



Brüssel, den 16. September 2026
(OR. en)

13241/26

EMPL 344
SOC 599
EDUC 372
MI 889
COMPET 1070
INST 330
JAI 1157
SAN 658
FREMP 285
DIGIT 228
FIN 1284

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Empfänger:	Frau Thérèse BLANCHET, Generalsekretärin des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2026) 970 final
Betr.:	MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN Paket für faire Arbeitskräftemobilität

Die Delegationen erhalten als Anlage das Dokument COM(2026) 970 final.

Anl.: COM(2026) 970 final



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Straßburg, den 15.9.2026
COM(2026) 970 final

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

Paket für faire Arbeitskräftemobilität

1. Ein stärker integrierter Binnenmarkt mit fairen, einfachen und modernen Vorschriften zur Förderung einer fairen Arbeitskräftemobilität

Der Binnenmarkt mit seinen vier Freiheiten ist ein Grundpfeiler unserer Europäischen Union. Er ist weit mehr als ein Regelwerk, nämlich ein Versprechen gemeinsamen Wohlstands, das es allen Einzelpersonen, Arbeitskräften und Unternehmen ermöglicht, ihr volles Potenzial zu entfalten bzw. zu bewerten, und gleichzeitig das höchstmögliche Schutzniveau bietet, das erforderlich ist, um einen fairen Wettbewerb und die Sicherheit von Rechten über Grenzen hinweg zu gewährleisten.

Die grenzüberschreitende Arbeitskräftemobilität und die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen in der EU kommen Einzelpersonen, Volkswirtschaften und Gesellschaften als Ganzes zugute. Das Recht der EU-Bürgerinnen und -Bürger auf Freizügigkeit, das es ihnen ermöglicht, in der gesamten EU zu leben, zu arbeiten und zu studieren, wird von fast 90 % der Europäerinnen und Europäer befürwortet¹. Heute leben oder arbeiten rund 14 Millionen EU-Bürgerinnen und -Bürger langfristig in einem anderen Mitgliedstaat, und es gibt 1,9 Millionen Grenzgängerinnen und Grenzgänger und 3,64 Millionen entsandte Arbeitskräfte². Hinter all diesen Zahlen stehen einzelne Menschen, nämlich Krankenschwestern und Krankenpfleger in Krankenhäusern und medizinischen Versorgungszentren, Ingenieurinnen und Ingenieure, die an Projekten für saubere Technologien arbeiten, Bauarbeiterinnen und Bauarbeiter, die zur Bereitstellung von Wohnraum und Infrastruktur beitragen, Kraftfahrerinnen und Kraftfahrer sowie Seeleute, die die Lieferketten aufrechterhalten, Saisonkräfte, die bei der Ernte helfen oder in der Tourismusbranche tätig sind, Pilotinnen und Piloten, Flugkabinenpersonal und Fluglotsinnen und Fluglotsen, die die Kontinuität von Flügen sicherstellen, IKT-Fachkräfte, die entscheidende Kompetenzen in die digitale Wirtschaft der EU einbringen, sowie Künstlerinnen und Künstler und Kulturschaffende, die die Kulturlandschaft Europas bereichern.

Dennoch zeigt eine kürzlich durchgeführte Eurobarometer-Umfrage, dass zwar 18 % der Befragten gern im Ausland arbeiten würden, derzeit aber nur 3,9 % der EU-Bürgerinnen und -Bürger als mobile Arbeitskräfte³ tätig sind. Diese Diskrepanz deutet darauf hin, dass es einerseits ein großes Interesse, andererseits aber nach wie vor erhebliche Hindernisse gibt.

Für viele Menschen sind die Hindernisse, die sie von einer Erwerbstätigkeit im Ausland abhalten, praktischer Natur. Eine Person, die in einem bestimmten Mitgliedstaat eine Ausbildung zur Architektin oder zum Architekten, zur Elektrikerin oder zum Elektriker oder zur Lehrkraft absolviert hat, muss möglicherweise auch heute noch mit langen Wartezeiten, kostspieligen und umständlichen Verfahren, unzureichenden Informationen oder Rechtsunsicherheit rechnen, wenn sie versucht, ihre Qualifikationen in einem anderen Mitgliedstaat anerkennen zu lassen, um Zugang zu einem reglementierten Beruf zu erhalten. In anderen Berufsfeldern, in denen die Anerkennung einer Qualifikation für den Zugang zu

¹ [Staatsbürgerschaft und Demokratie – Dezember 2023 – Eurobarometer-Umfrage](#).

² [Annual Report on Intra-EU Labour Mobility, Ausgabe 2025](#).

³ Der Begriff „mobile Arbeitskräfte“ bezieht sich hier auf Personen, die in einem anderen Mitgliedstaat als ihrem Herkunftsland arbeiten, unabhängig von der Dauer dieser Tätigkeit und dem Wohnsitzland. Dazu gehören entsandte Arbeitskräfte, Saisonkräfte sowie Grenzgängerinnen und Grenzgänger.

Arbeitsplätzen formal nicht erforderlich ist, befürchten manche vielleicht, dass ihre Fähigkeiten und Erfahrungen nicht richtig verstanden und bewertet werden, wenn sie in einen anderen Mitgliedstaat ziehen. Eine Person, die im Ausland arbeiten möchte, versteht aber möglicherweise auch kaum, wie ihre Sozialversicherungsansprüche, Rentenbeiträge oder ihr Zugang zu Sozialleistungen – einschließlich Unterstützungsdiensten, die Menschen mit Behinderungen die Teilnahme am Erwerbsleben ermöglichen – geregelt und geschützt werden. Diese Schwierigkeiten können die Mobilität bereits im Keim ersticken⁴.

Gleichzeitig bestehen nach wie vor Überqualifikationen und Missverhältnisse zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage, insbesondere bei mobilen Arbeitskräften aus der EU und Drittstaatsangehörigen⁵. Allzu oft kommt es bei grenzüberschreitender Tätigkeit vor, dass Menschen mit hohen Qualifikationen auf Arbeitsplätzen landen, die unterhalb ihres Qualifikationsniveaus liegen, nur weil ihre Abschlüsse, ihre Berufserfahrung oder ihre Kompetenzen in einem anderen Mitgliedstaat nicht richtig verstanden, nicht anerkannt oder nicht als vertrauenswürdig angesehen werden. Ein erfahrener Ingenieur muss unter Umständen monatelang eine weniger qualifizierte Tätigkeit ausüben, während er auf die Erledigung der Formalitäten wartet, eine voll qualifizierte medizinische Fachkraft kann möglicherweise ihren Beruf nicht ausüben, wenn sie von einem Mitgliedstaat in einen anderen zieht oder aus einem Drittland kommt, weil die Anerkennungsverfahren zu langwierig, zu kostspielig oder zu umständlich sind, und die Kompetenzen einer Grafikdesignerin werden möglicherweise in einem anderen Mitgliedstaat zu gering eingeschätzt, was dazu führt, dass mobile Arbeitskräfte im Vergleich zu den Staatsangehörigen des Aufnahmemitgliedstaats schlechter bezahlt werden. Dies ist ein Schaden für den Einzelnen, für den Arbeitgeber und für die europäische Wirtschaft.

Trotz des anhaltenden Arbeitskräftemangels stoßen Unternehmen auf dieselben Hindernisse und können das Potenzial unseres Binnenmarkts nur teilweise ausschöpfen. Für Arbeitgeber, insbesondere kleine und mittlere Unternehmen (KMU), ist die Anwerbung aus dem Ausland nach wie vor übermäßig komplex, langsam und kostspielig. Ein Technologie-Start-up oder -Scale-up, das eine Expertin aus einem anderen Mitgliedstaat einstellen will, oder ein Krankenhaus, das versucht, den akuten Mangel an Pflegekräften durch die Einstellung qualifizierter Fachkräfte aus einem Drittland zu beheben, kann wegen unnötiger Verfahren zur Anerkennung von Qualifikationen oder wegen aufwendigen Verwaltungsaufwands mit Verzögerungen konfrontiert sein. Diese Hindernisse bremsen den Binnenmarkt aus und schwächen die Fähigkeit der EU, im globalen Wettbewerb zu bestehen.

Wie im Draghi-Bericht und im Letta-Bericht hervorgehoben wird, ist die Arbeitskräftemobilität nicht nur eine Grundfreiheit, sondern auch ein strategischer Vorteil für die Wettbewerbsfähigkeit, Resilienz und Konvergenz der EU. Die Mobilität der Arbeitskräfte

⁴ Überdies gibt es noch weitere praktische Herausforderungen, denen abgeholfen werden muss: Sprachbarrieren, unzureichender Zugang zu Verkehrsmitteln und Beförderungsmöglichkeiten, Schwierigkeiten bei der Suche nach erschwinglichem Wohnraum und Zugang zu zivilrechtlichen Verwaltungsverfahren. Mobile Arbeitskräfte benötigen auch einen fairen Zugang zu Finanzdienstleistungen, und den Steuersystemen mangelt es an Transparenz und Benutzerfreundlichkeit über Grenzen hinweg.

⁵ Die Überqualifizierungsquote der in ihrem eigenen Land beschäftigten EU-Arbeitskräfte lag 2023 bei 20,8 %. Bei mobilen Arbeitskräften aus der EU und aus Drittländern lagen die entsprechenden Quoten bei 31,4 % bzw. 39,8 %. Quelle: Eurostat (Online-Datencode [lfsa_eoqgan](#)).

bringt klare wirtschaftliche Vorteile mit sich und kann dazu beitragen, die demografischen Herausforderungen der EU abzumildern⁶, da sie Chancen nicht nur für diejenigen schafft, die in einen anderen Mitgliedstaat ziehen, sondern auch für diejenigen, die sich dafür entscheiden, in ihrer Heimat zu bleiben oder dorthin zurückzukehren; so trägt sie zu einer ausgewogenen Entwicklung und Konvergenz in der gesamten Union bei. Die Arbeitskräftemobilität hilft Arbeitgebern, die Fachkräfte zu finden, die sie benötigen, fördert das Produktivitätswachstum und kann in der gesamten Erwerbsbevölkerung zu höheren Einkommen führen. Dies ist umso wichtiger, als die EU mit einem zunehmenden Arbeits- und Fachkräftemangel⁷ in Sektoren konfrontiert ist, die für Wettbewerbsfähigkeit und Sicherheit von zentraler Bedeutung sind, nämlich Landwirtschaft und Fischerei, Bauwesen, Gesundheit und Pflege, Verkehr, Digitalwirtschaft, saubere Technologien, Verteidigung und Raumfahrt.

Die Mobilität der Arbeitskräfte muss jedoch auch fair sein. Sie muss durch soziale Sicherheit und den Schutz der Arbeitnehmerrechte sowie durch ein fortwährendes Engagement für Gleichheit, Nichtdiskriminierung und faire Einstellungsverfahren untermauert werden, um wirklich gleiche Wettbewerbsbedingungen für mobile Arbeitskräfte, die lokale Erwerbsbevölkerung und die Unternehmen, die sie einstellen, zu gewährleisten.

Allerdings sind mobile Arbeitskräfte, auch Drittstaatsangehörige, durch Missbrauch und Verletzung ihrer Rechte gefährdet, und Unternehmen, die sich an die Vorschriften halten, werden von Unternehmen unterboten, die dies nicht tun. Trotz der bestehenden Rechtsvorschriften über die Entsendung von Arbeitskräften und die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit stellt die grenzüberschreitende Durchsetzung dieser Rechtsvorschriften nach wie vor eine Herausforderung dar, und die Behörden kooperieren nicht in vollem Umfang.

Geringe Transparenz und lange Unterauftragsketten können das Risiko von Lücken beim Schutz der Arbeitskräfte erhöhen und den Wettbewerb zwischen den Unternehmen verzerren. Beispiele hierfür sind nicht angemeldete Erwerbstätigkeit, einschließlich der Beschäftigung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, Unterbezahlung, mangelhafte Anwendung der Vorschriften bezüglich Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, Ausbeutung der Arbeitskraft, Risiken des Menschenhandels und Diskriminierung. Die Durchsetzung wird durch ein geringes Bewusstsein für Arbeitnehmerrechte und durch Hindernisse bei der Meldung von Verstößen und beim Zugang zu wirksamen Rechtsbehelfen sowie aufseiten der Behörden durch fragmentierte Verfahren, einen eingeschränkten Zugang zu zeitnahen und zuverlässigen Informationen und eine unzureichende Interoperabilität bei Kontrollen behindert. Diese Lücken erschweren den raschen Informationsaustausch und die Aufdeckung und Bekämpfung missbräuchlicher Praktiken, einschließlich Betrug, während Arbeitgeber, die die Vorschriften einhalten, wiederholte und doppelte Kontrollen erfahren.

Die EU-Bürgerinnen und -Bürger sollten in der Lage sein, überall in der EU so selbstverständlich wie in ihrem eigenen Land zu leben, zu studieren, zu arbeiten, eine

⁶ Europäische Kommission: Gemeinsame Forschungsstelle, Biagi, F., Deuster, C., und Natale, F., *A Demographic Perspective on the Future of European Labour Force Participation*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg, 2025, JRC141153.

⁷ Arbeitskräftemangel und -überschüsse in Europa – EURES (EUROpean Employment Services).

Ausbildung zu absolvieren und ihren Ruhestand zu verbringen, und zwar in der Gewissheit, dass sie ihre Kompetenzen in vollem Umfang zum Einsatz bringen können und ihre sozialen Rechte geschützt werden, auch bei der Rückkehr in ihr jeweiliges Herkunftsland⁸. Eine faire Arbeitskräftemobilität sollte die Mobilität in alle Richtungen erleichtern, auch bei der Rückkehr, und es den Menschen ermöglichen, die Erfahrungen und Möglichkeiten, die sie anderswo erhalten haben, in ihre Heimat mitzunehmen.

Damit die EU wettbewerbsfähig bleibt, ist es zudem unabdingbar, sie in Sektoren, die mit Engpässen konfrontiert sind, für Fachkräfte aus Drittländern attraktiver zu machen. Unternehmen, die die Vorschriften einhalten, sollten von verhältnismäßigen Verwaltungsverfahren, klareren Informationen und einfacheren Kontrollen profitieren, und die öffentlichen Verwaltungen sollten in der Lage sein, dank eines besseren Informationsaustauschs und digitaler Instrumente Vorschriften und Verfahren effizienter anzuwenden und durchzusetzen.

Mit dem Fahrplan „Ein Europa, ein Markt“⁹ hat sich die EU verpflichtet, bis Ende 2027 entscheidende Fortschritte bei der Vollendung des Binnenmarkts zu erzielen. Das Paket für faire Arbeitskräftemobilität ist eine Antwort auf die oben dargelegten Herausforderungen. Der Europäische Rat forderte auf seiner Tagung im März 2026 Maßnahmen zur „Verbesserung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer durch eine bessere gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen und eine verstärkte Übertragbarkeit von Qualifikationen und Kompetenzen über nationale Grenzen hinweg, auch durch Digitalisierung und Interoperabilität“. Damit wird den wiederholten Forderungen der Mitgliedstaaten¹⁰, des Europäischen Parlaments¹¹ und des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses¹² Rechnung getragen, aufbauend auf einer umfassenden Konsultation aller einschlägigen Interessenträger¹³.

Der Vorschlag zur Überarbeitung des Mandats der Europäischen Arbeitsbehörde wird die Durchsetzung und den Zugang zu Informationen stärken und die Zusammenarbeit zwischen den Behörden sowie grenzüberschreitende Kontrollen verbessern. Der Vorschlag für einen Europäischen Sozialversicherungspass wird dank der Digitalisierung das Funktionieren der Vorschriften zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit verbessern. Die Initiative

⁸ 2023 stieg die Zahl der Rückkehrer gegenüber dem Vorjahr um 7 % an und betrug 759 000 (2022: 713 000) – [Jahresbericht über die Arbeitskräftemobilität innerhalb der EU \(Ausgabe 2025\)](#).

⁹ [Fahrplan „Ein Europa, ein Markt“ – Europäische Kommission](#).

¹⁰ Zum Beispiel forderte der Europäische Rat auf seiner Tagung im März 2026 Maßnahmen zur „Verbesserung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer durch eine bessere gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen und eine verstärkte Übertragbarkeit von Qualifikationen und Kompetenzen über nationale Grenzen hinweg, auch durch Digitalisierung und Interoperabilität“. Eine faire Arbeitskräftemobilität wurde von allen EU-Ratspräsidentenschaften der letzten Zeit als eine der Hauptprioritäten genannt.

¹¹ [Entschließung des Europäischen Parlaments vom 20. Mai 2021](#) zu den Auswirkungen der EU-Vorschriften auf die Arbeitnehmerfreizügigkeit und den freien Dienstleistungsverkehr: Arbeitskräftemobilität innerhalb der EU als Instrument zur Abstimmung von Anforderungen und Kompetenzen auf dem Arbeitsmarkt, [Entschließung des Europäischen Parlaments vom 18. Januar 2024](#) zu der Überarbeitung des Mandats der Europäischen Arbeitsbehörde (2023/2866(RSP)).

¹² [Opinion on a clear EU framework for the posting of third-country nationals](#).

¹³ Am 16. September 2025 fand ein Umsetzungsdialog mit Exekutiv-Vizepräsidentin Mînzatu statt. Weitere Konsultationstätigkeiten werden in den Folgenabschätzungen beschrieben, die im Rahmen der Vorbereitung der Initiativen dieses Pakets erstellt wurden.

zur Übertragbarkeit von Kompetenzen wird den grenzüberschreitenden Transfer von Qualifikationen und Kompetenzen erleichtern und die Anerkennungsverfahren vereinfachen. Sie wird zu einem echten Binnenmarkt für Talente beitragen, wo Fach- und Führungskräfte ihre Kompetenzen EU-weit einbringen können und Unternehmen leichter die qualifizierten Arbeitskräfte einstellen können, die sie benötigen, um wettbewerbsfähig zu bleiben.

Das Paket für faire Arbeitskräftemobilität ergänzt wichtige strategische sektorale Initiativen, z. B. in den Bereichen Luftfahrt, Seeverkehr¹⁴, Häfen¹⁵, Landwirtschaft¹⁶ oder Forschung¹⁷. Gemäß der Start-up- und Scale-up-Strategie der EU¹⁸ wird es die Anwerbung und Bindung von Talenten unterstützen, was besonders für technologieintensive Innovationen (Deep-Tech) wichtig ist. Das Paket unterstützt auch die Maßnahme „Choose Europe for Science“, indem es dazu beiträgt, Forschungs- und Innovationstalente aus der ganzen Welt anzuziehen und zu binden. Darüber hinaus wird es einen Beitrag zum umfassenderen Rahmen für den Vorschlag zu der Rechtsform „EU Inc.“ leisten, um innovative Unternehmen in die Lage zu versetzen, nach einheitlichen, harmonisierten EU-weiten Vorschriften zu arbeiten. Zudem wird die Kommission, wie in der Mitteilung „Auf dem Weg zu einem 28. Regime für EU-Unternehmen“ dargelegt, 2027 einen Legislativvorschlag ausarbeiten, um vollwertige grenzüberschreitende Telearbeit für Start-ups und Scale-ups in der gesamten Union zu ermöglichen¹⁹. Schließlich geht das Paket auch Hand in Hand mit der Strategie für das Recht zu bleiben: Die Arbeitskräftemobilität ist sowohl ein Recht als auch eine Chance, aber die Menschen sollten auch die Freiheit haben, zu bleiben – mit der Möglichkeit, sich ein gutes Leben und eine erfolgreiche Karriere in ihrer Heimat aufzubauen, wenn sie dies wünschen. Ebenso sollten diejenigen, die in ein anderes Land ziehen, echte Möglichkeiten zur Rückkehr haben und ihre Erfahrungen in ihrer Heimat einzubringen. Die Erleichterung einer fairen Mobilität, einschließlich der Rückkehrmobilität, kann daher auch ein Beitrag zum territorialen Zusammenhalt sein und sicherstellen, dass alle Regionen von den Möglichkeiten des Binnenmarkts profitieren können.

Zusammengenommen werden diese Maßnahmen die Umsetzung und Durchsetzung der EU-Vorschriften im Einklang mit der Europäischen Säule sozialer Rechte²⁰ erleichtern und gleichzeitig einen starken neuen Impuls für eine faire Arbeitskräftemobilität in der EU geben. Sie werden mehr Möglichkeiten für den Einzelnen schaffen und einen besseren Schutz der Arbeitskräfte sowie einen leichteren Zugang zu Talenten ermöglichen, ebenso einfachere Verfahren und einen geringeren Verwaltungsaufwand für Unternehmen. Vor allem spiegelt das Paket eine einfache Überzeugung wider: Wenn die EU eine stärkere und wettbewerbsfähigere Wirtschaft anstrebt, muss sie die Freiheit der Bürgerinnen und Bürger, in ein anderes Land zu ziehen, dort zu arbeiten und Dienstleistungen zu erbringen, fair und einfach gestalten – nicht nur als theoretisches Prinzip, sondern in der Praxis.

¹⁴ Industriestrategie der EU für die maritime Wirtschaft, COM(2026) 111 final.

¹⁵ Strategie für die Häfen der EU, COM(2026) 112 final.

¹⁶ d. h. soziale Konditionalität in den Rechtsvorschriften zur Gemeinsamen Agrarpolitik.

¹⁷ Mit dem bevorstehenden Gesetz über den Europäischen Forschungsraum (EFR).

¹⁸ COM(2025) 270 vom 28.5.2025.

¹⁹ COM(2026) 320 vom 18.3.2026.

²⁰ [Mitteilung zur Europäischen Säule sozialer Rechte, COM\(2026\) 650 final.](#)

2. Die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit modernisieren und vereinfachen

Die seit Langem bestehenden EU-Vorschriften zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit stellen sicher, dass Einzelpersonen in ganz Europa leben, arbeiten, ihren Ruhestand verbringen und sich frei bewegen können, während ihre Sozialversicherungsansprüche gewahrt bleiben. Dies ist ganz einfach das Kernstück der EU-Integration. Die jüngste und lang erwartete Überarbeitung der EU-Vorschriften zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, die im April 2026 vorläufig vereinbart wurde, bietet einen moderneren, gerechteren und wirksameren Rahmen, der den Schutz der Arbeitskräfte stärkt und gleichzeitig unnötigen Verwaltungsaufwand und die Rechtsunsicherheit für grenzüberschreitend tätige Unternehmen verringert.

Gleichzeitig haben die Arbeitsmärkte in der EU in den letzten zehn Jahren einen weiteren Strukturwandel durchlaufen, der eine weitere Modernisierung, Vereinfachung und Klarstellung der Vorschriften erforderlich macht. Aufbauend auf den Verbesserungen der letzten Überarbeitung sollte eine erneute Initiative auf neue Gegebenheiten reagieren, etwa auf die hohe Mobilität bestimmter Gruppen von Arbeitskräften, z. B. bei Personen, die im Rahmen von Kurzzeitverträgen beschäftigt sind und häufig ihren Arbeitsplatz wechseln müssen, bei solchen, die sehr mobil sind, ohne einen stabilen Arbeitsplatz in einem bestimmten Mitgliedstaat zu haben (z. B. digitale Nomaden), und bei Erwerbstätigen, deren Beschäftigungsstatus sich häufig ändert. Dort stellt sich die Frage, wo die Sozialversicherungsbeiträge zu entrichten und einzuziehen sind. Wesentliche Risiken sind das potenzielle Risiko doppelter Beitragszahlungen und des Verlusts der erworbenen Ansprüche von Arbeitskräften, Rechtsunsicherheit in Bezug auf die für Arbeitgeber geltenden Rechtsvorschriften sowie die Umgehung von Vorschriften und Betrug zum Nachteil der Behörden.

Immer mehr Selbstständige sind grenzüberschreitend tätig, manchmal in mehreren Mitgliedstaaten. In den meisten Fällen handelt es sich dabei um legitime Tätigkeiten, für die rasch geltende Rechtsvorschriften festgelegt werden sollten. Manchmal sind sie aber auch mit Risiken verbunden, zum Beispiel bei einer falschen Einstufung des Selbstständigenstatus, bei nicht angemeldeter oder in zu geringem Umfang angemeldeter Erwerbstätigkeit und bei anderen Formen des Betrugs.

Darüber hinaus besteht bei den Mitgliedstaaten Bedarf an Mechanismen, die die Kontrollen und die Überwachung zur Bekämpfung von Missbrauch weiter stärken, unter anderem durch eine verstärkte Verwaltungszusammenarbeit und durch automatischen Datenaustausch. Dies betrifft insbesondere Aktivierungs- oder Arbeitsvermittlungsmaßnahmen für Personen, die ihre Sozialversicherungsleistungen – insbesondere Leistungen bei Arbeitslosigkeit – in ein anderes Land übertragen. Mit der jüngsten Überarbeitung der Vorschriften zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, über die im April 2026 eine vorläufige Einigung erzielt wurde, werden bereits strengere Vorschriften für die Meldung und die wechselseitige Zusammenarbeit zwischen den Ländern eingeführt, um Änderungen des Beschäftigungsstatus der betreffenden Person zu kommunizieren. Die Europäische Kommission wird zu diesem Zweck

Verbesserungen für den Datenaustausch zwischen den Trägern im Rahmen des Elektronischen Austauschs von Information der sozialen Sicherheit (EESSI) vorschlagen. Der nächste Schritt sollte darin bestehen, eine weitere Stärkung der Zusammenarbeit und des Datenaustauschs zu prüfen, insbesondere durch einen strukturellen automatischen Datenaustausch über die Wiederaufnahme der Arbeit und die Aufnahme der Aktivierung.

2027 wird die Kommission daher einen Vorschlag für eine weitere Vereinfachung und Modernisierung der EU-Vorschriften zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit vorlegen.

3. Die Rechtsdurchsetzung verbessern und Informationen für alle gewährleisten

3.1 Stärkung der Europäischen Arbeitsbehörde

Seit ihrer Einrichtung im Jahr 2019 ist die Europäische Arbeitsbehörde (ELA) ein Grundpfeiler für die Gewährleistung einer fairen Arbeitskräftemobilität innerhalb der EU. Dies wurde 2025 bei der Bewertung der Behörde durch die Kommission bestätigt. In derselben Bewertung wurde jedoch festgestellt, dass die strategischen und operativen Kapazitäten der ELA noch weiter gestärkt werden müssen.

Die Kommission hat daher als Teil dieses Pakets einen Vorschlag für eine gezielte Überarbeitung der Verordnung über die Europäische Arbeitsbehörde angenommen.

Eine stärkere Rolle der ELA wird der Kommission und den Mitgliedstaaten dabei helfen, einen echten EU-Arbeitsmarkt zu schaffen, der auf Vertrauen und gleichen Wettbewerbsbedingungen basiert, Chancen für Unternehmen sowie für mobile Arbeitskräfte bietet und diese vor Betrug, Missbrauch und nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit schützt. Die Überarbeitung des Mandats der ELA wird die Wirksamkeit grenzüberschreitender Kontrollen erhöhen, indem der Behörde die Instrumente an die Hand gegeben werden, um bessere Risikobewertungen zur Unterstützung konzertierter und gemeinsamer Kontrollen durchzuführen, die auf Initiative der betroffenen Mitgliedstaaten freiwillig bleiben. Mit der Überarbeitung wird die Rolle der ELA bei der Bereitstellung von Informationen und der Unterstützung von Kontrollen im Zusammenhang mit Drittstaatsangehörigen auf dem EU-Arbeitsmarkt ausdrücklich definiert, da mobile Arbeitskräfte aus der EU und aus Drittländern häufig mit denselben Herausforderungen konfrontiert sind²¹. Dadurch wird die Durchsetzung der arbeits- und sozialrechtlichen Ansprüche dieser Arbeitskräfte gestärkt, und Arbeitgeber, die sich an die Vorschriften halten, werden vor unlauterem Wettbewerb geschützt. Die Initiative wird auch die Information, Beratung und Unterstützung verbessern, indem sie eine direkte und maßgeschneiderte Bereitstellung von Informationen auf der Grundlage der Bedürfnisse der Arbeitskräfte und der Arbeitgeber ermöglicht. Sie wird auch die Mediationsfunktion der ELA stärken und vereinfachen, ihre Wirksamkeit erhöhen und die Risiken und Kosten von Gerichtsverfahren im Zusammenhang mit grenzüberschreitenden Streitigkeiten verringern.

²¹ Die ELA wird die nationalen Arbeitsaufsichtsbehörden bezüglich der arbeits- und sozialversicherungsrechtlichen Aspekte der einschlägigen EU-Richtlinien unterstützen, während die Zuständigkeit für die Migrationspolitik und deren Durchsetzung weiterhin bei den zuständigen nationalen und unionsweiten Behörden liegt.

Schließlich wird sie die Unterstützung der grenzüberschreitenden Mobilität durch das Europäische Netz der Arbeitsvermittlungen (EURES) weiter verbessern und gleichzeitig den Rahmen vereinfachen und den Verwaltungsaufwand für die nationalen Verwaltungen verringern.

3.2 Verbesserung des freien Dienstleistungsverkehrs und der Durchsetzung in Bezug auf entsandte Drittstaatsangehörige

Im Jahr 2023 war jede fünfte entsandte Arbeitskraft Drittstaatsangehöriger²². Sie decken zwar die Lücken im tatsächlichen Arbeitskräftebedarf von EU-Unternehmen ab, doch die Verwaltungsaufgaben im Zusammenhang mit ihrer Entsendung sind nicht immer leicht zu bewältigen. Überdies sind entsandte Drittstaatsangehörige häufig mit größeren Nachteilen konfrontiert als entsandte EU-Arbeitskräfte – angefangen bei mangelnden Informationen über ihre Rechte bis hin zu Lücken bei deren Durchsetzung – und daher einem höheren Ausbeutungsrisiko ausgesetzt. Infolgedessen sind die Umsetzung und die Durchsetzung ihrer Rechte nicht gewährleistet, und sie könnten sich am Ende sogar irregulär im Aufnahmemitgliedstaat aufhalten, wenn sie nicht tatsächlich entsandt wurden.

Der EU-Rechtsrahmen für die Entsendung gilt sowohl für entsandte Arbeitskräfte aus der EU als auch für entsandte Arbeitskräfte aus Drittländern, doch sind Fragen zur Auslegung des bestehenden Rechtsrahmens trotz der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union zu entsandten Drittstaatsangehörigen nach wie vor offen²³. Aus der Zusammenarbeit zwischen der Kommission und der ELA ist ein Handbuch zu den nationalen Rechtsvorschriften und Verfahren für die Entsendung von Drittstaatsangehörigen²⁴ entstanden, und die jüngste Überarbeitung der Sozialversicherungsvorschriften sowie die geplante Einführung der elektronischen Erklärung zur Entsendung von Arbeitskräften tragen dazu bei, einige Probleme bei der Durchsetzung anzugehen. Dies wird durch die gestärkte Rolle der ELA bei der operativen Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Anwendung und Durchsetzung dieser Vorschriften weiter unterstützt. Möglicherweise sind weitere Klarstellungen zu den Bedingungen für eine tatsächliche Entsendung von Drittstaatsangehörigen erforderlich. Weitere Maßnahmen könnten erforderlich sein, nicht nur um die Rechte entsandter Drittstaatsangehöriger zu schützen, sondern auch um die Mitgliedstaaten bei der wirksamen Anwendung und Durchsetzung der Vorschriften zu unterstützen und es EU-Unternehmen zu ermöglichen, Arbeitskräfte aus Drittländern zu entsenden. Dies wiederum wird einen fairen Wettbewerb zwischen den Dienstleistern fördern und dürfte den Verwaltungsaufwand verringern.

²² [Entsendung von Arbeitnehmern – Erhebung von Daten aus den Instrumenten für die Voranmeldung: Bezugsjahr 2023.](#)

²³ [Bericht der Kommission über die Umsetzung der Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern](#)
[ELA Report on the cooperation practices, possibilities and challenges between Member States – specifically in relation to the posting of third-country nationals.](#)

²⁴ [Handbuch.](#)

Aufbauend auf der Arbeit mit der ELA wird die Kommission nach Wegen suchen, wie der Rechtsrahmen für die Entsendung von Drittstaatsangehörigen präzisiert werden kann.

3.3 Modernisierung der Netzwerke für die Vermittlung und den Abgleich von Stellen

Die EU hat eine Fülle digitaler Instrumente zur Unterstützung von Mobilität, Transparenz von Kompetenzen und Stellenvermittlung eingeführt, die gemeinsam darauf abzielen, ein kohärentes Ökosystem zu fördern, darunter Europass, ESCO²⁵ und der EU-Talentpool. Innerhalb dieses Ökosystems ist EURES²⁶ eine zentrale operative Säule, die vertrauenswürdige Daten über offene Stellen liefert und bei der Zusammenführung von Arbeitsuchenden und Arbeitgebern hilft. Die jüngste Bewertung der ELA²⁷ und der EURES-Tätigkeitsbericht (2022-2024) verweisen allerdings auf einen starken Rückgang der EURES-Vermittlungen²⁸, ein geringeres Engagement der Mitgliedstaaten (weniger Personal und weniger Zeitaufwand), eine geringe Bekanntheit in der Öffentlichkeit (nur ein Drittel der Arbeitsuchenden kennt EURES) sowie ein Portal, das bezüglich Datengenauigkeit und Nutzererfahrung Verbesserungsbedarf hat.

Aufbauend auf der EURES-Strategie 2030²⁹ wird die **vorgeschlagene Überarbeitung des Mandats der ELA** weiter zur Unterstützung der Arbeitskräftemobilität in der EU beitragen – durch die Verbesserung der Funktionsweise von EURES und die Maximierung von Synergien mit anderen Netzwerken und IT-Instrumenten für die Vermittlung und den Abgleich von Stellen und die stärkere Fokussierung auf digitale (KI-)Dienste.

Darüber hinaus wird die Kommission vor Ende 2026 einen überarbeiteten Beschluss vorschlagen, um das Netz der öffentlichen Arbeitsvermittlungen auf die aktuellen Herausforderungen auf dem Arbeitsmarkt, insbesondere die Aktivierung schutzbedürftiger Gruppen und die Arbeitsmigration, vorzubereiten.

4. Digitalisierung zur Förderung der Freizügigkeit

Digitale Instrumente sind von zentraler Bedeutung für die Bemühungen der EU, die Verfahren zu vereinfachen und den Verwaltungsaufwand für Einzelpersonen, Unternehmen und öffentliche Verwaltungen zu verringern. Mit den Initiativen dieses Pakets soll ein konkreter Beitrag zu dem Ziel geleistet werden, bis 2030 die vollständige Online-Verfügbarkeit wichtiger öffentlicher Dienste für Einzelpersonen und Unternehmen sicherzustellen. Da sie auf vertrauenswürdigen Lösungen wie der europäischen Brieftasche für die Digitale Identität (EUDI-Wallet) und der Verordnung über das einheitliche digitale Zugangstor aufbauen, den Grundsatz der einmaligen Erfassung voranbringen und eine nahtlose Interoperabilität zwischen

²⁵ Die mehrsprachige europäische Klassifikation für Fähigkeiten, Kompetenzen, Qualifikationen und Berufe.

²⁶ Derzeit geregelt durch die Verordnung (EU) 2016/589 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. April 2016.

²⁷ Bewertung der Europäischen Arbeitsbehörde, COM(2025) 256 vom 26.5.2025.

²⁸ Von fast 85 000 im Zeitraum 2018-2019 auf unter 50 000 im Zeitraum 2021-2023, wobei der Anteil der Vermittlungen innerhalb der EU von 10 % auf unter 5 % gesunken ist.

²⁹ [Europas Arbeitsmarkt verändert sich, und EURES ist bereit, mit seiner Strategie 2030 eine Vorreiterrolle einzunehmen – EURES \(EUROpean Employment Services\)](#).

allen an einer fairen Arbeitskräftemobilität beteiligten Akteuren fördern, werden diese Maßnahmen mehr als nur eine Vereinfachung der Verfahren bewirken. Sie werden dabei helfen, das Vertrauen und die Transparenz zu stärken³⁰ und die Effizienz in grenzüberschreitenden Situationen und beim grenzüberschreitenden Austausch zu verbessern. Sie tragen auch zur Aufdeckung von Betrug und zur Bekämpfung von Missbrauch bei.

4.1 Europäischer Sozialversicherungspass (ESSPASS)

Trotz erheblicher Fortschritte bei der Digitalisierung des grenzüberschreitenden Austauschs zwischen 3 400 nationalen Sozialversicherungsträgern und der Abkehr von papiergestützten Verfahren durch die Einführung des Elektronischen Austauschs von Information der sozialen Sicherheit (EESSI) ist der Nachweis von Sozialversicherungsansprüchen über Grenzen hinweg nach wie vor aufwendig. Einzelpersonen, Unternehmen, Gesundheitsdienstleister sowie nationale, regionale und lokale Behörden sind nach wie vor mit zeitaufwendigen Verfahren konfrontiert, bei denen häufig physische Anwesenheit, Papierdokumente oder elektronische Dokumente ohne sichere Überprüfung erforderlich sind. Diese Hindernisse können Einzelpersonen sogar davon abhalten, von ihrem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch zu machen, und Unternehmen davon abhalten, Arbeitskräfte ins Ausland zu entsenden.

Aufbauend auf bestehenden Initiativen, insbesondere auf der Verordnung über das einheitliche digitale Zugangstor und auf den EUDI-Wallets, hat die Kommission als Teil dieses Pakets einen Vorschlag für einen Europäischen Sozialversicherungspass angenommen.

Diese Initiative wird es einfacher, schneller und sicherer machen, Sozialversicherungsansprüche in der gesamten EU nachzuweisen und zu überprüfen. Sie wird für Personen gelten, die in den Anwendungsbereich der in der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 festgelegten Vorschriften zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit fallen, und die Kommission bereitet derzeit eine Ausweitung dieses Anwendungsbereichs auf Drittstaatsangehörige vor, die sich rechtmäßig in der EU aufhalten und sich in einer grenzüberschreitenden Situation befinden. Die Initiative wird sich schrittweise auf alle Dokumente erstrecken, mit denen Sozialversicherungsansprüche bei einem Umzug innerhalb der EU bescheinigt werden („portable Dokumente“), wobei Alternativen in Papierform beibehalten werden³¹. An erster Stelle steht das portable Dokument A1, aus dem hervorgeht, in welchem Land Sozialversicherungsbeiträge entrichtet werden, und das auch die Europäische Krankenversicherungskarte enthält, über die mehr als 253 Millionen Menschen verfügen und die den Zugang zu medizinisch notwendiger Gesundheitsversorgung bei vorübergehenden Auslandsaufenthalten ermöglicht. Der Vorschlag wird die Vorhersehbarkeit für Einzelpersonen und Unternehmen erhöhen, indem verbindliche Fristen für die Ausstellung von Dokumenten festgelegt werden. Für Unternehmen wird die Einhaltung der Entsendeanforderungen vereinfacht, indem die Informationsanforderungen für die Beantragung des portablen

³⁰ Dies steht auch im Einklang mit den Zielen der Transparenz und Vereinfachung, die in der 2019 ergangenen Empfehlung des Rates zum Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbstständige dargelegt sind ([EUR-Lex – 32019H1115\(01\) – DE - EUR-Lex](#)).

³¹ [Sozialversicherungsansprüche – Formulare – „Your Europe“](#).

Dokuments A1 angeglichen werden und die Möglichkeit einer zentralen Anlaufstelle für diese Anforderungen sowie für die in der elektronischen Erklärung zur Entsendung vereinbarten Anforderungen geboten wird³². Die öffentlichen Verwaltungen werden von einer sofortigen Überprüfung von Dokumenten und besseren Instrumenten zur Aufdeckung von Betrug und zur Durchsetzung der Vorschriften sowie von einer höheren Effizienz durch gestraffte Verfahren profitieren.

4.2 Elektronische Erklärung zur Entsendung von Arbeitskräften

Die Komplexität der Verfahren für die vorübergehende Entsendung von Arbeitskräften in einen anderen Mitgliedstaat wird von vielen Unternehmen als eines der Hindernisse für die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen angesehen³³. Mit den Verwaltungsanforderungen im Rahmen der EU-Entsenderegelungen soll sichergestellt werden, dass die Rechte entsandter Arbeitskräfte bei der grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen angemessen geschützt werden. Allerdings haben die Unterschiede bei den nationalen Meldepflichten, sowohl bezüglich der Art (papiergestützt oder digital) als auch bezüglich des Inhalts, für die Unternehmen und für die entsandten Arbeitskräfte mehr Komplexität geschaffen und den Binnenmarkt fragmentiert. Die kürzlich erzielte vorläufige Einigung über den Vorschlag für eine elektronische Erklärung³⁴ als erstes Ergebnis des Fahrplans „Ein Europa, ein Markt“ ist ein wichtiger Schritt nach vorn. Sie wird es Unternehmen ermöglichen, über ein zentrales mehrsprachiges Portal für die am System teilnehmenden Mitgliedstaaten eine Erklärung über die Entsendung von Arbeitskräften in digitaler Form einzureichen.

Es muss jedoch noch mehr getan werden. Arbeitgeber und mehrere Mitgliedstaaten haben wiederholt eine engere Abstimmung zwischen den Verfahren für die Ausstellung des portablen Dokuments A1 und den Verfahren für die Einreichung der elektronischen Erklärung gefordert. In dieser Hinsicht werden mit dem ESSPASS-Vorschlag bereits wichtige Schritte unternommen, indem die für die Beantragung des portablen Dokuments A1 erforderlichen Daten angeglichen werden.

Die Kommission unternimmt Schritte zur Anwendung des Grundsatzes der einmaligen Erfassung im Zusammenhang mit dem portablen Dokument A1 und dem Verfahren für die Einreichung der elektronischen Erklärung. Diese beiden Verfahren könnten aus technischer und nutzerorientierter Sicht einander angenähert werden, sobald das Portal für die elektronische Erklärung zur Entsendung von Arbeitskräften eingerichtet ist.

Der nächste Schritt der Kommission wird darin bestehen, mit den Mitgliedstaaten zusammenzuarbeiten, damit die nationalen Portale für die Beantragung des portablen Dokuments A1 mit den an das Binnenmarktinformationssystem (IMI) angeschlossenen öffentlichen Schnittstellen interoperabel sind. Die entsprechenden Konsultationen haben bereits 2026 begonnen. Eine solche Straffung wird von einer breiten Nutzung des gemeinsamen

³² Siehe auch den nächsten Abschnitt.

³³ [Synopsis report on Single Market Strategy consultation activities](#).

³⁴ COM(2024) 531 vom 13.11.2024.

Portals für die elektronische Erklärung durch die Mitgliedstaaten abhängen, was von der Kommission nachdrücklich befürwortet wird.

In der Zwischenzeit bemüht sich die ELA weiter darum, durch Digitalisierung den Unternehmen die Einhaltung der bestehenden Vorschriften zu erleichtern. Sie erprobt derzeit ein digitales Instrument, das dazu beitragen soll, **die Entlohnung entsandter Arbeitskräfte zu berechnen und die Transparenz zu erhöhen** – den **Vergütungsrechner**³⁵. Der Nutzerzugang für die am Pilotprojekt beteiligten Länder wird ab 2027 erwartet. Man will zunächst den Straßenverkehrssektor in allen Mitgliedstaaten erfassen und den Rechner dann schrittweise auf andere Sektoren ausweiten.

4.3 Europäischer Aufzeichnungsdienst für Renten- und Pensionsansprüche

Die Transparenz der in verschiedenen Mitgliedstaaten mit unterschiedlichen Rentensystemen erworbenen Rentenansprüche ist eines der Schlüsselemente einer fairen Arbeitskräftemobilität. Ohne Überblick über ihre aktuellen Rentenansprüche in verschiedenen Systemen und Ländern und über die erwarteten Rentenleistungen können mobile Arbeitskräfte Schwierigkeiten haben, ihre berufliche Laufbahn, ihren Sparbedarf und ihren Ruhestand zu planen. Die Kommission unterstützt daher die Entwicklung eines Europäischen Aufzeichnungsdienstes für Renten- und Pensionsansprüche³⁶, um die Informationen aus den nationalen Aufzeichnungssystemen der Mitgliedstaaten miteinander zu verknüpfen. Dieser Dienst soll mobilen Arbeitskräften in Echtzeit einen zentralen Überblick über ihre Rentenansprüche sowie Informationen über Rentenanbieter und -systeme bieten. Das Projekt, das sich derzeit in der Einführungsphase befindet, zielt darauf ab, bis 2029 fünf bis sieben nationale Renten-Tracking-Systeme miteinander zu verknüpfen.

Das Zusatzrentenpaket der Kommission³⁷, das als Teil der Strategie für eine Spar- und Investitionsunion³⁸ angenommen wurde, könnte auch die Arbeitskräftemobilität in der EU unterstützen, indem es die grenzüberschreitende Übertragbarkeit von Zusatzrentenansprüchen unter Achtung der nationalen Rentensysteme verbessert. In der Empfehlung der Kommission zu Trackingsystemen mit Informationen über die individuellen Rentenansprüche, zu Übersichten über die Altersversorgung und zur automatischen Mitgliedschaft³⁹ werden die Mitgliedstaaten ferner aufgefordert, nationale Renten-Tracking-Systeme zu entwickeln und sicherzustellen, dass sie mit dem ETS kompatibel sind, sodass die Arbeitskräftemobilität unterstützt wird.

Die Kommission wird die Entwicklung des Europäischen Aufzeichnungsdienstes für Renten- und Pensionsansprüche weiterhin unterstützen und das Voneinanderlernen und

³⁵ Das Pilotprojekt bezieht sich auf entsandte Kraftfahrer im Straßengüterverkehrssektor in acht Ländern: Belgien, Tschechien, Finnland, Deutschland, Lettland, die Niederlande, Portugal und Slowenien.

³⁶ www.findyourpension.eu.

³⁷ COM(2025) 840 vom 20.11.2025 und COM(2025) 842 vom 20.11.2025.

³⁸ COM(2025) 124 vom 19.3.2025.

³⁹ Empfehlung (EU) 2025/2384 der Kommission vom 20. November 2025 zu Trackingsystemen mit Informationen über die individuellen Rentenansprüche, zu Übersichten über die Altersversorgung und zur automatischen Mitgliedschaft (C(2025) 9300).

den Austausch bewährter Verfahren bei der Aufzeichnung der Rentenansprüche zwischen den Mitgliedstaaten erleichtern.

5. Unternehmen und Arbeitskräfte durch Verbesserung der Übertragbarkeit von Kompetenzen und Qualifikationen

Damit Arbeitskräfte und Fachkräfte die Vorteile der Mobilität im Binnenmarkt in vollem Umfang nutzen können, müssen sie darauf vertrauen können, dass die Qualifikationen und Kompetenzen, die sie in einem Mitgliedstaat erworben haben, in einem anderen Mitgliedstaat leicht verstanden, bewertet und – bei reglementierten Berufen – anerkannt werden. Die Unsicherheit über die Akzeptanz und den Wert der Qualifikationen aus anderen Mitgliedstaaten und gegebenenfalls über das Ergebnis, die Kosten und die Dauer der Anerkennung hält manche davon ab, überhaupt in einen anderen Mitgliedstaat zu ziehen. Diejenigen, die es dennoch tun, laufen Gefahr, dass ihre Kompetenzen nicht ausgeschöpft werden, und sind einem deutlich höheren Risiko für Überqualifizierung ausgesetzt. Dies führt dazu, dass die Arbeitsbedingungen für sie ungünstiger sind als für Inländer mit vergleichbaren Qualifikationen.

Die Herausforderungen betreffen auch Drittstaatsangehörige oder EU-Bürgerinnen und Bürger mit außerhalb der EU erworbenen Qualifikationen, die in der EU arbeiten und sich in den EU-Arbeitsmarkt integrieren wollen. Schwierigkeiten beim Verständnis, der Bewertung und der Anerkennung dieser Qualifikationen und Kompetenzen hindern internationale Talente daran, eine Beschäftigung in der EU zu finden, und tragen zur Nichtausschöpfung von Kompetenzen und zu Überqualifizierung bei.

Hindernisse für die Übertragbarkeit von Kompetenzen hindern Arbeitgeber – insbesondere KMU – auch daran, über die EU-Grenzen hinweg wirksam nach Talenten zu suchen, da sich die Überprüfung ausländischer Qualifikationen für kleinere Personalvermittler häufig als zu kostspielig oder riskant erweist. Dies ist insbesondere dann von Bedeutung, wenn Qualifikationen und Kompetenzen außerhalb der EU erworben wurden, was die Bedeutung transparenter und zuverlässiger Mechanismen zur Unterstützung ihrer Bewertung unterstreicht. Folglich bleiben viele Unternehmen auf lokale Arbeitskräftepools beschränkt, selbst wenn das spezifische Fachwissen, das sie benötigen, anderswo verfügbar wäre.

Im Rahmen dieses Pakets **hat die Kommission eine Initiative zur Übertragbarkeit von Kompetenzen angenommen**. Er besteht aus **drei separaten Rechtsakten**, die darauf abzielen, Informationen über Qualifikationen und Kompetenzen zu digitalisieren und ihre Verfügbarkeit zu verbessern, die Anerkennungsverfahren für reglementierte Berufe zu modernisieren und die Verfahren zur Anerkennung der Qualifikationen und Kompetenzen von Drittstaatsangehörigen zu vereinfachen.

5.1 Übertragbarkeit von Qualifikationen durch Digitalisierung und bessere Information

Unzureichende Informationen über Qualifikationen und Kompetenzen, die in anderen Mitgliedstaaten erworben wurden, und ein unzureichendes Verständnis von diesen

Qualifikationen und Kompetenzen schränken ihren Arbeitsmarktwert für Arbeitskräfte, Fachkräfte und Arbeitgeber ein. Die fortgesetzte Verwendung papiergestützter Qualifikationsnachweise, die anfällig für Betrug sind, erschwert die Überprüfung von Qualifikationen. Zwar investieren viele Mitgliedstaaten in die Digitalisierung von Qualifikationen, doch wird in der Binnenmarktstrategie 2025 darauf hingewiesen, dass der derzeitige Ansatz für die Ausstellung digitaler Zertifikate nach wie vor stark fragmentiert ist. Dies behindert die EU-weite Interoperabilität, sodass mobile Arbeitskräfte und Arbeitgeber keine einheitliche und zuverlässige Möglichkeit haben, Qualifikationen in der gesamten Union nachzuweisen bzw. zu überprüfen. Dies führt zu einem unnötigen Verwaltungsaufwand und unnötigen Kosten für Bürgerinnen und Bürger sowie für Unternehmen und erhöht auch das Risiko von Betrug und Fälschung. Um diese Probleme anzugehen, hat die Kommission als Teil des Pakets einen Vorschlag für einen Rechtsakt über die Übertragbarkeit von Kompetenzen angenommen, mit dem die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, interoperable und sichere digitale Zertifikate für Qualifikationen (sowohl im Zusammenhang mit reglementierten als auch nicht reglementierten Berufen) auszustellen und vergleichbare Informationen über Qualifikationen zu verlangen, unter anderem durch ein neues Europass-Vergleichsinstrument. Digitale Zertifikate sollen für die Bürgerinnen und Bürgern kostenlos ausgestellt werden und in der gesamten Union rechtsgültig und überprüfbar sein. Dass sie EQR-Stufen umfassen werden, die einen Vergleich zwischen den Mitgliedstaaten ermöglichen, wird ihr Verständnis und gegebenenfalls ihre Anerkennung erleichtern, während die Entscheidungen über die Anerkennung auch weiterhin in die Zuständigkeit der zuständigen nationalen Behörden fallen. Mit dem Vorschlag soll sichergestellt werden, dass Arbeitskräfte, Arbeitgeber und nationale Behörden auf einfache, wirksame und kosteneffiziente Weise Zugang zu zuverlässigen und vergleichbaren Informationen über Qualifikationen und Kompetenzen in der Union haben.

5.2 Erleichterung der Anerkennung von Qualifikationen und Ausweitung der automatischen Anerkennung auf weitere reglementierte Berufe

Neue digitale Instrumente werden es mobilen Fachkräften auch erleichtern, ihre beruflichen Qualifikationen in einem anderen Mitgliedstaat rechtlich anerkennen zu lassen, wenn dies für die Ausübung eines reglementierten Berufs erforderlich ist.

Im Rahmen dieses Pakets hat die Kommission einen Vorschlag zur Änderung der Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen angenommen, um unter anderem grenzüberschreitende Anerkennungsverfahren zu erleichtern und zu beschleunigen.

Mit dem Vorschlag wird ein einheitlicher digitaler Arbeitsablauf eingeführt, der auf bestehenden Instrumenten aufbaut und künstliche Intelligenz integriert. Unterstützt werden dadurch sowohl mobile Fachkräfte als auch die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten bei der Prüfung von Anträgen auf grenzüberschreitende Anerkennung. Dies wird die Bearbeitungszeiten verkürzen, die Dokumentationsanforderungen und den Bedarf an beglaubigten Übersetzungen verringern, die Behörden bei der Prüfung der Echtheit von Dokumenten unterstützen und die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission verbessern, um die berufliche Mobilität im Binnenmarkt zu fördern. Die

Verbesserungen stützen sich auf die im Rahmen des Rechtsakts zur Übertragbarkeit von Kompetenzen geschaffenen digitalen Zertifikate.

Darüber hinaus wird die berufliche Mobilität durch die Festlegung gemeinsamer Ausbildungsrahmen für bestimmte Berufe auf der Grundlage bestehender Gemeinsamkeiten zwischen den Mitgliedstaaten weiter verbessert. Gemeinsame Ausbildungsrahmen ermöglichen es den Mitgliedstaaten zwar, ihre eigenen Ausbildungswege zu den Berufen beizubehalten, legen jedoch das Mindestangebot an Kenntnissen, Fähigkeiten und Kompetenzen fest, die für die Ausübung eines bestimmten Berufs rechtlich erforderlich sind, und ermöglichen so die automatische grenzüberschreitende Anerkennung. In einem ersten Schritt **hat die Kommission einen gemeinsamen Ausbildungsrahmen für Physiotherapeuten angenommen**, einen Berufsstand, für den viele Mitgliedstaaten kritische Engpässe melden. Dieser gemeinsame Ausbildungsrahmen ermöglicht es Physiotherapeuten, die die festgelegten Anforderungen erfüllen, von der automatischen Anerkennung zu profitieren, ohne sich zusätzlichen inhaltlichen Qualifikationsbewertungen unterziehen zu müssen.

Zusätzlich zum gemeinsamen Ausbildungsrahmen für Physiotherapeuten hat die Kommission eine **indikative Liste prioritärer Berufe erstellt, für die gemeinsame Ausbildungsrahmen festgelegt werden könnten**. Diese Priorisierung spiegelt die Notwendigkeit wider, über einen rein fallbezogenen Ansatz hinauszugehen und die Anerkennung von Qualifikationen in Berufen zu beschleunigen, die für die wirtschaftliche Widerstandsfähigkeit, die Wettbewerbsfähigkeit und die Fähigkeit Europas, den grünen und den digitalen Wandel zu vollziehen, besonders wichtig sind.

Aufgelistet werden Berufe, bei denen die nationalen Qualifikationsstandards bereits konvergieren, weswegen ein auf EU-Ebene festgelegter gemeinsamer Ausbildungsrahmen bei ihnen am ehesten realisierbar ist. Die Liste enthält Berufe, die besonders wichtig sind für das allgemeine Wettbewerbs- und Innovationspotenzial der EU (z. B. Bauingenieure und biomedizinische Labortechniker) sowie für den ökologischen Wandel und eine unabhängige Energieunion (z. B. Elektriker und Landschaftsarchitekten). Sie umfasst auch verschiedene Pflegeberufe, die im Zusammenhang mit dem demografischen Wandel von entscheidender Bedeutung sind (z. B. Krankenpflege- und Gesundheitsassistenten, Ergotherapeuten und Röntgenassistenten), sowie Berufe im Bildungsbereich (z. B. Erzieher und Kinderpfleger).

Um die Arbeit in diesem Bereich weiter voranzubringen, wird die Kommission **mit den Mitgliedstaaten einen jährlichen Arbeitsplan vereinbaren**, um die einzelnen Schritte gemeinsam zu planen und von Fall zu Fall zu bewerten, ob für gemeinsame Ausbildungsrahmen, die mit den geltenden rechtlichen Kriterien im Einklang stehen, eine ausreichende regulatorische Konvergenz vorliegt. Dies wird eine strukturiertere und zukunftsgerichtete Grundlage für die Zusammenarbeit bieten und gleichzeitig die Kommission und die Mitgliedstaaten in die Lage versetzen, ihre Bemühungen auf Berufe zu konzentrieren, in denen ein gemeinsames Handeln der EU den größten wirtschaftlichen und sozialen Wert erbringen kann.

5.3 Anwerbung und Bindung von Talenten aus Ländern außerhalb der EU

Wie in der Europäischen Asyl- und Migrationsstrategie⁴⁰ erläutert, sollte sich die EU in den nächsten fünf Jahren bemühen, zum attraktivsten Standort im globalen Wettbewerb um Fachkräfte zu werden. Selbst bei einer vollständigen Mobilisierung der einheimischen Arbeitskräfte wäre es aufgrund des Bevölkerungsrückgangs und des gravierenden Arbeitskräfte- und Fachkräftemangels in Schlüsselsektoren dringend erforderlich, Talente aus Drittländern zu gewinnen. Der geplante EU-Talentpool⁴¹ und andere Initiativen wie die überarbeitete Blaue Karte EU, Fachkräftepartnerschaften⁴² und das Pilotprojekt „European Legal Gateway Office“ in Indien spiegeln diesen strategischen Ansatz wider, die EU zu einem wettbewerbsfähigen Ziel der Wahl für qualifizierte Arbeitskräfte zu machen. Gleichzeitig müssen sich Drittstaatsangehörige und EU-Unternehmen, die bereit sind, sie einzustellen, auf klare, einfache und vorhersehbare Verfahren zur Anerkennung von außerhalb der EU erworbenen Qualifikationen verlassen können. Die Schaffung entsprechender Regeln würde es der EU ermöglichen, sich bei der strategischen Zusammenarbeit mit internationalen Partnern wirksamer als einheitlicher Block zu positionieren, insbesondere wenn es um Fachkräftepartnerschaften geht.

Daher hat die Kommission als Teil dieses Pakets einen Vorschlag für eine Richtlinie angenommen, mit der ein gemeinsamer Rechtsrahmen für die Anerkennung von Qualifikationen Drittstaatsangehöriger geschaffen werden soll, um die Position der EU im globalen Wettbewerb um Fachkräfte zu stärken.

Mit diesem Vorschlag sollen unter uneingeschränkter Achtung der Migrationsregelungen der Mitgliedstaaten und ihrer Zuständigkeit für die Reglementierung von Berufen in ihrem Hoheitsgebiet die Anerkennungsverfahren für Drittstaatsangehörige gestrafft werden. Dies wird sowohl Nicht-EU-Bürgerinnen und -Bürgern zugutekommen, die sich bereits in einem Mitgliedstaat aufhalten und Zugang zu einem reglementierten Beruf erhalten möchten, als auch denjenigen, die ihre Qualifikationen im Rahmen einer legalen Migration anerkennen lassen müssen. Durch die parallele Änderung der Richtlinie 2005/36/EG werden EU-Bürgerinnen und -Bürger mit gleichwertigen Qualifikationen, die in einem Drittland erworben wurden, eine mindestens ebenso günstige Behandlung genießen.

Neben gemeinsamen Mindeststandards für die Verfahrensabwicklung (hinsichtlich Fristen, Dokumentationsanforderungen und Rechten der Antragsteller) zielt der Vorschlag auch darauf ab, doppelte Schritte und Gebühren zu beseitigen, indem die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, so weit wie möglich integrierte Verfahren anzubieten. Er sieht auch die Erbringung von Dienstleistungen vor, die den zuständigen Behörden dabei unterstützen sollen, die Echtheit von Qualifikationen aus Drittländern zu überprüfen, wobei die Entscheidung jedoch ihnen überlassen bleibt. Schließlich eröffnet der Vorschlag die Möglichkeit, bestimmte vorab anerkannte Qualifikationen automatisch anerkennen zu lassen, sofern sie die im Binnenmarkt geltenden Mindestanforderungen an die Ausbildung erfüllen und von akkreditierten

⁴⁰ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat – Europäische Strategie für Asyl- und Migrationsmanagement (COM(2026) 45 final).

⁴¹ [Verordnung \(EU\) 2026/1047 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2026 zur Einrichtung eines EU-Talentpools.](#)

⁴² [Fachkräftepartnerschaften – Migration und Inneres – Europäische Kommission.](#)

Ausbildungseinrichtungen in Drittländern ausgestellt und von europäischen Qualitätssicherungsagenturen überprüft wurden. Diese Möglichkeit würde für Berufe gelten, die von großer wirtschaftlicher Bedeutung sind, für die die EU bereits harmonisierte Mindestanforderungen an die Ausbildung festgelegt hat und bei denen ein erheblicher Arbeitskräftemangel besteht. Um den Prozess der Vorabgenehmigung zu beschleunigen und die internationale Zusammenarbeit zu vertiefen, werden mit dem Rahmenwerk auch gestraffte Regelungen für Partnerländer mit vertrauenswürdigen Bildungs- und Ausbildungssystemen eingeführt.

Als Teil dieses Pakets wird die Richtlinie über die Anerkennung von Qualifikationen Drittstaatsangehöriger von einer Reihe ergänzender „sanfter“ Maßnahmen flankiert, um das Vertrauen, die Transparenz und das Verständnis der von Drittstaatsangehörigen im Ausland erworbenen Kompetenzen und Qualifikationen zu verbessern, einschließlich einer erleichterten Unterstützung vor der Ausreise im Rahmen von Fachkräftepartnerschaften, etwa durch eine Vorabbewertung von Kompetenzen und die Vorbereitung von Unterlagen, eine verbesserte Bereitstellung auf EU-Ebene von Informationen für Einzelpersonen und Arbeitgeber sowie die Förderung und bessere Nutzung des Europäischen Qualifikationsrahmens (EQR) in den Beziehungen zu Drittländern.

Fazit

Wie im interinstitutionellen Fahrplan „Ein Europa, ein Markt“ dargelegt, ist der Aufbau eines stärkeren, gerechteren und stärker integrierten Binnenmarkts nicht lediglich eine wirtschaftliche Notwendigkeit, sondern ein politisches Gebot für ein Europa, das in Zeiten geopolitischer Spannungen, technologischer Umbrüche und wirtschaftlicher Unsicherheit widerstandsfähig, wettbewerbsfähig und geeint bleiben will. Wettbewerbsfähigkeit in einem globalen Kontext kann nur durch interne Solidarität erreicht werden. Um dieses Ziel zu erreichen, bedarf es einer wirksamen Umsetzung und Durchsetzung, damit die vereinbarten Verpflichtungen vor Ort in konkrete Ergebnisse verwandelt werden können. In diesem Zusammenhang stellt das Paket zur fairen Arbeitskräftemobilität einen wichtigen Schritt auf dem Weg zu einem stärkeren sozialen Europa dar. Es stärkt die Durchsetzung, um Missbrauch und Ausbeutung zu verhindern, und trägt dazu bei, dass individuelle Sozialversicherungsdaten, Kompetenzen und Qualifikationen wirksam über Grenzen hinweg zirkulieren können. Es verringert mittels Digitalisierung unnötigen Verwaltungsaufwand und unterstützt die Betrugsbekämpfung. Indem dieses Paket das Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten stärkt und die Arbeitskräftemobilität fairer, einfacher und transparenter macht, bringt es weit mehr als nur eine Verbesserung der Verfahren oder neue digitale Instrumente, denn es stärkt den Binnenmarkt als kraftvollen Motor für Solidarität, Chancen, gemeinsamen Wohlstand und Generationengerechtigkeit und als konkreten Ausdruck des Versprechens Europas, seine Bürgerinnen und Bürger, Arbeitskräfte und Unternehmen zu schützen und zu stärken und greifbare Ergebnisse für sie zu erzielen.