer Umsetzung in nationales Recht bis Oktober 2007 wurde die Richtlinie mehrfach erheblich geändert, wobei sie modernisiert und jeweils an die veränderten beruflichen und rechtlichen Rahmenbedingungen angepasst wurde. Die wichtigste Reform wurde 2013 verabschiedet und bis 2016 umgesetzt. Mit ihr wurden der Europäische Berufsausweis, ein Vorwarnmechanismus, ein gestrafftes Anerkennungsverfahren und die Möglichkeit des partiellen Zugangs für grenzüberschreitend tätige Berufsangehörige eingeführt. Im Rahmen dieser Überarbeitung wurde der Kommission auch die Befugnis übertragen, delegierte Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte zu erlassen, wodurch das System flexibler wurde. Durch anschließende delegierte Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte wurde für eine regelmäßige Aktualisierung der Richtlinie gesorgt und so dazu beigetragen, das Vertrauen in das System und den freien Verkehr im EU-Binnenmarkt zu erhalten und gleichzeitig die Qualität der Dienstleistungen und die öffentliche Sicherheit zu wahren.

Mitgliedstaaten⁵ hinweg, die es Berufsangehörigen ermöglichen, dauerhaft oder vorübergehend und gelegentlich Zugang zu reglementierten Berufen in einem anderen Mitgliedstaat zu erhalten und diese auszuüben. Der stetige Fluss von Anerkennungsentscheidungen gemäß den Bestimmungen der Richtlinie bestätigt deren unterstützende Wirkung für die berufliche Mobilität. Viele der Anerkennungsentscheidungen betreffen Mangelberufe in wesentlichen Sektoren, die durch eine hohe Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften gekennzeichnet sind, beispielsweise Gesundheitsversorgung und Bildung. Ohne die Richtlinie wären Krankenschwestern und Krankenpfleger, Ärzte, Lehrkräfte, Architekten, Elektriker, Klempner und viele weitere Fachkräfte, die ihre Qualifikationen in einem anderen Mitgliedstaat anerkennen lassen möchten, mit zunehmender Komplexität konfrontiert und unterlägen unterschiedlichen nationalen Anerkennungsverfahren und -verfahren. Durch die Schaffung eines rechtsverbindlichen, harmonisierten Rahmens, der die Anerkennungsverfahren in der gesamten EU regelt, erleichtert die Richtlinie die grenzüberschreitende Ausübung reglementierter Berufe, die für die Wettbewerbsfähigkeit der EU wichtig sind, und ermöglicht so einen leichteren Zugang zu den Vorteilen des Binnenmarkts.

Die praktischen Erfahrungen von Berufsangehörigen mit dem bestehenden Rechtsrahmen zeigen jedoch, dass die Anerkennung oftmals noch immer ein komplexer und zeitaufwendiger Prozess ist. Während die Grundlagen des Rahmens grundsätzlich solide sind, besteht die Gefahr, dass sein Potenzial durch langwierige Verfahren, eine uneinheitliche Digitalisierung der nationalen Prozesse und Verfahren sowie umfangreiche Dokumentationsanforderungen geschwächt wird. Das mit der Richtlinie Erreichte wird von Interessenträgern gewürdigt, wobei jedoch gleichzeitig gefordert wird, den Schwerpunkt auf eine weitere Vereinfachung, Transparenz und digitalen Wandel zu legen, um den Bedürfnissen der mobilen Arbeitskräfte von heute gerecht zu werden. In seinem Sonderbericht 2024 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen in der EU stellte der Europäische Rechnungshof ebenfalls fest, dass die Umsetzung der Richtlinie durch die Mitgliedstaaten Mängel aufwies, darunter das Fehlen elektronischer Verfahren, Lücken und Unstimmigkeiten bei den der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellten Informationen, kostspielige und umständliche Verfahren sowie Mängel bei der Anwendung des Vorwarnmechanismus, der zur Gewährleistung der Patienten- und Verbrauchersicherheit beitragen soll.

In diesem Bericht wird die Durchführung der Richtlinie bewertet. Damit kommt die Kommission ihrer Verpflichtung gemäß Artikel 60 Absatz 2 der Richtlinie nach, alle fünf Jahre einen Bericht über deren Durchführung zu veröffentlichen⁶. Schwerpunkt dieses Durchführungsberichts ist der Zeitraum 2020-2024⁷. Primäres Ziel ist es, Mängel, Probleme und Herausforderungen im Zusammenhang mit der

⁵ Die Vorschriften der Richtlinie 2005/36/EG, in der durch sehr begrenzte Anpassungen geänderten Fassung, gelten im Rahmen des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum auch für Island, Liechtenstein und Norwegen. Bestimmte Vorschriften der Richtlinie 2005/36/EG gelten im Rahmen des Abkommens zwischen der EU und der Schweiz über die Freizügigkeit auch für die Schweiz. Dieser Bericht befasst sich speziell mit der Umsetzung der Richtlinie in den EU-Mitgliedstaaten.

⁶ Einige Daten beziehen sich auf den Zeitraum 2018-2023, und zwar aus folgenden Gründen. Erstens, um einen besseren Vergleich mit den Vorjahren zu ermöglichen, da die Zahl der Anerkennungsentscheidungen im COVID-19-Zeitraum zurückgegangen ist. Zweitens sind die Daten über Anerkennungsentscheidungen für das Jahr 2024 noch nicht vollständig verfügbar, da die Mitgliedstaaten zwar verpflichtet sind, der Kommission solche Statistiken jährlich zu übermitteln, diese Übermittlung aber eher in der zweiten Hälfte des Folgejahres erfolgt, da die Daten zunächst bei den zuständigen Behörden der einzelnen Staaten erhoben werden müssen.

⁷ Der [jüngste Umsetzungsbericht](#) wurde von der Kommission zusammen mit [einer begleitenden Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen](#) am 11. Mai 2020 veröffentlicht. Dieser Umsetzungsbericht betraf einen Zeitraum von fünf Jahren (2014-2019) und konzentrierte sich auf die neuen Elemente im Rahmen der Richtlinie 2013/55/EU, darunter den Europäischen Berufsausweis, die Aktualisierung der Kenntnisse, Fähigkeiten und Kompetenzen für die sektoralen Berufe, die gemeinsamen Ausbildungsgrundsätze und das spezielle Aufstiegsfortbildungsprogramm für rumänische Krankenschwestern und Krankenpfleger. Eine der Schlussfolgerungen des Umsetzungsberichts 2020 bestand darin, dass der Rechtsrahmen der Richtlinie über Berufsqualifikationen die Mobilität von Fachkräften zwischen den Mitgliedstaaten wirksam erleichtert hat und dass sich die

Durchführung der Richtlinie im aktuellen politischen Kontext zu benennen. Konkret wird in dem Bericht untersucht, wie die Richtlinie die Mobilität von Berufsangehörigen im Binnenmarkt erleichtert (Abschnitt 2) und wie die allgemeinen Erfahrungen Betroffener im Rahmen der verschiedenen Anerkennungsregelungen verbessert werden können (Abschnitt 3). Ferner wird analysiert, wie der Rechtsrahmen das Vertrauen und die Verwaltungszusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten fördert (Abschnitt 4) und in welchem Umfang digitale Instrumente zur Unterstützung der verfahrenstechnischen Aspekte des Rahmens eingesetzt werden (Abschnitt 5). Der Bericht stützt sich auf Sekundärforschung und ausführliche Gespräche mit Interessenträgern, an denen Mitglieder der Koordinatorengruppe auf dem Gebiet der Anerkennung von Berufsqualifikationen⁸ sowie zuständige Behörden, Regulierungsbehörden, Berufsverbände, die Zivilgesellschaft, Sozialpartner und Bürgerinnen und Bürger beteiligt waren⁹.

1. Politischer Kontext: Mobilität von Arbeitskräften und Kompetenzen vor dem Hintergrund des Arbeitskräftemangels

Nach der COVID-19-Pandemie erholte sich der EU-Arbeitsmarkt rasch und übertraf sein Niveau von vor der Pandemie, was zu Rekordtiefstständen bei den Arbeitslosenquoten führte. Die 2022 beginnende allmähliche Verlangsamung des Beschäftigungswachstums setzte sich im ersten Halbjahr 2025 fort, doch die EU ist derzeit auf gutem Wege, ihr beschäftigungspolitisches Kernziel einer Beschäftigungsquote von 78 % bis 2030 zu erreichen¹⁰. Mit geringfügigen Schwankungen ist die Unterauslastung des Arbeitsmarkts in der erweiterten Erwerbsbevölkerung in der EU stetig zurückgegangen, und zwar von 18,6 % im Jahr 2015 auf das Rekordtief von 10,9 % im zweiten Quartal 2025¹¹.

Dennoch stellt der Arbeits- und Fachkräftemangel in der gesamten EU nach wie vor eine erhebliche und anhaltende Herausforderung dar. Trotz eines Rückgangs gegenüber dem Höchststand im Jahr 2022 ist dieses Problem im historischen Vergleich nach wie vor gravierend und beeinträchtigt weiterhin die Wettbewerbsfähigkeit der EU in der Weltwirtschaft¹². Insbesondere kleine und mittlere Unternehmen (KMU) sind vom Arbeitskräftemangel betroffen. Besonders akut ist er in den Bereichen Verwaltungs- und Unterstützungsdienste, freiberufliche, wissenschaftliche und technische Dienstleistungen, Verkehr, Beherbergung und Gastronomie, Bauwesen sowie Information und Kommunikation. Die meisten Länder geben die folgenden Sektoren als jene mit kritischem Arbeitskräftemangel an: Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT), Gesundheitswesen und Verkehr (z. B. Berufskraftfahrer). Strukturelle Faktoren wie der demografische Wandel und der Qualifikationsbedarf aufgrund des digitalen und des grünen Wandels sowie schlechte Arbeitsbedingungen in einigen Sektoren dürften dazu führen, dass dieser Mangel in absehbarer Zukunft bestehen bleibt. Da sich die Digitalisierung und die Einführung künstlicher

Umsetzung aufgrund der Durchsetzungsmaßnahmen der Kommission verbessert hat. In dem Bericht wurde jedoch auch auf mehrere problematische Bereiche hingewiesen, darunter Verfahrensvorschriften, die den Antragstellern eine erhebliche administrative und finanzielle Belastung auferlegten, sowie Mängel hinsichtlich der Tätigkeit der nationalen einheitlichen Ansprechpartner und der Funktionsweise des Vorwarnmechanismus.

⁸ Die Koordinatorengruppe auf dem Gebiet der Anerkennung von Berufsqualifikationen wurde durch den Beschluss 2007/172/EG der Kommission vom 19. März 2007 eingesetzt, um eine einheitliche Anwendung der Richtlinie zu fördern und die Sammlung aller Informationen sicherzustellen, die für ihre Anwendung nützlich sind. Die Gruppe setzt sich aus nationalen Koordinatoren zusammen, die von den Mitgliedstaaten benannt wurden.

⁹ Weitere Einzelheiten zur Konsultationsstrategie und zu den verschiedenen Fragen, die mit den unterschiedlichen Interessengruppen erörtert wurden, sind der diesem Bericht beigelegten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zu entnehmen.

¹⁰ [Vorschlag für einen Gemeinsamen Beschäftigungsbericht 2026](#).

¹¹ [European Economic Forecast. Autumn 2025](#).

¹² [Vorschlag für einen Gemeinsamen Beschäftigungsbericht 2026](#).

Intelligenz (KI) beschleunigen, werden viele Arbeitsplätze neue, angepasste oder verbesserte Kompetenzen erfordern, was bestehende Engpässe verschärfen kann, wenn das Angebot an angemessen ausgebildeten Fachkräften nicht ausreicht.

Gleichzeitig ist die Überqualifizierung nach wie vor ein strukturelles Merkmal des EU-Arbeitsmarkts. Während das Niveau der tertiären Bildung in der gesamten EU stetig gestiegen ist, nutzen viele Fachkräfte ihre Kompetenzen nicht optimal. Das gilt insbesondere bei einem Umzug ins Ausland¹³. Dies deutet auf eine unzureichende Nutzung von Kompetenzen und Ineffizienzen bei der Zuweisung von Arbeitskräften hin.

Vor diesem Hintergrund stellt die von der Kommission im März 2025 verabschiedete Union der Kompetenzen¹⁴ eine umfassende und koordinierte Strategie zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der EU dar, mit der das Humankapital der EU entwickelt und bestmöglich genutzt sowie Talente, auch aus Nicht-EU-Ländern, angeworben und gehalten werden sollen.

Ziel der Strategie ist es, Kompetenzen für hochwertige Arbeitsplätze und eine hohe Lebensqualität aufzubauen, unter anderem durch ein starkes Bildungsfundament, das auf die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes ausgerichtet ist. Sie vereint die Politikbereiche der allgemeinen und beruflichen Bildung sowie der Beschäftigungs-, Migrations- und Industriepolitik, um die Weiterbildung und Umschulung auf allen Ebenen und in allen Sektoren zu intensivieren, das lebenslange Lernen zu fördern und den Arbeits- und Fachkräftemangel in allen Mitgliedstaaten zu beheben. In diesem Zusammenhang fordert die Kommission in ihrem ersten Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zum Humankapital im Rahmen des Europäischen Semesters dringende Maßnahmen zur Bewältigung der mit dem Humankapital verbundenen strukturellen Herausforderungen, die der Wettbewerbsfähigkeit der EU schaden können. Um diesem Arbeits- und Fachkräftemangel entgegenzuwirken, arbeitet die Kommission auch an spezifischen Initiativen zur Anwerbung von Talenten aus dem Ausland. Eine dieser Initiativen ist der EU-Talentpool, die erste EU-weite Plattform, die die Einstellung ausländischer Fachkräfte erleichtern und interessierten Arbeitssuchenden aus Drittstaaten Chancen bieten soll, die über die erforderlichen Kompetenzen verfügen, um in EU-weiten Mangelberufen zu arbeiten. Im Rahmen der Strategie für eine EU-Visumpolitik legte die Kommission zudem eine Empfehlung zur Anwerbung von Talenten aus dem Ausland vor, die sich auf Studierende, Forscher, hoch qualifizierte Arbeitskräfte, innovative Unternehmer und Start-up-Gründer konzentriert.

Eine wesentliche Rolle im Rahmen der Union der Kompetenzen spielt auch die Übertragbarkeit von Kompetenzen. Durch die damit einhergehende Anerkennung und Wertschätzung der Fähigkeiten und Qualifikationen von Arbeitnehmern über Grenzen, Sektoren und Lernsysteme hinweg wird sichergestellt, dass sich die Menschen im Binnenmarkt frei bewegen können, ohne dass ihre Kompetenzen an Wert verlieren. Dies fördert die Mobilität der Arbeitskräfte, verbessert die Zuweisung von Kompetenzen und trägt dazu bei, den Fachkräftemangel auf regionaler und sektoraler Ebene zu verringern.

Die Richtlinie ist innerhalb des politischen Instrumentariums der EU von wesentlicher Bedeutung, um die Mobilität für den Zugang zu reglementierten Berufen im Binnenmarkt zu erleichtern. Die Richtlinie (EU) 2018/958 über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung erfüllt eine präventive Funktion der Zugangskontrolle. Gemäß dieser Richtlinie sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, vor dem Erlass

¹³ Im Jahr 2024 lag die Überqualifizierungsquote der in einem anderen Mitgliedstaat geborenen Personen bei 30,3 % gegenüber 20,2 % der im Beschäftigungsland geborenen Personen. Quelle: [Eurostat, Migrant integration Statistics](#).

¹⁴ [Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Die Union der Kompetenzen \(COM\(2025\) 90 final\)](#).

neuer und der Änderung bestehender Berufsreglementierungen eine Verhältnismäßigkeitsprüfung durchzuführen, um sicherzustellen, dass diese nichtdiskriminierend, notwendig und im Hinblick auf die verfolgten Ziele verhältnismäßig sind. Die Richtlinie über Berufsqualifikationen wiederum bietet einen umfassenden Rechtsrahmen für die gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen in allen Mitgliedstaaten, wenn bestimmte Qualifikationen für die Ausübung beruflicher Tätigkeiten gesetzlich vorgeschrieben sind. Konkret wird durch die Richtlinie festgelegt, dass bei bestimmten sektoralen Berufen auf der Grundlage harmonisierter Mindestanforderungen an die Ausbildung und bei bestimmten Arten von Wirtschaftstätigkeiten im gewerblichen Handel auf der Grundlage der Berufserfahrung eine automatische Anerkennung erfolgt. Zudem werden klare Regeln für die Bewertung und Anerkennung von Berufsqualifikationen, die für den Zugang zu einem reglementierten Beruf in anderen EU-Ländern erworben wurden, definiert. Mit der Richtlinie werden auch Verfahrensfristen vorgeschrieben und wird die Zusammenarbeit zwischen nationalen Kontaktstellen und den zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten gefördert. Gemeinsam zielen diese Mechanismen darauf ab, eine faire, kohärente und zeitnahe Anerkennung von Berufsqualifikationen in der gesamten EU zu gewährleisten.

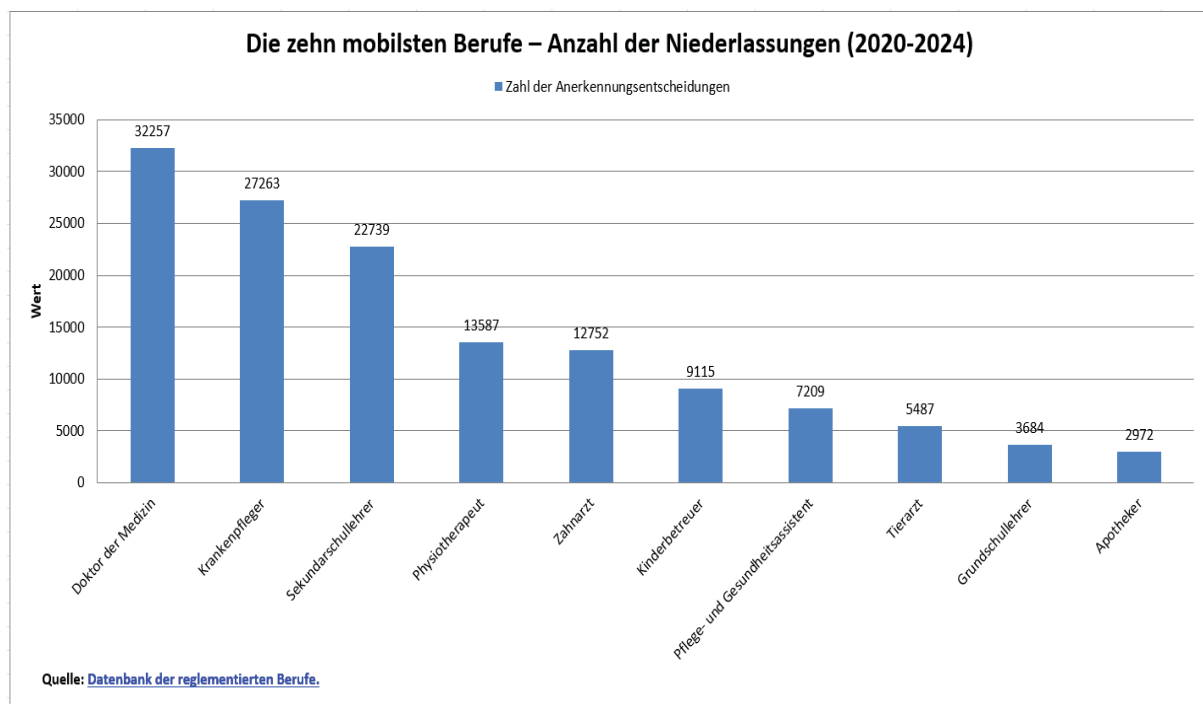
Damit Arbeitnehmer und Unternehmen das Potenzial der beruflichen Mobilität im Binnenmarkt voll ausschöpfen können, hat die Kommission in ihrer Mitteilung über die Union der Kompetenzen eine Initiative zur Übertragbarkeit von Kompetenzen angekündigt. Diese wird Teil eines umfassenderen Pakets für faire Arbeitskräftemobilität sein, das 2026 verabschiedet werden und die Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit von Arbeitnehmern und Dienstleistungen erleichtern soll. Dieses Paket wird auch Vorschläge für einen Europäischen Sozialversicherungspass, ein stärkeres Mandat für die Europäische Arbeitsbehörde und Maßnahmen zur weiteren Modernisierung und Vereinfachung sowie zur besseren Umsetzung der Vorschriften und Verfahren für die Arbeitskräftemobilität umfassen. Derartige Maßnahmen wurden auch von Interessenträgern empfohlen, die am jüngsten Umsetzungsdialog mit Exekutiv-Vizepräsidentin Minzatu über faire Arbeitskräftemobilität teilgenommen haben. Dieser Bericht über die Durchführung der Richtlinie trägt zur Initiative für die Portabilität von Kompetenzen bei, indem die allgemeine Funktionsweise des Rechtsrahmens für die Anerkennung von Berufsqualifikationen im Zusammenhang mit reglementierten Berufen bewertet und wichtige Umsetzungslücken und potenzielle Bereiche für weitere Verbesserungen benannt werden.

2. Die Richtlinie über Berufsqualifikationen bietet entscheidende Unterstützung für die Mobilität im Binnenmarkt

Die Richtlinie ist eine wesentliche Säule für das Funktionieren des Binnenmarkts. Sie sieht für Berufsangehörige, die ihre Berufsqualifikationen in einem Mitgliedstaat erworben haben, Verfahren vor, die gewährleisten, dass ihre Qualifikationen anerkannt werden und sie somit denselben reglementierten Beruf in einem anderen Mitgliedstaat unter denselben Bedingungen wie Inländer aufnehmen und ausüben können.

Vereinfacht ausgedrückt, sieht die Richtlinie drei Hauptanerkennungssysteme vor. Das sind neben der automatischen Anerkennung sektoraler Berufe auf der Grundlage von Mindestanforderungen an die Ausbildung eine automatische Anerkennung auf der Grundlage der Berufserfahrung bei bestimmten Berufen im Handwerk, im Handel und in der Industrie und die sogenannte allgemeine Regelung zur Anerkennung für alle anderen reglementierten Berufe mit begrenzten Ausnahmen. Die in jedem dieser drei Systeme geltenden Vorschriften und Verfahren unterscheiden sich.

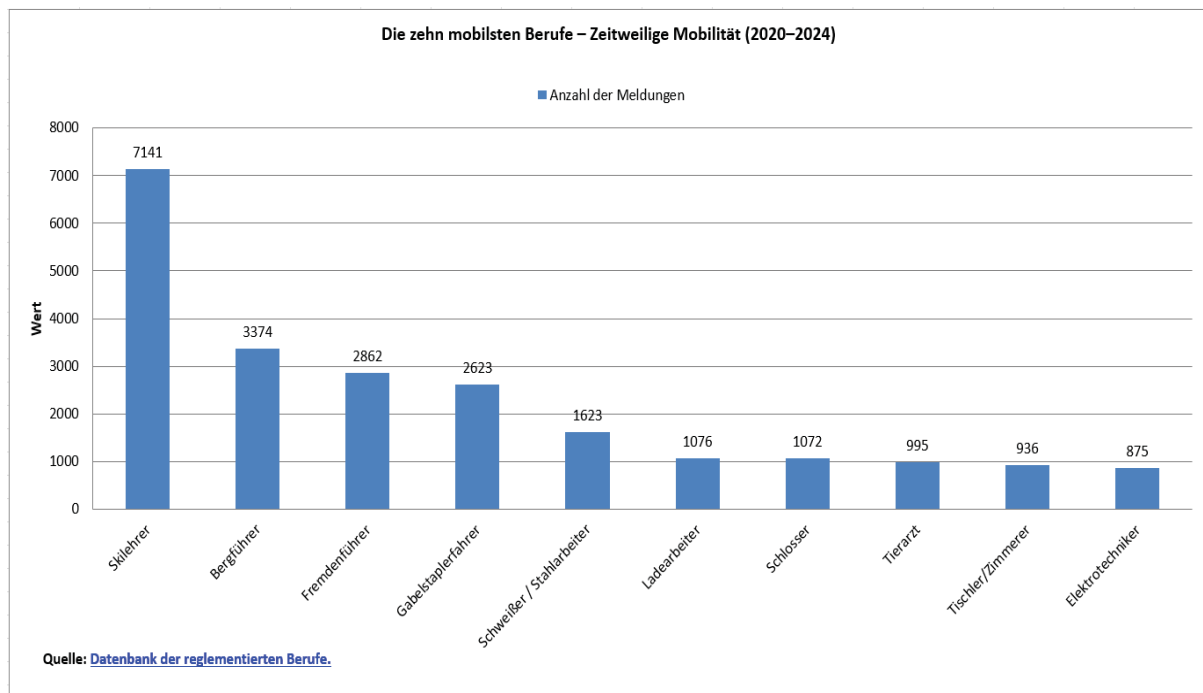
Es hat sich gezeigt, dass die Richtlinie die Mobilität von Berufsangehörigen erleichtert, und zwar sowohl hinsichtlich ihrer Niederlassung als auch für die vorübergehende und gelegentliche Erbringung von Dienstleistungen¹⁵. Ihre wichtigsten Elemente sind im derzeitigen sozioökonomischen Umfeld nach wie vor relevant, wie von Interessenträgern bestätigt wurde. Zwischen 2020 und 2024 haben die EU-Mitgliedstaaten trotz der im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie auferlegten Mobilitätsbeschränkungen rund 185 000 Entscheidungen über die Anerkennung von Berufsqualifikationen für die Zwecke der Niederlassung getroffen¹⁶. Mehr als 83 % dieser Entscheidungen waren positiv¹⁷, und mehr als 140 000 betrafen Berufe in wesentlichen Sektoren wie Bildung und Gesundheit. Im selben Zeitraum gaben rund 40 000 Berufsangehörige Meldungen ab, gemäß denen sie vorübergehend und gelegentlich Dienstleistungen in einem anderen EU-Mitgliedstaat erbringen. Nur in etwa 5 % dieser Fälle wurde es Anbietern aus Gründen des Gesundheitsschutzes und der Sicherheit nicht gestattet, Dienstleistungen zu erbringen.



¹⁵ Der freie Dienstleistungsverkehr umfasst zwei Grundfreiheiten, die in den Bestimmungen des AEUV (Artikel 49 und 56) verankert sind. Der Begriff „Niederlassung“ bezieht sich auf einen Berufsangehörigen, der sich in einen anderen Mitgliedstaat begibt, um dort dauerhaft oder beständig tätig zu sein, was eine förmliche Anerkennung seiner Qualifikationen durch das Aufnahmeland erfordert, damit er unter der Berufsbezeichnung des Aufnahmelandes arbeiten kann. Im Gegensatz dazu ist von einer vorübergehenden Erbringung von Dienstleistungen auszugehen, wenn ein bereits in seinem Heimatland niedergelassener Berufsangehöriger unter seiner ursprünglichen Berufsbezeichnung gelegentlich oder zeitgebunden vorübergehend Dienstleistungen in einem anderen Staat erbringt. Im Falle einer vorübergehenden Erbringung von Dienstleistungen muss der Berufsangehörige nur eine jährliche Vorabmeldung abgeben, nicht aber eine vorherige Anerkennung seiner Berufsqualifikation beantragen, mit Ausnahme von Berufen, die die öffentliche Gesundheit und Sicherheit berühren.

¹⁶ Für den Zeitraum 2016–2019 belief sich die Zahl auf 230 000. Die Datenbank der reglementierten Berufe enthält detailliertere statistische Untergliederungen nach Land, Zeitraum, Anerkennungssystem und typischen Berufsbezeichnungen. Sie kann über folgenden Link abgerufen werden: [Datenbank der reglementierten Berufe](#).

¹⁷ Positive Entscheidungen werden als Prozentsatz der Summe der positiven Entscheidungen, negativen Entscheidungen, Entscheidungen, mit denen ein Anpassungslehrgang vorgeschrieben wird, und der angefochtenen Entscheidungen berechnet.



Zu jenen Berufen, für die eine automatische Anerkennung gilt – ungeachtet dessen, ob diese auf der Erfüllung von Mindestanforderungen an die Ausbildung oder auf der Berufserfahrung basiert –, gehören auch Berufe mit starkem Fachkräftemangel. Dem jüngsten Bericht des Europäischen Netzes der Arbeitsvermittlungen (EURES) über Arbeitskräftemangel und -überschuss¹⁸ zufolge zählen Pflegefachkräfte, Allgemeinmediziner und Fachärzte, Apotheker und Zahnärzte – gemessen an der Anzahl der Länder und der Dringlichkeit – zu den Berufen, in denen der größte Fachkräftemangel herrscht. Im Rahmen der Richtlinie fallen Krankenschwestern und Krankenpfleger, die eine Ausbildung für die allgemeine Pflege absolviert haben, die Ausbildung zum Allgemeinmediziner sowie 56 Facharztqualifikationen unter die Regelung der automatischen Anerkennung auf der Grundlage von Mindestanforderungen an die Ausbildung. Gleiches gilt für die Grund- und Fachqualifikationen von Zahnärzten und Apothekern. Zu den Berufen mit dem größten Mangel an Fachkräften innerhalb der EU gehören auch viele Berufe in Handel, Handwerk und Industrie, für die eine automatische Anerkennung auf der Grundlage der Berufserfahrung infrage kommt, wie Metallarbeiter, Bauarbeiter, Ingenieure und Techniker. Dies zeigt, wie die Möglichkeit der automatischen Anerkennung bereits innerhalb des bestehenden Rechtsrahmens genutzt wird, um die Mobilität genau dort zu fördern, wo sie am dringendsten benötigt wird.

Die Interessenträger äußerten sich insgesamt zufrieden mit den wichtigsten Elementen der Richtlinie. Im Allgemeinen schätzen mobile Bürger und Unternehmen, dass gemeinsame Vorschriften die Unsicherheit für Berufsangehörige, die in einem anderen Mitgliedstaat arbeiten möchten, verringern und ein strukturiertes Anerkennungsverfahren bieten. Die Interessenträger weisen zwar auf Probleme hin, die in bestimmten Fällen eine volle Ausschöpfung des Potenzials der Richtlinie verhindern können, und sehen weiteren Verbesserungsbedarf, stellen jedoch die Notwendigkeit, Relevanz und den Nutzen der Richtlinie nicht infrage. Sie fordern jedoch einen Abbau von Mobilitätshindernissen und einfachere

¹⁸ [EURES-Bericht über Arbeitskräftemangel und -überschüsse 2024](#).

Anerkennungsverfahren, unter anderem durch den Einsatz digitaler Instrumente, was uneingeschränkt den Zielen der Richtlinie und ihrer Durchführung entspricht¹⁹.

Die Kommission setzte die Umsetzung und Durchsetzung der Richtlinie im Zeitraum 2020-2025

fort. Angesichts der Bedeutung einer einheitlichen Anwendung wurden in diesem Zeitraum gegen viele Mitgliedstaaten²⁰ neue Vertragsverletzungsverfahren wegen Nichteinhaltung verschiedener Aspekte der Richtlinie eingeleitet. Dazu gehörte eine Reihe von 22 Fällen im Zusammenhang mit der nicht ordnungsgemäßen Umsetzung von Artikel 7 Absatz 4 der Richtlinie 2005/36/EG im Hinblick auf eine Nachprüfung der Berufsqualifikation, die für die gelegentliche und zeitweilige Erbringung von Dienstleistungen in Berufen vorgeschrieben ist, die nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen. Wie im jährlichen Fortschrittsbericht 2025 über die Vereinfachung, Umsetzung und Durchsetzung von Exekutiv-Vizepräsidentin Mînzatu hervorgehoben, sind diese Durchsetzungsmaßnahmen von zentraler Bedeutung für die Beseitigung unverhältnismäßiger administrativer Hindernisse und unterstützen unmittelbar das übergeordnete Ziel der Kommission, die berufliche Mobilität zu verbessern und eine kohärente Umsetzung des EU-Rechts in allen Mitgliedstaaten sicherzustellen²¹.

Die Kommission setzte auch ihre Vertragsverletzungsverfahren wegen nicht ordnungsgemäßer Umsetzung verschiedener Aspekte der geänderten Richtlinie fort, die 2018 bzw. 2019 in zwei Schritten eingeleitet wurden. Das erste Paket von Vertragsverletzungsverfahren, eingeleitet im Jahr 2018, betraf die mangelhafte Umsetzung neuer Aspekte, die für das Funktionieren der überarbeiteten Richtlinie von entscheidender Bedeutung sind, insbesondere den neuen Europäischen Berufsausweis, den Vorwarnmechanismus, den partiellen Zugang zu einer Berufstätigkeit, die Verhältnismäßigkeit sprachlicher Anforderungen und die Einrichtung von Beratungszentren. Darüber hinaus thematisierte die Kommission im Anschluss an die Reformempfehlungen zu freiberuflichen Dienstleistungen Probleme im Zusammenhang mit der Transparenz und Verhältnismäßigkeit regulatorischer Hindernisse im Bereich der freiberuflichen Dienstleistungen²². Das zweite Paket von im Jahr 2019 eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren betraf die Einhaltung der Vorschriften über die Niederlassungsfreiheit, den freien Dienstleistungsverkehr, Berufe, die von der automatischen Anerkennung auf der Grundlage harmonisierter Mindestanforderungen an die Berufsausbildung profitieren, Unterlagen und Formalitäten, die Anerkennung von Berufspraktika und die Verwaltungszusammenarbeit. Zwar lag der Schwerpunkt dieser Durchsetzungsmaßnahmen auf den wichtigsten Änderungen, die mit der Änderungsrichtlinie 2013/55/EU²³ eingeführt wurden, doch bezogen sie sich auch auf die allgemeine Überführung der überarbeiteten Richtlinie in die nationalen Rechtsrahmen.

¹⁹ Kapitel 10 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen enthält weitere Einblicke in die Ansichten der verschiedenen von der Richtlinie betroffenen Interessenträger und hebt insbesondere die Bereiche hervor, in denen ihrer Ansicht nach weiterer Verbesserungsbedarf besteht.

²⁰ Die Europäische Kommission hat in diesem Zeitraum 30 neue Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet: 22 Fälle im Zusammenhang mit der fehlerhaften Anwendung von Artikel 7 Absatz 4 der Richtlinie 2005/36/EG gegen AT, BE, BG, CY, CZ, DE, DK, EL, ES, FI, FR, HU, IE, IT, LU, LV, MT, NL, PL, RO, SE und SI; und acht Fälle, die verschiedene Fragen im Zusammenhang mit der Richtlinie 2005/36/EG betrafen: zwei Verfahren gegen EL, und die übrigen sechs Verfahren waren gegen BE, CY, DE, ES, IE und MT anhängig.

²¹ [2025 Annual Progress Report on Simplification, Implementation and Enforcement by Executive Vice-President Mînzatu, September 2025.](#)

²² [Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über Reformempfehlungen für die Reglementierung freiberuflicher Dienstleistungen \(COM\(2016\) 820 final\).](#)

²³ Mit der Änderungsrichtlinie 2013/55/EU wurden mehrere wichtige Änderungen an der Richtlinie vorgenommen, darunter die Einführung des Europäischen Berufsausweises, des Vorwarnmechanismus, der Nutzung des Binnenmarkt-Informationssystems (IMI) und des Begriffs des partiellen Zugangs.

Die meisten von der Kommission angesprochenen Verstöße im Zusammenhang mit der Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht wurden bereits behoben. Im Zeitraum 2020-2024 ist die Zahl der anhängigen, im Zeitraum 2018-2019 eröffneten Vertragsverletzungsverfahren zurückgegangen: Drei Verfahren wurden im Jahr 2020, vier im Jahr 2021, neun im Jahr 2023 und zwei weitere im Jahr 2024 abgeschlossen. Im Jahr 2025 liefen gegen acht Mitgliedstaaten²⁴ weiterhin entsprechende Verfahren. Zwei der Vertragsverletzungsverfahren führten zu Urteilen des Gerichtshofs der Europäischen Union²⁵.

3. Allgemeine Nutzererfahrung

3.1. Verfügbarkeit und Austausch von Informationen

Das Funktionieren des Systems zur Anerkennung von Berufsqualifikationen in der EU hängt von der Zugänglichkeit einschlägiger Informationen ab. Der Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten ist für die Unterstützung der Verwaltungszusammenarbeit von entscheidender Bedeutung. Wichtig ist auch, zu gewährleisten, dass Informationen über die nationale Reglementierung von Berufen, die berufliche Aus- und Weiterbildung, Nachweise der für den Zugang zu einem bestimmten Beruf erforderlichen Berufsqualifikationen, Kontaktdaten der zuständigen Behörden, Verhaltensweisen und Erfahrungen klar verstanden und wirksam verbreitet werden, damit die Bürgerinnen und Bürger die ihnen durch die Richtlinie und die nationalen Umsetzungsrahmen verliehenen Rechte in Anspruch nehmen können.

In der Richtlinie sind mehrere Maßnahmen festgelegt, mit denen sichergestellt werden soll, dass die Interessenträger gut informiert sind und leicht Zugang zu einschlägigen Informationen über die Anerkennung von Berufsqualifikationen haben. Eine der wichtigsten Maßnahmen ist die Einrichtung nationaler Beratungszentren²⁶, die als Hauptansprechpartner für Berufsangehörige und zuständige Behörden dienen, die um Beratung und Informationen ersuchen. Sie unterstützen Antragsteller, indem sie ihnen Informationen über das Anerkennungsverfahren anbieten, ihnen helfen, die Anforderungen zu verstehen, und sie über die Rechte und Pflichten nach dem EU-Recht und dem nationalen Recht beraten. Sie fördern auch die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden und stellen sicher, dass die Amtshilfe und der Informationsaustausch optimiert werden.

Die Beratungszentren haben sich für die Kommission als wertvolle Informationsquelle über Probleme erwiesen, mit denen mobile Fachkräfte häufig konfrontiert sind. Eines der gemeldeten Probleme, das die Bedeutung von Information und Sensibilisierung verdeutlicht, ist das begrenzte Wissen über die Verfügbarkeit und den Zweck des Europäischen Berufsausweises (EBA), der eine vereinfachte und schnellere elektronische Anerkennung für bestimmte reglementierte Berufe ermöglicht²⁷. Befragte aus mehreren Mitgliedstaaten merkten an, dass Berufsangehörige häufig nicht wissen, dass dieser

²⁴ Von der ersten Gruppe von Verfahren sind derzeit noch jene gegen BE, DE, EL, HR und SK formell anhängig (zwei davon stehen kurz vor dem Abschluss); von der zweiten Gruppe sind die Verfahren gegen BE, CZ (Gerichtsentscheidung), DE, ES und SK (Gerichtsentscheidung) noch anhängig.

²⁵ Einzelheiten zur Durchsetzung der Richtlinie im Bewertungszeitraum sind Kapitel 9 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zu entnehmen.

²⁶ Gemäß Artikel 57b Absatz 1 der Richtlinie 2005/36/EG benennt jeder Mitgliedstaat ein Beratungszentrum, das Bürgern und Behörden Informationen und Unterstützung in Bezug auf die Anerkennung von Berufsqualifikationen bietet.

²⁷ Der Europäische Berufsausweis gilt derzeit für die Berufe der Krankenschwester/des Krankenpflegers für allgemeine Pflege, des Apothekers, des Physiotherapeuten, des Bergführers und des Immobilienmaklers.

Ausweis genutzt werden kann²⁸. Zudem haben Ergebnisse der Konsultation gezeigt, dass die Interessenträger eine umfassendere Kommunikation und Beratung zu den verschiedenen Möglichkeiten der beruflichen Anerkennung sowie kapazitätsbezogene Unterstützung und Ressourcen für Beratungszentren erwarten.

Neben den Beratungszentren wird in der Richtlinie die Bedeutung zentralisierter und zugänglicher Online-Informationen hervorgehoben. Einheitliche Ansprechpartner dienen als digitale Anlaufstellen für Informationen über Verwaltungsverfahren zur Anerkennung von Berufsqualifikationen und damit verbundene berufliche Tätigkeiten. Durch die Zusammenführung verschiedener Verfahrensdetails in einem einzigen, benutzerfreundlichen Portal erleichtern die einheitlichen Ansprechpartner eine einfachere und schnellere Interaktion sowohl für die Antragsteller als auch für die zuständigen Behörden. Sie stellen sicher, dass mobile Bürger und zuständige Behörden auf alle erforderlichen Formulare, Leitlinien und Anforderungen zugreifen können, ohne dass sie sich durch unterschiedliche Informationsquellen kämpfen müssen, wodurch die Benutzerfreundlichkeit und Effizienz gefördert werden.

Trotz dieser verschiedenen Mechanismen sind die Informationen für die Öffentlichkeit nicht immer gleichermaßen zuverlässig und kohärent. In seinem Sonderbericht über die Funktionsweise der Richtlinie²⁹ aus dem Jahr 2024 stellte der Europäische Rechnungshof beispielsweise fest, dass die Verzeichnisse der reglementierten Berufe in den nationalen Datenbanken mitunter von den Informationen abweichen, die von den Mitgliedstaaten an die EU-Datenbank der reglementierten Berufe übermittelt werden, in der Informationen über alle reglementierten Berufe mit ihren spezifischen Anforderungen und zuständigen Behörden in den EU- und EWR-Ländern sowie in der Schweiz erfasst sind. Bei den für die Zwecke dieses Berichts durchgeführten Erhebungen wurden auch Unstimmigkeiten zwischen den vom Herkunfts- und vom Aufnahmeland bereitgestellten Informationen festgestellt. In mehreren Fällen erhielten Befragte, die Informationen von beiden Seiten anforderten, widersprüchliche oder unvollständige Empfehlungen³⁰. Um diesbezüglich Abhilfe zu schaffen, empfahl der Europäische Rechnungshof der Kommission, dafür zu sorgen, dass der Öffentlichkeit zuverlässige und stimmige Informationen bereitgestellt werden – idealerweise über eine einzige Informationsquelle auf EU-Ebene.

Für Angelegenheiten, die nach nationalem Recht im Einklang mit dem EU-Recht geregelt sind, bleiben die zuständigen Behörden des Aufnahmelandes die maßgebliche Informationsquelle. Um die Verbreitung an die Bürgerinnen und Bürger zu erleichtern, sollten auf EU-Ebene detaillierte Informationen über die praktischen Schritte der Anerkennungsverfahren, die Dokumentationsanforderungen, die Gebühren und die Wahl zwischen einem Anpassungslehrgang und einer Eignungsprüfung als mögliche Ausgleichsmaßnahmen bereitgestellt werden. Mit Blick auf die Zukunft können KI-gestützte große Sprachmodelle (Large Language Models, LLM) die Art und Weise, wie Menschen nach Informationen suchen, erheblich verbessern und nach und nach die traditionelle Informationsarchitektur von Websites durch eine intuitivere und effizientere Möglichkeit für Bürger ersetzen, auf gesetzlich vorgeschriebene Informationen zuzugreifen.

²⁸ Beispielsweise berichten die Mitgliedstaaten, dass sie die Antragsteller aus verschiedenen Gründen nicht immer über die Möglichkeit der Nutzung des EBA informieren (siehe Abschnitt 6.1 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen).

²⁹ [Europäischer Rechnungshof, Sonderbericht, Anerkennung von Berufsqualifikationen in der EU, 2024.](#)

³⁰ Siehe hierzu insbesondere Abschnitt 8.2 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

3.2. Anerkennungssysteme

Welche Erfahrungen mobile EU-Bürger machen, die ihre Qualifikationen für den Zugang zu einem reglementierten Beruf in einem anderen Mitgliedstaat anerkennen lassen möchten, hängt von dem jeweiligen Anerkennungssystem ab.

3.2.1. Allgemeine Regelung zur Anerkennung

Im Rahmen der allgemeinen Regelung zur Anerkennung muss ein Antragsteller, der sich in einem anderen Mitgliedstaat niederlassen möchte, eine Reihe von Dokumenten vorlegen, darunter einen Staatsangehörigkeitsnachweis, Nachweise über die Berufsqualifikationen und gegebenenfalls Nachweise über einschlägige Erfahrungen. Die zuständige Behörde des Aufnahmemitgliedstaats vergleicht dann von Fall zu Fall die Qualifikationen des Antragstellers, die ihm den Zugang zu einem bestimmten Beruf im Herkunftsmitgliedstaat ermöglichen, mit den nationalen Anforderungen für den Zugang zu dem gleichen Beruf im Aufnahmemitgliedstaat. Werden diese Anforderungen als gleichwertig angesehen, wird die Anerkennung gewährt, sodass der Antragsteller seine Tätigkeit ausüben kann. Bestehen wesentliche Unterschiede, die nicht durch Berufserfahrung und/oder lebenslanges Lernen ausgeglichen werden können, kann die Behörde eine Eignungsprüfung oder einen Anpassungslehrgang verlangen, um die Lücke zu schließen. Nach erfolgreichem Abschluss erhält der Antragsteller die Anerkennung und kann den Beruf im Aufnahmestaat rechtmäßig ausüben.

Obwohl die in der Richtlinie vorgeschriebenen Fristen als realistisch angesehen und im Allgemeinen eingehalten werden, können mehrere Faktoren zu Verzögerungen führen. Nach Artikel 51 Absatz 2 der Richtlinie ist der Antrag auf Anerkennung nach der allgemeinen Regelung innerhalb kürzester Frist, spätestens aber vier Monate nach Einreichung der vollständigen Unterlagen des Antragstellers zu prüfen. Auf der Grundlage einer Stichprobenanalyse von vier hochmobilen Berufen³¹ wird diese Frist im Allgemeinen eingehalten. Unvollständige Anträge sowie Verzögerungen bei den Bewertungen durch Sachverständige oder Überprüfungen von Unterlagen durch den Mitgliedstaat, in dem die Qualifikationsnachweise erworben wurden, verlängern das Verfahren jedoch mitunter. Verzögerungen sind auch darauf zurückzuführen, dass die Ausstattung mit Personal für die Bearbeitung von Anträgen auf nationaler Ebene unzureichend ist und bestimmte Anträge komplex sind, insbesondere in Fällen, in denen Ausgleichsmaßnahmen in Betracht gezogen werden³².

Das Verfahren ist mit erheblichen Nachweisanforderungen in Form von Dokumenten verbunden und wird nicht immer durch elektronische und/oder digitale Mittel erleichtert.³³ Anhang VII der Richtlinie enthält eine vollständige Liste der Unterlagen und Bescheinigungen, die von den zuständigen nationalen Behörden für die Zwecke der Niederlassung verlangt werden können. Die Mitgliedstaaten verlangen bei Anträgen auf Anerkennung von Berufsqualifikationen generell einige grundlegende Dokumente: in der Regel einen Staatsangehörigkeitsnachweis, einen Qualifikationsnachweis und einen

³¹ Um genaue und vergleichbare Informationen von den Behörden der Mitgliedstaaten zu erhalten, konzentrierte sich die Analyse auf medizinisch-technische Radiologieassistenten, Sekundarschullehrer, Assistenten in der Gesundheitspflege und Sozialarbeiter. Diese vier Berufe wurden ausgewählt, da sie unter den Berufen, auf welche die allgemeine Regelung anwendbar ist, zu den mobilsten gehören – basierend auf den Daten in der Datenbank der reglementierten Berufe und ihren Mobilitätsmustern (die eine große Zahl von Mitgliedstaaten und nicht nur einige wenige umfassen).

³² Weitere Informationen über die Dauer des Verfahrens und die Ursachen möglicher Verzögerungen sind Abschnitt 2 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zu entnehmen.

³³ Weitere Informationen über die Arten von Dokumenten, die im Rahmen der allgemeinen Regelung zur Anerkennung neben einem Nachweis der Staatsangehörigkeit, Qualifikationsnachweisen und Bescheinigungen über die Berufserfahrung verlangt werden, sowie über den unterschiedlichen Grad, in dem der Abschluss des Anerkennungsverfahrens in den Mitgliedstaaten auf elektronischem Wege erfolgen kann, sind im Abschnitt 2 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zu finden.

Nachweis über die bisherige Berufserfahrung. Darüber hinausgehende Anforderungen wie ein Führungszeugnis, Gesundheitsbescheinigungen oder Versicherungsnachweise sind je nach Beruf und Land sehr unterschiedlich. Im Durchschnitt müssen die Antragsteller zwischen fünf und zehn Dokumente vorlegen, die insgesamt etwa zehn bis 20 Seiten umfassen, wobei diese Zahl in einigen Mitgliedstaaten höher sein kann. Die Mitgliedstaaten führen zunehmend digitale Verfahren für die Einreichung von Dokumenten ein, doch der Umfang der elektronischen Verarbeitung von Dokumenten ist nach wie vor unterschiedlich, wobei einige Länder teilweise digitale oder papiergestützte Systeme beibehalten³⁴. Allerdings steht für die Berufe, für die der Europäische Berufsausweis gilt, in allen Mitgliedstaaten ein digitalisiertes Verfahren zur Verfügung.

Die Komplexität der Anerkennungsverfahren im Rahmen der allgemeinen Regelung hängt vom Grad der Ähnlichkeit der Berufsreglementierungen zwischen den Mitgliedstaaten ab. Es ist einfacher, wenn der Herkunfts- und der Aufnahmemitgliedstaat die Anforderungen für den Zugang zu einem Beruf in ähnlicher Weise regeln. Wenn die Vorschriften erheblich voneinander abweichen oder wenn ein Herkunftsmitgliedstaat den Beruf nicht reglementiert, der Aufnahmemitgliedstaat dies aber tut, ist eine Anerkennung zwar möglich, doch haben die Antragsteller dann größere Schwierigkeiten, die erforderlichen Nachweise für ihre Berufsqualifikationen zusammenzustellen.

Einige wenige Anerkennungsverfahren im Rahmen der allgemeinen Regelung enden mit einer ablehnenden Entscheidung über die Anerkennung³⁵. Bei einer solchen Entscheidung wird es den Antragstellern nicht gestattet, den Beruf ihrer Wahl auszuüben. Weitere Analysen sind erforderlich, um die Gründe für diese Entscheidungen zu ermitteln, insbesondere in Fällen, in denen die Antragsteller die von einer Anerkennungsbehörde verlangten Nachweise nicht vorlegen. Einige negative Entscheidungen könnten sich möglicherweise auch aus starren Anforderungen ergeben, die die Flexibilität bei der Anerkennung von Dokumenten einschränken. In einigen Fällen können Antragsteller, die sich mit langwierigen oder umständlichen Verfahren konfrontiert sehen, auch zu dem Entschluss kommen, ihren Antrag nicht weiterzuverfolgen. In anderen Fällen könnte die Entscheidung, die Dokumente nicht vorzulegen, damit zusammenhängen, dass der Antragsteller nicht über die erforderlichen formalen Qualifikationen, Erfahrungen und/oder das verlangte Führungszeugnis verfügt.

3.2.2. Automatische Anerkennung auf der Grundlage der Berufserfahrung

Die Anerkennung auf der Grundlage der Berufserfahrung betrifft hauptsächlich Handwerks-, Handels- und Industrieberufe, für die es auf EU-Ebene keine harmonisierten Mindestanforderungen an die Ausbildung gibt. Konkret gilt dieses Anerkennungssystem für die in Anhang IV der Richtlinie aufgeführten beruflichen Tätigkeiten (z. B. Maler, Maurer, Zimmerleute, Catering-Manager usw.). Nach diesem System kann ein Berufsangehöriger, der in einem Mitgliedstaat ausreichende und nachgewiesene Erfahrung in einem reglementierten Beruf erworben hat, seine Qualifikationen ohne

³⁴ Mit Ausnahme der Berufe, für die das Verfahren für den Europäischen Berufsausweis gilt, ist die Verfügbarkeit vollständig elektronischer Verfahren je nach Mitgliedstaat und Beruf unterschiedlich. So bieten beispielsweise für den Beruf des Assistenten in der Gesundheitspflege nur vier Mitgliedstaaten (DK, FI, PT und RO) ein vollständig elektronisches Anerkennungsverfahren an, während das Anerkennungsverfahren für Sozialarbeiter nur in drei Mitgliedstaaten nicht vollständig elektronisch durchgeführt wird. Auch hinsichtlich der Nutzung der verfügbaren elektronischen Verfahren bestehen erhebliche Unterschiede. Während beispielsweise für den Beruf des medizinisch-technischen Radiologieassistenten mobile Bürger in fast allen Mitgliedstaaten das gesamte Anerkennungsverfahren auf elektronischem Wege absolvieren können, entscheiden sich Antragsteller in verschiedenen Mitgliedstaaten in sehr unterschiedlichem Maße für das elektronische Verfahren, wobei die Spanne von 10 % in HR bis zu über 95 % in IE, FI, PT, FI und DK reicht. Die dem vorliegenden Dokument anhängende Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen enthält weitere veranschaulichende Daten hierzu.

³⁵ Im Zeitraum 2020-2024 lag dieser Anteil bei 7,4 %.

weitere Prüfung automatisch in einem anderen Mitgliedstaat anerkennen lassen. Der Antragsteller muss Nachweise – wie Zertifikate oder Bescheinigungen der zuständigen Behörden – vorlegen, aus denen hervorgeht, dass er den Beruf während eines vorgeschriebenen Zeitraums (in der Regel zwischen zwei und sechs Jahren, je nach Beruf, Beschäftigungsstatus und Ausbildungsniveau) rechtmäßig und tatsächlich ausgeübt hat. Der Aufnahmemitgliedstaat muss dann das Recht des Antragstellers anerkennen, die gleiche oder eine vergleichbare Tätigkeit auszuüben. Dieses Verfahren vereinfacht die Mobilität erfahrener Fachkräfte und bietet gleichzeitig eine Gewährleistung für die Qualität der Dienstleistungen und den Schutz der Öffentlichkeit.

Trotz seiner Vorteile wird dieses zweite Anerkennungssystem nur spärlich genutzt. Im Vergleich zur allgemeinen Regelung funktioniert dieses zweite Anerkennungssystem in der Regel schneller, wobei die Anerkennungsverfahren zwischen weniger als einem Monat und bis zu drei Monaten nach Abschluss der Antragstellung dauern. Darüber hinaus bietet dieses System den Vorteil, dass es sich auf nachweisbare Berufserfahrung und nicht auf eine formale Ausbildung bezieht und relativ wenige Dokumente umfasst. Das System wird jedoch nach wie vor uneinheitlich angewandt, da es nur von einer Minderheit der Mitgliedstaaten regelmäßig genutzt wird und zahlreiche Staaten keine oder nur eine sehr begrenzte Nutzung meldet³⁶. Diese Tatsache ist nicht eindeutig zu begründen und erfordert eine weitere Analyse, auch wegen der begrenzten Zahl von Rückmeldungen bei einer Umfrage zu diesem Thema. So werden beispielsweise die Benutzerfreundlichkeit und Aktualität des Systems von verschiedenen Interessenträgern in demselben Mitgliedstaat unterschiedlich wahrgenommen. Während viele zuständige Behörden und nationale Sachverständige das derzeitige System als praktisch erachten und die Bewertung der Berufserfahrung – insbesondere wenn sie durch Bescheinigungen des Herkunftsmitgliedstaats gestützt wird – als relativ einfach einschätzen, empfinden viele andere das Verfahren und die ihm zugrunde liegenden Listen von Tätigkeiten als veraltet³⁷. Diese nationalen Sachverständigen sind der Auffassung, die Listen der Berufe in Anhang IV und die ihnen zugrunde liegende Nomenklatur sei unklar, da sich die Definitionen überschneiden oder ungenau sind, was die Feststellung, welche Tätigkeiten den Voraussetzungen entsprechen, erschwert. Darüber hinaus ist die Antragstellung aufgrund bürokratischer Hürden, fehlender digitaler Verfahren und Abweichungen in den Dokumentationspraktiken zwischen den Mitgliedstaaten mitunter aufwendig.

3.2.3. Automatische Anerkennung auf der Grundlage von Mindestanforderungen an die Ausbildung

Die Anerkennung von Berufsqualifikationen auf der Grundlage von Mindestanforderungen an die Ausbildung ist das effizienteste Anerkennungssystem, da die zuständige Behörde nur die Echtheit des jeweiligen Dokuments überprüfen muss. Dieses System ist in Titel III Kapitel III der Richtlinie geregelt und wird in der Regel als „automatisches“ Anerkennungssystem bezeichnet. Es gilt für Berufe wie Ärzte, Krankenschwestern und Krankenpfleger für allgemeine Pflege, Zahnärzte, Tierärzte, Hebammen, Apotheker und Architekten (sogenannte sektorale Berufe).

³⁶ Zwischen 2020 und 2024 entfielen auf die fünf EU-Mitgliedstaaten, die die meisten Anerkennungsentscheidungen auf der Grundlage von Berufserfahrung trafen (FR, RO, PL, PT und DE), mehr als 72 % aller Entscheidungen im Rahmen dieses Systems. Zehn Mitgliedstaaten gaben an, 20 oder weniger Anerkennungsentscheidungen auf der Grundlage von Berufserfahrung getroffen zu haben.

³⁷ So sind beispielsweise 55 % der zuständigen Behörden und 50 % der nationalen Sachverständigen der Ansicht, dass Anhang IV an die aktuellen Bedürfnisse der Berufsangehörigen angepasst werden muss. Weitere Informationen darüber, wie Interessenträger die Funktionsweise von Anhang IV bewerten, sind Abschnitt 3.1 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zu entnehmen.

Durch harmonisierte Mindestanforderungen an die Ausbildung für sektorale Berufe wird eine einheitliche Ausgangsbasis für die allgemeine und berufliche Bildung in der gesamten EU gewährleistet. Diese Anforderungen wahren das Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten und begrenzen Diskrepanzen bei den Bildungsstandards, gewährleisten ein gewisses überprüfbares Kompetenzniveau und tragen zur Sicherheit von Patienten und Dienstleistungsempfängern bei. In der Richtlinie sind für die einzelnen Berufe konkrete Mindestanforderungen an die Ausbildung festgelegt, wobei bestimmte Anforderungen im Wege delegierter Rechtsakte angepasst werden können, um dem wissenschaftlichen und technischen Fortschritt Rechnung zu tragen. Dabei wird die Autonomie der nationalen Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung gewahrt und den Mitgliedstaaten die Möglichkeit eingeräumt, diese Mindestanforderungen entsprechend ihren Bedürfnissen zu überschreiten.

Im Allgemeinen bewerten die Interessenträger das Funktionieren des Anerkennungssystems auf der Grundlage von Mindestanforderungen an die Ausbildung im Vergleich zu den anderen Anerkennungssystemen positiver. Mit im Allgemeinen niedrigen Antragsgebühren, der Einhaltung von Verfahrensfristen und überschaubaren Dokumentationsanforderungen erleichtert dieses Anerkennungssystem die berufliche Mobilität auf effiziente und kostengünstige Weise. Aus diesen Gründen stimmen die Interessenträger im Allgemeinen darin überein, dass das „automatische“ System der Anerkennung auf der Grundlage von Mindestanforderungen an die Ausbildung eine bessere Lösung ist als das allgemeine System der Anerkennung, dessen Wirksamkeit und Effizienz vom Grad der Harmonisierung der Vorschriften in den Mitgliedstaaten abhängen. Dieses System wird auch besser bewertet als das Verfahren der Anerkennung auf der Grundlage der Berufserfahrung, dessen Anwendung von einigen Behörden aus den oben dargelegten Gründen als weniger einfach angesehen wird³⁸.

Angesichts ihrer Vorteile besteht ein klares Interesse daran, die „automatische“ Anerkennung auf weitere Berufe auszuweiten. Durch eine Ausweitung der automatischen Anerkennung auf Berufe, die derzeit nicht abgedeckt sind, würde das Anerkennungsverfahren vereinfacht und beschleunigt und damit die Anerkennung von Berufsqualifikationen erleichtert und die berufliche Mobilität innerhalb der EU gefördert werden. Dies kann auf unterschiedliche Weise geschehen. Neben der Erweiterung der Liste der Berufe, für die die Mindestanforderungen an die Ausbildung durch Gesetzesänderungen harmonisiert wurden, besteht auch die Möglichkeit, sich auf gemeinsame Ausbildungsrahmen oder gemeinsame Ausbildungsprüfungen zu stützen, die beide im Wege delegierter Rechtsakte eingeführt werden können.

Gemeinsame Ausbildungsrahmen bieten die flexibelste Option. Sie zielen darauf ab, mehr Berufsangehörigen den Wechsel in einen anderen Mitgliedstaat zu ermöglichen, indem die automatische Anerkennung auf der Grundlage gemeinsamer Kenntnisse, Fähigkeiten und Kompetenzen für die Ausübung eines bestimmten reglementierten Berufs ausgeweitet wird. Gemeinsame Ausbildungsrahmen harmonisieren die Ausbildungsanforderungen nicht vollständig und ermöglichen es den Mitgliedstaaten, sowohl die diesen Rahmen entsprechenden als auch andere Wege der Ausbildung, die zu den reglementierten Berufen führen, beizubehalten. Gemäß der Richtlinie kann ein gemeinsamer Ausbildungsrahmen für Berufe eingerichtet werden, die ein erhebliches Maß an Mobilität oder das Potenzial für eine verstärkte grenzüberschreitende Mobilität aufweisen und für die in einer Mindestanzahl von Mitgliedstaaten eine ausreichende Angleichung in Bezug auf die berufsrechtliche Regelung und die allgemeine und berufliche Bildung besteht. Konkret muss mindestens ein Drittel der EU-Mitgliedstaaten den Beruf reglementieren, und mindestens ein Drittel muss derzeit über das gemeinsame Spektrum an

³⁸ Weitere Einzelheiten zu den Erfahrungen der zuständigen Behörden mit dem System der automatischen Anerkennung und zu dessen Bewertung sind Kapitel 4 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zu entnehmen.

Kenntnissen, Fähigkeiten und Kompetenzen verfügen, auf dem der potenzielle gemeinsame Ausbildungsrahmen beruhen würde. Der Rahmen muss auch mit den bestehenden nationalen und EU-Rechtsvorschriften in Einklang stehen und erwiesenermaßen in einer verhältnismäßigen Weise dem öffentlichen Interesse dienen. Die automatische Anerkennung und gemeinsame Ausbildungsanforderungen unter dem Dach eines bestimmten gemeinsamen Ausbildungsrahmens würden nur für nationale Qualifikationen, die den Anforderungen entsprechen, und zwischen den an einem solchen gemeinsamen Ausbildungsrahmen teilnehmenden Mitgliedstaaten gelten. Obwohl gemeinsame Ausbildungsrahmen Anerkennungsverfahren erleichtern und das Interesse von Berufsverbänden geweckt haben, die sich um Sichtbarkeit auf EU-Ebene bemühen, wurde bislang noch kein gemeinsamer Ausbildungsrahmen erarbeitet, da die in Erwägung gezogenen Berufe, wie oben erläutert, die Anforderungen der Richtlinie nicht vollständig erfüllten. Dies war häufig auf die unterschiedlichen nationalen Anforderungen an die allgemeine und berufliche Bildung für den Zugang zu den betreffenden beruflichen Tätigkeiten zurückzuführen. 2019 wurde eine gemeinsame Ausbildungsprüfung für den Beruf des Skilehrers eingeführt.

Derzeit wird an der Einrichtung eines gemeinsamen Ausbildungsrahmens für Physiotherapeuten gearbeitet. In den Jahren 2022 und 2023 erörterte die Kommission gemeinsame Ausbildungsrahmen mit der Koordinatorengruppe auf dem Gebiet der Anerkennung von Berufsqualifikationen, die Physiotherapeuten und Bauingenieure als potenzielle Kandidaten für einen gemeinsamen Ausbildungsrahmen auswies. Im März 2024 wurde die Untergruppe zu gemeinsamen Ausbildungsrahmen unter dem Dach der innerhalb der Kommission gebildeten Koordinatorengruppe auf dem Gebiet der Anerkennung von Berufsqualifikationen eingerichtet. Diese Untergruppe setzt sich derzeit aus Vertretern der Mitgliedstaaten und von den Mitgliedstaaten benannten Physiotherapie-Sachverständigen zusammen, und ihre Arbeit konzentriert sich ausschließlich auf die Machbarkeit der Erarbeitung eines gemeinsamen Ausbildungsrahmens für den Beruf des Physiotherapeuten. Insbesondere hat die Sachverständigen-Untergruppe die Kommission dabei unterstützt, eine Bestandsaufnahme bezüglich der allgemeinen und beruflichen Bildung und die Reglementierung des Berufs in den einzelnen Mitgliedstaaten zu erarbeiten. Auf der Grundlage der vorläufigen Ergebnisse der Arbeit der Untergruppe schließt die Kommission derzeit die Bestandsaufnahme ab, auf deren Grundlage sie einen delegierten Rechtsakt für einen gemeinsamen Ausbildungsrahmen für Physiotherapeuten im Rahmen der Initiative zur Übertragbarkeit von Kompetenzen zu erlassen beabsichtigt.

Darüber hinaus arbeitet die Kommission gemeinsam mit den Mitgliedstaaten an der Ermittlung weiterer Berufe, für die in Zukunft gemeinsame Ausbildungsrahmen entwickelt werden könnten. Gleichzeitig wird derzeit darüber nachgedacht, wie das Verfahren der Auswahl, Priorisierung und Bewertung geeigneter Berufe auf dem Weg zu einem gemeinsamen Ausbildungsrahmen mittelfristig weiter gestrafft und strukturiert werden kann. Diese Bemühungen erfordern eine enge Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten, den betroffenen Berufsverbänden und anderen Interessenträgern.

Neben der Ausweitung der automatischen Anerkennung auf weitere Berufe besteht Spielraum für eine Straffung des Verfahrens der automatischen Anerkennung auf der Grundlage der Mindestanforderungen an die Ausbildung selbst. Grundsätzlich sollte der Prozess der Überprüfung, ob die von einem Antragsteller vorgelegten Nachweise der Berufsqualifikationen den in Anhang V der Richtlinie aufgeführten zulässigen Nachweisen entsprechen, einfach und schnell ablaufen. In der Praxis wenden die zuständigen Behörden jedoch mitunter erhebliche Zeit und Mühe auf, um die von den Antragstellern eingereichten Unterlagen zu analysieren. Es hat sich gezeigt, dass die Zeit, die für eine Entscheidung benötigt wird, in den einzelnen Mitgliedstaaten oder sogar zwischen den Institutionen innerhalb eines Mitgliedstaats variiert.

Das Hauptproblem scheint die Überprüfung der Echtheit von Dokumenten zu sein. Dies erfordert häufig Kontakte zwischen den jeweiligen Behörden. Obwohl dieser Prozess durch das Binnenmarkt-Informationssystem (Internal Market Information System, IMI)³⁹ unterstützt wird, haben die Verfügbarkeit von Ressourcen, Verwaltungsstrukturen und -verfahren sowie die Reaktionszeit der zuständigen Behörden Einfluss darauf, wie reibungslos und rasch eine solche Überprüfung abgeschlossen wird. Paradoxerweise betrachten die zuständigen Behörden den technologischen Fortschritt mitunter als zusätzliches Risiko und nicht als Gelegenheit, die Verfahren zu straffen und zu verbessern (beispielsweise könnte durch den Einsatz der neuesten Technologie das Fälschen von Dokumenten erleichtert werden).

Damit das auf Mindestanforderungen an die Ausbildung beruhende Anerkennungssystem wirklich automatisch wird, müssten neue und aufkommende Technologien wie LLM eingesetzt werden, um den Verwaltungsaufwand so gering wie möglich zu halten. Dadurch könnten gegebenenfalls Ressourcen für wesentliche Aufgaben im Zusammenhang mit dem Anerkennungsverfahren frei werden. Solche Lösungen könnten digitale Zertifikate und digitale Verfahren im Einklang mit den umfassenderen Initiativen der Kommission im Bereich der Digitalpolitik umfassen (siehe Abschnitt 5). Dies würde jedoch die Ausstellung digitaler Zertifikate erfordern, bei denen die zugrunde liegenden Daten leicht überprüft werden können, und/oder alternative Verfahrensschritte, bei denen die Herkunftsmitgliedstaaten Dokumente und Daten als ersten Schritt für die Anerkennung überprüfen und bestätigen (wie im EBA-Verfahren).

Die Richtlinie sieht zwar bereits den möglichen Einsatz digitaler Instrumente vor, doch könnten die derzeitigen Bestimmungen weiter angepasst werden, um das Potenzial der Digitalisierung voll auszuschöpfen. Nach der Änderung von 2013 wurde mit dem Rechtsrahmen ein gewisses Maß an Flexibilität eingeführt, indem Instrumente wie der Europäische Berufsausweis und eine stärkere Nutzung des IMI-Systems zugelassen wurden. Diese Bestimmungen haben gezeigt, dass die Richtlinie geeignet ist, digitale Instrumente erfolgreich in Anerkennungsverfahren zu integrieren. Elektronische Verfahren und Kooperationsplattformen haben die administrative Komplexität verringert und belegen, welchen Mehrwert die Einbeziehung technologischer Entwicklungen in die operativen Mechanismen der Richtlinie hat⁴⁰. Dennoch verläuft der Übergang zu digitalen Verfahren in den Mitgliedstaaten uneinheitlich. In vielen Fällen verlangen die zuständigen Behörden von mobilen Arbeitnehmern und Fachkräften nach wie vor die Vorlage von Dokumenten in Papierform, obwohl es bereits Möglichkeiten für die elektronische Übermittlung gibt, weil sie die Unterschrift prüfen möchten oder andere Sicherheitsbedenken bestehen. Da sich die digitalen Technologien erheblich weiterentwickelt haben, besteht eindeutig die Möglichkeit, vollständig elektronische und interoperable Anerkennungsverfahren besser zu nutzen, die schneller, kohärenter, sicherer und sowohl für die Bürgerinnen und Bürger als auch für die zuständigen Behörden leichter zugänglich sind.

4. Gegenseitiges Vertrauen und Verwaltungszusammenarbeit sind für das Funktionieren des Rechtsrahmens von wesentlicher Bedeutung

Das gegenseitige Vertrauen zwischen den Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten ist von entscheidender Bedeutung, um das ordnungsgemäße Funktionieren des durch die Richtlinie

³⁹ Das Binnenmarkt-Informationssystem ist eine sichere, mehrsprachige Online-Datenbank, die den Informationsaustausch zwischen den an der praktischen Umsetzung des EU-Rechts beteiligten Behörden erleichtert.

⁴⁰ Einer der deutlichsten Vorteile des EBA-Verfahrens ist seine kurze Bearbeitungszeit. Gemäß einer Umfrage bei den zuständigen Behörden schließen mehr als 60 % der Mitgliedstaaten die Anerkennungsverfahren innerhalb von weniger als einem Monat ab, während die übrigen Mitgliedstaaten Zeitrahmen von einem bis zwei Monaten melden. Bearbeitungszeiten von mehr als zwei Monaten wurden von keinem Mitgliedstaat gemeldet.

geschaffenen Rechtsrahmens zu gewährleisten. Die Aufrechterhaltung eines hohen Maßes an Vertrauen erfordert transparente, kohärente und verhältnismäßige Vorschriften für die Regelung und Anerkennung von Berufsqualifikationen in den Mitgliedstaaten. Wichtig ist auch, dass die Mitgliedstaaten rechtzeitig Meldung erstatten, um Transparenz zu gewährleisten und die Überwachung und Durchsetzung der Vorschriften (4.1) zu erleichtern, und dass der Vorwarnmechanismus, der für den Austausch kritischer Informationen über Berufsangehörige, die ein Risiko darstellen können, eingerichtet wurde, wirksam genutzt wird (4.2). Darüber hinaus ist es zur Aufrechterhaltung von Vertrauen in den Rechtsrahmen notwendig, diesen regelmäßig zu aktualisieren, um sicherzustellen, dass er den neuesten wissenschaftlichen und technischen Entwicklungen Rechnung trägt (4.3).

4.1. Meldungen

Die Richtlinie über Berufsqualifikationen enthält eine Reihe von Meldepflichten für die Mitgliedstaaten, um Transparenz und eine wirksame Koordinierung des Anerkennungsverfahrens zu gewährleisten. So müssen die Mitgliedstaaten die Kommission beispielsweise in der Datenbank der reglementierten Berufe über alle Berufe unterrichten, für die sie den Zugang regeln. Gleiches gilt für die Qualifikationsanforderungen und die Behörden, die für die Anerkennung zuständig sind. Gemäß der Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten der Kommission auch die von ihnen erlassenen Rechts- und Verwaltungsvorschriften melden, die sich auf die nationalen Ausbildungsnachweise auswirken, die gemäß der Richtlinie auf der Grundlage der EU-weit harmonisierten Mindestanforderungen an die Ausbildung automatisch anerkannt werden. Daher sollten auch die Einführung neuer Ausbildungsmaßnahmen, die zur Ausstellung nationaler Ausbildungsnachweise gemäß Anhang V der Richtlinie führen, sowie Änderungen von Ausbildungsnachweisen/zugrunde liegenden Ausbildungs-/Vergabestellen, die bereits in Anhang V der Richtlinie aufgeführt sind, gemeldet werden. Diese Meldungen sind über das IMI zu übermitteln. Anschließend aktualisiert die Kommission im Wege delegierter Rechtsakte Anhang V. Die Mitgliedstaaten müssen der Kommission auch über die Zahl der auf nationaler Ebene getroffenen individuellen Anerkennungsentscheidungen Bericht erstatten, was Transparenz in Bezug auf die berufliche Mobilität zwischen Mitgliedstaaten und die Anerkennungsquoten je Beruf und Land ermöglicht. Dank dieser Meldepflichten sorgt die Richtlinie für Transparenz, Kontrolle und Zusammenarbeit, sodass die Informationen über Qualifikationen und berufsrechtliche Regulierungen in der gesamten EU kohärent und aktuell bleiben und als vertrauenswürdig empfunden werden.

Während 90 % der befragten zuständigen Behörden das Meldesystem im Rahmen des IMI als effizient bewerten, bezeichnen einige das Verfahren als beschwerlich und zeitaufwendig. Für die Zwecke dieses Berichts durchgeführte Erhebungen haben gezeigt, dass die zuständigen Behörden über ein hohes Maß an Kompetenz in Bezug auf das Meldeverfahren verfügen⁴¹. Im Allgemeinen wird es von den zuständigen Behörden als wichtiges Instrument für Transparenz, Zusammenarbeit und rechtliche Kohärenz in der gesamten EU geschätzt. Mehrere Behörden beschreiben das Verfahren jedoch auch als administrativ beschwerlich und zeitaufwendig, insbesondere wenn häufige Aktualisierungen oder komplexe nationale Reformen mehrere Meldungen erfordern. Einige äußern Bedenken hinsichtlich unzureichender Leitlinien und unterschiedlicher Auslegungen darüber, welche Informationen übermittelt werden müssen, was zu Abweichungen zwischen den Ländern führen kann. Andere weisen auf technische Schwierigkeiten beim

⁴¹ Mehr als 90 % der Befragten bestätigen, dass sie wissen, wie sie die Meldung über das IMI vornehmen können, und der gleiche Prozentsatz schätzt das Meldungssystem als effizient ein. Weitere Informationen über die Ansichten der Interessenträger zur Einreichung und Überprüfung von Meldungen sind Abschnitt 4.4 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zu entnehmen.

elektronischen Einreichungsverfahren und die Notwendigkeit einer besseren Koordinierung zwischen den nationalen Ministerien und Berufsverbänden innerhalb ihres eigenen Mitgliedstaats hin.

4.2. Der Vorwarnmechanismus

Seit 2016 umfasst die Richtlinie einen Vorwarnmechanismus für Berufsangehörige, deren Berufstätigkeit im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats von nationalen Behörden oder Gerichten eingeschränkt oder untersagt wurde. Der Hauptzweck dieses Mechanismus besteht darin, eine rasche Kommunikation zwischen zuständigen Behörden zu ermöglichen, wenn das Recht eines Berufsangehörigen auf Berufsausübung aufgrund disziplinarischer oder strafrechtlicher Sanktionen eingeschränkt, ausgesetzt oder dauerhaft entzogen wurde – insbesondere in Sektoren, die die öffentliche Sicherheit unmittelbar betreffen, wie die Gesundheitsversorgung oder die Bildung von Minderjährigen. Die Mitgliedstaaten sind auch verpflichtet, Warnmeldungen zu übermitteln, wenn Berufsangehörige bei der Anerkennung von Qualifikationen gefälschte Diplome verwendet haben. **Angesichts der Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der EU und den Mitgliedstaaten spielen Letztere eine entscheidende Rolle bei der Umsetzung und dem Funktionieren des Vorwarnmechanismus auf nationaler Ebene.** Nach der Richtlinie sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, Informationen über alle Entscheidungen auszutauschen, die getroffen werden, um die Ausübung der beruflichen Tätigkeit durch eine bestimmte Person zu beschränken oder zu untersagen, und sei es auch nur vorübergehend. Die Mitgliedstaaten bleiben jedoch weiterhin dafür zuständig, die Gründe für solche Entscheidungen festzulegen. Folglich können sich innerhalb der EU diese Gründe in verschiedenen Bereichen erheblich unterscheiden. Die Mitgliedstaaten bleiben daher für die Umsetzung des Vorwarnmechanismus auf nationaler Ebene und für die Weiterverfolgung der eingegangenen Warnungen verantwortlich. Ihre zuständigen Behörden müssen relevante Fälle ermitteln und sind verpflichtet, innerhalb der festgelegten Fristen (in der Regel drei Tage) Warnungen über das IMI-System abzugeben. Die Mitgliedstaaten sind auch dafür verantwortlich, sicherzustellen, dass Warnungen korrekt und zeitnah erfolgen und auf das gemäß den Datenschutzvorschriften unbedingt erforderliche Maß beschränkt sind. Wenn Warnungen eingehen, sind die Behörden in den empfangenden Mitgliedstaaten verpflichtet, die Informationen zu überprüfen, ihre Relevanz für den eigenen Zuständigkeitsbereich zu bewerten und geeignete Maßnahmen nach ihrem eigenen nationalen Recht zu ergreifen. Während die Kommission das IT-Tool (das IMI) betreibt, fungiert sie beim Informationsaustausch weder als Absender noch als Empfänger oder Verantwortlicher. Ihre Aufgabe besteht darin, die allgemeine Funktionsweise des Systems zu überwachen, eine einheitliche Anwendung in allen Mitgliedstaaten sicherzustellen und über den IMI-Rahmen technische und verfahrensbezogene Leitlinien bereitzustellen.

Der Vorwarnmechanismus sollte nicht isoliert betrachtet werden. Er ersetzt keine inländischen Register, die die Mitgliedstaaten möglicherweise über Berufsangehörige führen müssen, denen die Ausübung ihrer beruflichen Tätigkeit untersagt oder eingeschränkt wurde; er ergänzt andere in der Richtlinie enthaltene Bestimmungen, die es den nationalen Behörden ermöglichen, die Interessen von Verbrauchern und Patienten zu wahren, indem sie überprüfen, ob die Berufsausübung vorübergehend oder endgültig ausgesetzt wurde oder strafrechtliche Verurteilungen vorliegen.

Dennoch müssen die erheblichen Unterschiede bei der Zahl der von den Mitgliedstaaten übermittelten Warnungen genauer untersucht werden. Naturgemäß korrelieren die Unterschiede bei der Zahl der Warnungen bis zu einem gewissen Grad mit der Größe des Mitgliedstaats und der Zahl der registrierten Berufsangehörigen. Andere Faktoren scheinen jedoch mindestens ebenso wichtig zu sein, darunter unterschiedliche Verwaltungsverfahren und Rechtsrahmen (z. B. das Bestehen und die Anwendung von Aussetzungsmaßnahmen und die Gründe dafür) sowie die Verfügbarkeit von Ressourcen zur

Überwachung und Durchsetzung berufsrechtlicher Regelungen. Der Trend zu einer steigenden Zahl von Warnungen aus verwaltungstechnischen Gründen⁴² macht deutlich, dass eine weitere Harmonisierung in der gesamten EU und weitere Verbesserungen bei der Umsetzung des Vorwarnmechanismus erforderlich sind, um EU-weite Kohärenz und Wirksamkeit zu gewährleisten.

Die Kommission ergreift derzeit Maßnahmen, um die Lösung der von den Mitgliedstaaten angesprochenen Probleme im Zusammenhang mit der Umsetzung des Vorwarnmechanismus in Angriff zu nehmen. Vor 2020 wurden mehrere Vertragsverletzungsverfahren im Zusammenhang mit der Einrichtung von Rechtsrahmen für den Vorwarnmechanismus in den Mitgliedstaaten eingeleitet. Sie führten dazu, dass die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen einführten, um die Einhaltung der Richtlinie zu ermöglichen. Die Kommission hat ferner die Möglichkeit eingeführt, dass die absendenden Behörden zwischen Warnungen, die aus „wesentlichen Gründen im Zusammenhang mit der Ausübung des Berufs“ ausgelöst werden, und Warnungen aus „anderen Gründen“ unterscheiden können. Eine Warnung „aus anderen Gründen“ kann beispielsweise Fälle umfassen, in denen ein Berufsangehöriger wegen Nichteinhaltung von Verwaltungsanforderungen von der Ausübung des Berufs suspendiert wird. Während einige Interessenträger diese Maßnahme begrüßten, forderten andere eine weitere Klarstellung, verstärkt durch die Empfehlung zu diesem Thema im Prüfbericht 2024 des Europäischen Rechnungshofs. In Reaktion darauf erarbeitet die Kommission derzeit einen Leitfaden und praktische Schulungen für die zuständigen Behörden, um die Kategorisierung von Warnungen zu klären und die Lösung anderer praktischer Fragen zu Warnungen, die von den Mitgliedstaaten thematisiert wurden, in Angriff zu nehmen.

4.3. Aktualisierungen des Systems der automatischen Anerkennung auf der Grundlage von Mindestanforderungen an die Ausbildung

Die Aktualisierung der in der Richtlinie enthaltenen Mindestanforderungen an die Ausbildung für Berufe, die für eine automatische Anerkennung in Betracht kommen, ist für die Aufrechterhaltung eines dynamischen und wirksamen Systems der Anerkennung von Berufsqualifikationen in der EU von entscheidender Bedeutung. Seit 2013 ist die Kommission befugt, diese Anforderungen durch delegierte Rechtsakte zu aktualisieren, um sicherzustellen, dass die Qualifikationen, auf welche die automatische Anerkennung anwendbar ist, weiterhin in der gesamten EU mit den allgemein anerkannten wissenschaftlichen und technischen Entwicklungen im Einklang stehen. Dieser Prozess ist von entscheidender Bedeutung, um das gegenseitige Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten aufrechtzuerhalten und die öffentliche Gesundheit, die Patientensicherheit und die Dienstleistungsqualität zu schützen und gleichzeitig sicherzustellen, dass die automatische Anerkennung weiterhin die aktuellen beruflichen Gegebenheiten und nicht veraltete Standards widerspiegelt.

Mit der Aktualisierung der Mindestanforderungen an die Ausbildung soll geprüft werden, wie die Rechtsrahmen und Lehrpläne in der gesamten EU den wissenschaftlichen und technischen Fortschritt berücksichtigen. Im Rahmen der Richtlinie werden die Autonomie der nationalen Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung und die Vielfalt der Ausbildungskonzepte in der EU berücksichtigt. Sie zielt darauf ab, Änderungen in den Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten widerzuspiegeln und ihnen Rechnung zu tragen, anstatt Konformität zu erzwingen. Zu diesem Zweck werden die Mindestanforderungen an die Ausbildung festgelegt, die für die grenzüberschreitende automatische Anerkennung erforderlich sind, wobei den Mitgliedstaaten gestattet ist, diese Anforderungen für die Zwecke der allgemeinen und beruflichen Bildung, die in ihrem Hoheitsgebiet entsprechend ihren spezifischen Bedürfnissen und

⁴² Siehe Abschnitt 8.1 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

Bildungskontexten angeboten wird, zu überschreiten oder zu erweitern. Der Aktualisierungsprozess umfasst technische und wissenschaftliche Bewertungen, die häufig durch Studien, Sachverständigenkonsultationen und Beiträge von Interessenträgern wie Berufsverbänden, Bildungseinrichtungen und Sachverständigen der Mitgliedstaaten über die Koordinatorengruppe auf dem Gebiet der Anerkennung von Berufsqualifikationen unterstützt werden.

Diskussionen über Aktualisierungen der Mindestanforderungen an die Ausbildung sind häufig komplex und technisch. Es bedarf eines kontinuierlichen Gleichgewichts zwischen der Erleichterung der Mobilität durch Festlegung des gemeinsamen Standards auf einem erreichbaren Niveau und dem Erfordernis, dass die in der Richtlinie dargelegten Mindestanforderungen an die Ausbildung die derzeitigen allgemein anerkannten Verfahren und den technologischen Fortschritt in den Mitgliedstaaten widerspiegeln. Zudem gilt es, ein Gleichgewicht zwischen wissenschaftlichem Fortschritt und Rechtssicherheit herzustellen, wobei häufige oder störende Veränderungen, die die Umsetzung erschweren, zu vermeiden sind.

Bisher wurden delegierte Rechtsakte zur Aktualisierung der Mindestanforderungen an die Ausbildung auf der Grundlage wissenschaftlicher und technischer Fortschritte für die Berufe der Krankenschwester und des Krankenpflegers für allgemeine Pflege, des Zahnarztes, des Apothekers und des Tierarztes erlassen. Die Kommission hat außerdem eine Studie über den Beruf der Hebamme in Auftrag gegeben. Auf der Grundlage einer Bewertung der Schlussfolgerungen dieser Studie durch die Kommission könnten auch die Mindestanforderungen an die Ausbildung von Hebammen aktualisiert werden.

Darüber hinaus sind regelmäßige Aktualisierungen der Liste der Nachweise für Berufsqualifikationen, die auf der Grundlage von Mindestanforderungen an die Ausbildung automatisch anerkannt werden, von entscheidender Bedeutung, um das gegenseitige Vertrauen in das System zu erhalten. Solche Aktualisierungen erfolgen ebenfalls im Wege delegierter Rechtsakte, und jede Änderung der Liste wird durch eine Meldung eines Mitgliedstaats über das IMI ausgelöst. So sind die Mitgliedstaaten gemäß der Richtlinie verpflichtet, die Kommission über alle Änderungen ihrer nationalen Rechts-, Verwaltungs- und Durchführungsvorschriften zu unterrichten, die sich auf die Nachweise von Qualifikationen auswirken, die automatisch anerkannt werden können, und ihre rechtzeitige Zusammenarbeit ist für das effiziente Funktionieren des Systems von entscheidender Bedeutung.

Die Meinungen darüber, ob die der Kommission im Rahmen der Richtlinie übertragenen Befugnisse zur Aktualisierung der Mindestanforderungen an die Ausbildung ausgeweitet werden sollten, gehen auseinander. Einigen Interessenträgern zufolge sollte die bestehende Möglichkeit, die Richtlinie im Wege delegierter Rechtsakte zu aktualisieren, auf mehr Elemente des Systems der automatischen Anerkennung ausgeweitet werden, um dieses System noch flexibler zu gestalten und leichter an veränderte Umstände anpassen zu können. Die diesem Bericht beigefügte Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen bietet diesbezüglich weitere Einblicke. Es werden Beispiele für die wichtigsten Elemente (z. B. die Dauer der ärztlichen Grundausbildung) und technische Elemente (z. B. die allgemeinen Bezeichnungen medizinischer Fachgebiete) genannt, die nicht unter die übertragenen Befugnisse der Kommission fallen. Befragt nach einer möglichen Ausweitung der übertragenen Befugnisse der Kommission, empfehlen die Interessenträger, sich auf technische Aktualisierungen ausschließlich durch delegierte Rechtsakte zu konzentrieren und gleichzeitig die Stabilität der Kerninhalte zu wahren. Die

Mehrheit der Befragten sprach sich gegen die Nutzung delegierter Befugnisse zur Änderung wesentlicher Elemente (wie der Mindestdauer der ärztlichen Grundausbildung) durch delegierte Rechtsakte aus⁴³.

Eine andere Frage ist, ob das derzeitige Verfahren auf der Grundlage delegierter Rechtsakte automatisiert werden könnte. Die Automatisierung eines Teils des Prozesses der Aktualisierung von Mindestanforderungen an die Ausbildung ist nicht ohne Risiken. Grundsätzlich könnte der Rechtsrahmen dahin gehend geändert werden, dass neue Ausbildungsnachweise, die der automatischen Anerkennung unterliegen, Namen der Einrichtungen, die solche Nachweise ausstellen, Stichtage usw. von den zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten automatisch hinzugefügt oder geändert werden können, ohne dass dies die Bearbeitung von Meldungen über das IMI, Konsultationen mit anderen Mitgliedstaaten und die Ausarbeitung von delegierten Beschlüssen der Kommission erfordern würde. Obwohl ein solcher hypothetischer Prozess schneller wäre, werden durch das derzeitige System viele Risiken und Fehler beseitigt. Während die derzeitige Art und Weise der Aktualisierung der Mindestanforderungen an die Ausbildung mit erheblichen Ressourcen verbunden ist, wirken sich die vorgesehenen Kontrollen und Überprüfungen sowie die Einbeziehung aller Mitgliedstaaten im Allgemeinen positiv auf das gegenseitige Vertrauen und das Vertrauen in das System der automatischen Anerkennung aus. Daher könnten sich die Bemühungen darauf konzentrieren, die Effizienz der derzeitigen internen Prozesse zu verbessern, anstatt sie vollständig zu ersetzen.

5. Digitalisierung

In diesem Bericht werden mehrere verfahrenstechnische Herausforderungen hervorgehoben, die sich auf die Effizienz und Benutzerfreundlichkeit der beruflichen Anerkennung auswirken.

Diese Ergebnisse spiegeln sich in den Rückmeldungen der Interessenträger wider: Einzelpersonen, Fachkräfte, Unternehmen und Beratungszentren berichten durchgängig über komplexe, langwierige Verfahren, papiergestützte Anforderungen in einigen Mitgliedstaaten und große Unterschiede bei den Online-Antragsverfahren.

Die Einführung des Europäischen Berufsausweises (EBA) stellte einen Schritt in Richtung Digitalisierung dar, indem ein elektronisches Verfahren für die Einreichung von Anträgen auf EU-Ebene geschaffen wurde⁴⁴. Für die Antragsteller besteht der Hauptvorteil darin, dass auf diese Weise ein vereinfachtes, schnelleres⁴⁵ und transparenteres elektronisches Verfahren für die Anerkennung ihrer Berufsqualifikationen in einem anderen EU-Land geschaffen wurde. Aus den im Kontext dieses Berichts durchgeführten Konsultationen geht hervor, dass die zuständigen Behörden es schätzen, dass das Verfahren administrative Doppelarbeit verringert, die Transparenz verbessert und den Gesamtprozess benutzerfreundlicher macht, insbesondere für Antragsteller, die zum Zwecke der beruflichen Tätigkeit wiederholt in ein anderes Land ziehen. Es stärkt auch die Verwaltungszusammenarbeit über das IMI und

⁴³ Jene Interessenträger, die sich für eine Aktualisierung der Mindestanforderungen an die Ausbildung durch delegierte Rechtsakte aussprechen, führen Flexibilität und zeitliche Erwägungen als Argumente an, während diejenigen, die eher skeptisch sind, die Notwendigkeit der Stabilität der Standards und der Kontrolle durch die Mitgliedstaaten betonen. Weitere Informationen über die Ansichten der Interessenträger zur Anwendung delegierter Rechtsakte für die Aktualisierung der Mindestanforderungen an die Ausbildung finden sich in Abschnitt 4.3 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

⁴⁴ Der Europäische Berufsausweis wurde ursprünglich 2016 für fünf bestimmte reglementierte Berufe eingeführt, wobei die Möglichkeit vorgesehen wurde, ihn in Zukunft auf weitere Berufe auszuweiten.

⁴⁵ Für beide der in der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen untersuchten EBA-Berufe gaben die meisten Mitgliedstaaten an, dass das Verfahren innerhalb von weniger als einem Monat abgeschlossen wird (siehe Abschnitt 6.1).

fördert eine effizientere Kommunikation zwischen den Behörden bei der Überprüfung von Qualifikationen oder des beruflichen Status.

Es gibt jedoch Einschränkungen im Zusammenhang mit dem Europäischen Berufsausweis, die durch moderne digitale Technologien überwunden werden könnten. Einige zuständige Behörden berichten, dass der Europäische Berufsausweis in seiner Anwendung komplex und aufwendig sein kann, da bestimmte Verfahrensschritte im Vergleich zum standardmäßigen Anerkennungssystem auf der Grundlage von Mindestanforderungen an die Ausbildung oder zum allgemeinen System nicht immer Zeit sparen. Technische Probleme und Interoperabilitätsprobleme (im Zusammenhang mit dem unterschiedlichen Digitalisierungsgrad in den Mitgliedstaaten) behindern ebenfalls das reibungslose Funktionieren. Ein weiterer Nachteil ist der geringe Bekanntheitsgrad sowohl bei den Fachleuten als auch bei den Behörden, was trotz der potenziellen Vorteile des elektronischen Verfahrens dazu führt, dass es nur begrenzt genutzt wird. Da die Prozesse zur Bestätigung der Echtheit oder Klassifizierung von Dokumenten durch das Verfahren nicht automatisiert oder vereinfacht werden, bleibt dies eine der zeitaufwendigeren Aufgaben, die von vielen zuständigen Behörden manuell erledigt werden müssen.

Das 2008 ins Leben gerufene IMI spielt eine Schlüsselrolle für das Funktionieren der Richtlinie.

Es erleichtert den Online-Austausch von Informationen und Meldungen zwischen den zuständigen Behörden und der Kommission. Als unterstützende Plattform garantiert das IMI allein noch keine rechtzeitige Reaktion, da es nach wie vor auf administrativen Beiträgen der zuständigen nationalen Behörden beruht. Die IMI-Verfahren werden EU-weit gestrafft und harmonisiert. Sie ermöglichen zwar die Übermittlung digitaler Dokumente, enthalten jedoch noch keine automatisierten Überprüfungsverfahren, die in mehreren Ländern aufgrund der jüngsten technischen Entwicklungen möglicherweise bereits verfügbar sind. Während viele Mitgliedstaaten mittlerweile parallel dazu alternative, nationale digitale Einreichungskanäle bieten, zeigen Rückmeldungen, dass die Verfahren nach wie vor uneinheitlich sind und mehrere Mitgliedstaaten noch immer auf Papierdokumente und bürokratische Prozesse zurückgreifen.

Aufbauend auf den Erfahrungen mit dem Europäischen Berufsausweis und dem IMI könnte ein einheitlicherer digitaler Ansatz dazu beitragen, die Garantien und das gegenseitige Vertrauen als Grundlagen der Richtlinie zu stärken und gleichzeitig Effizienz, Transparenz und die Nutzererfahrung zu verbessern. Die Interessenträger betonten, dass der derzeitige Rechtsrahmen zwar flexibel genug für schrittweise Verbesserungen sei, er jedoch zu wenig klar und ambitioniert sei, um das Potenzial der Digitalisierung und Vereinfachung voll auszuschöpfen; so wurden in mehreren Beiträgen eine stärkere Anerkennung digitaler Zertifikate, eine bessere Interoperabilität zwischen den Systemen, eine zentrale elektronische Plattform und eine schnellere Verarbeitung gefordert. Aus Sicht des Antragstellers könnten vollständig elektronische und interoperable digitale Anerkennungsverfahren die Anerkennungsprozesse einfacher, schneller und berechenbarer machen. Für die zuständigen Behörden könnte die Digitalisierung die Effizienz, Kohärenz und Zuverlässigkeit der Daten erhöhen. Solche Instrumente würden die endgültige Entscheidungsbefugnis der zuständigen Behörden wahren und gleichzeitig Genauigkeit und Effizienz fördern. Eine wirksame Digitalisierung würde jedoch von der Verfügbarkeit umfassender und aktueller Informationen über reglementierte Berufe und zuständige Behörden abhängen, was bedeutet, dass die Lösung der in Abschnitt 3.1 beschriebenen Probleme im Zusammenhang mit der Kohärenz der Informationen in Angriff genommen werden muss.

6. Schlussfolgerungen

Der Rechtsrahmen für die Anerkennung von Berufsqualifikationen in der EU funktioniert im Allgemeinen gut. Er bietet eine klare Rechtsgrundlage für Mobilität, insbesondere in stark regulierten und mobilen Sektoren wie Gesundheitswesen, Ingenieurwesen, Architektur und Bildung. Durch die Festlegung gemeinsamer Vorschriften hat die Richtlinie die Unsicherheit für Berufsangehörige, die in einem anderen Mitgliedstaat arbeiten möchten, verringert und den Behörden des Aufnahmemitgliedstaats ein strukturiertes Anerkennungsverfahren an die Hand gegeben, was von den Interessenträgern weithin gewürdigt wurde. Zwischen 2020 und 2024 wurden rund 185 000 Entscheidungen zum Zwecke der Niederlassung getroffen. Diese Zahl positiver Entscheidungen, von denen mehr als 140 000 wesentliche Sektoren wie das Gesundheitswesen und die Bildung betreffen, zeigt, dass die Richtlinie die berufliche Mobilität im Binnenmarkt entscheidend unterstützt.

Die Aufrechterhaltung des Vertrauens in das System ist von größter Bedeutung. Eine rigorose Durchsetzung, kontinuierliche Aktualisierungen zur Berücksichtigung der neuesten Entwicklungen in den Bereichen Wissenschaft und Ausbildung, regelmäßige Schulungen, Leitlinien, Erfahrungsaustausch sowie eine enge Verwaltungszusammenarbeit sind von entscheidender Bedeutung, um dieses Vertrauen aufrechtzuerhalten. Hierfür tragen die Kommission und die zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten eine gemeinsame Verantwortung. Die Aufrechterhaltung dieses Vertrauens hängt auch entscheidend von der wirksamen Nutzung des Vorwarnmechanismus für den Austausch kritischer Informationen über Fachkräfte ab, die ein Risiko für die Sicherheit von Patienten und Minderjährigen darstellen können.

Die Richtlinie hat sich als flexibel erwiesen und kann an neue Entwicklungen in Wissenschaft und Ausbildung in den Mitgliedstaaten angepasst werden. Durch die im Rechtsrahmen verankerten Befugnisübertragungen konnten Aktualisierungen der Mindestanforderungen an die Ausbildung und der Listen der Berufsbezeichnungen vorgenommen werden, ohne dass eine vollständige Überarbeitung der Rechtsvorschriften erforderlich war. Eine Ausweitung ihrer Nutzung könnte schnellere Aktualisierungen ermöglichen. Dies müsste jedoch mit dem Streben nach weiterer Vereinfachung, legislativer Kontrolle und der Einbeziehung der Interessenträger in Einklang gebracht werden, um die Legitimität und Akzeptanz zu wahren.

Trotz des bestehenden Rechtsrahmens stehen der beruflichen Mobilität im Binnenmarkt nach wie vor Hindernisse im Wege. Einige sind auf die unterschiedlichen nationalen Rechtsrahmen zurückzuführen und können nicht allein durch Regulierungsmaßnahmen auf EU-Ebene gelöst werden. Unter bestimmten Bedingungen könnte jedoch die Ausweitung der automatischen Anerkennung auf weitere Berufe durch gemeinsame Ausbildungsrahmen einen gangbaren Weg in die Zukunft darstellen. Entsprechende Arbeiten laufen derzeit. Darüber hinaus besteht noch Raum für Verbesserungen bei der Bereitstellung kohärenter und zuverlässiger Informationen für die Antragsteller und im Hinblick auf eine Vereinfachung und Straffung der Anerkennungsverfahren durch gezielte Interventionen. Erfahrungen von Berufsangehörigen zeigen, dass die Anerkennung aufgrund langwieriger Verfahren, uneinheitlicher Digitalisierung und umfangreicher Dokumentationsanforderungen nach wie vor ein komplexer und zeitaufwendiger Prozess sein kann.

Durch die Nutzung des Potenzials der Digitalisierung könnten die Anerkennungsverfahren beschleunigt und vereinfacht werden. Durch die Nutzung digitaler Instrumente können die Verfahren gestrafft, der Verwaltungsaufwand verringert und sowohl den Antragstellern als auch den zuständigen Behörden ein problemloser Prozessablauf ermöglicht werden. Vollständig elektronische und interoperable Verfahren, einschließlich der Verwendung sicherer und maschinenlesbarer digitaler Zertifikate, könnten eine

sofortige Überprüfung von Qualifikationen ermöglichen und die Bearbeitungszeiten im Rahmen der verschiedenen Anerkennungssysteme sowohl für Antragsteller als auch für die zuständigen Behörden erheblich verkürzen. Eine solche Modernisierung, Vereinfachung und verbesserte Umsetzung würde nicht nur die derzeitigen Ineffizienzen beheben, sondern auch den Weg für ein stärker integriertes und reaktionsfähigeres System der Anerkennung von Berufsqualifikationen innerhalb der EU ebnen. Dies ist von entscheidender Bedeutung dafür, dass mobile Fachkräfte sich entfalten und die Vorteile des Binnenmarkts nutzen können, Unternehmen Zugang zu den von ihnen benötigten Talenten erhalten, Innovationen verbreitet werden und die Produktivität steigt.