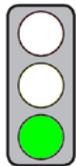


KERNPUNKTE

Ziel der Empfehlung: Die Mitgliedstaaten sollen möglichst einheitliche Arbeitsbedingungen für Praktika vorschreiben.

Betroffene: Unternehmen und Praktikanten.



Pro: (1) Praktikumsvereinbarungen stärken die Rechtssicherheit sowohl der Praktikanten als auch der Unternehmen.

(2) Die EU-weite Ausschreibung von Praktika in EURES kann die Zahl an grenzüberschreitenden Praktika erhöhen.

Contra: –

INHALT

Titel

Vorschlag COM(2013) 857 vom 4. Dezember 2013 für eine **Empfehlung** des Rates zu einem **Qualitätsrahmen für Praktika**

Kurzdarstellung

Hinweis: Die Nummerierung entspricht dem Vorschlag der Kommission.

► Hintergrund und Ziel

- Praktika – insbesondere mit hoher Qualität der Lerninhalte und Arbeitsbedingungen – sind laut Kommission für junge Menschen eine wichtige Einstiegsmöglichkeit in die Arbeitswelt.
- Das Potenzial von Praktika wird nach Ansicht der Kommission nicht voll ausgeschöpft, weil
 - Inhalt und Arbeitsbedingungen vieler Praktika mangelhaft sind,
 - Unternehmen reguläre Arbeitsplätze durch Praktikantenstellen ersetzen und
 - nur wenige Praktika im Ausland absolviert werden (Eurobarometer Nr. 378).
- Die Kommission sieht in der Tatsache, dass Praktika in den Mitgliedstaaten unterschiedlich – teilweise gar nicht – reguliert sind, eine wesentliche Ursache für die geringe Zahl an grenzüberschreitenden Praktika.
- Die Kommission will mit einem „Qualitätsrahmen für Praktika“ (QRP)
 - EU-weite Mindeststandards für Praktika etablieren,
 - die Arbeitsbedingungen und die Qualität der Lerninhalte von Praktika verbessern und
 - die grenzüberschreitende Mobilität von Praktikanten erhöhen.
- In den öffentlichen Konsultationen haben sich die Beteiligten mehrheitlich gegen eine verbindliche Richtlinie und für eine unverbindliche Ratsempfehlung ausgesprochen.

► Geltungsbereich

- Der QRP gilt nur für „Praktika auf dem freien Markt“. Dies sind Praktika, für deren Ausbildungsinhalte keine Dritten, etwa Bildungseinrichtungen, zuständig sind.
- Der QRP gilt nicht für Praktika, die
 - in Lehrplänen von Hochschulen und Berufsausbildungen vorgeschrieben sind oder
 - die Voraussetzung für das Recht zur Ausübung eines Berufes sind und von nationalen Rechtsvorschriften geregelt werden.
- Die Empfehlungen sollen in das nationale Recht oder in die geltende Praxis übernommen werden (Nr. 1).

► Praktikumsvereinbarung

- Die Mitgliedstaaten sollen gewährleisten, dass Praktikumsanbieter und Praktikant eine schriftliche Praktikumsvereinbarung schließen (Nr. 2).
- Die Praktikumsvereinbarung soll enthalten:
 - die Lernziele und Aufgaben (Nr. 4),
 - die Rechte und Pflichten, wie Verschwiegenheitsklauseln (Nr. 9),
 - der Name des betreuenden Ansprechpartners des Praktikanten (Nr. 5),
 - die Arbeitsbedingungen, wie Arbeitszeit und Urlaubszeit (Nr. 6),
 - Regelungen zum Kranken- und Unfallversicherungsschutz sowie zu krankheitsbedingten Fehltagen während des Praktikums (Nr. 7 und 8),
 - ob und in welcher Höhe ein Entgelt oder eine Aufwandsentschädigung gezahlt wird (Nr. 7 und 8) und
 - die Dauer des Praktikums (Nr. 3).

- Praktika sollen grundsätzlich höchstens sechs Monate dauern. Ausnahmen sind zulässig, z.B. bei unternehmenseigenen Schulungen oder Praktika in einem anderen Mitgliedstaat (Nr. 10).
- Die Mitgliedstaaten sollen festlegen, unter welchen Bedingungen ein Praktikum nach Ablauf der vereinbarten Dauer verlängert oder „erneut durchlaufen werden darf“ (Nr. 11).
- Die Kündigungsfrist von Praktikumsvereinbarungen soll für beide Seiten zwei Wochen betragen (Nr. 12).

► **Praktikumsbescheinigung**

Die Praktikumsanbieter sollen die im Praktikum erworbenen Kenntnisse schriftlich bestätigen (Nr. 13).

► **Transparenzanforderungen**

Ausschreibungen von Praktika sollen über die Praktikumsbedingungen, insbesondere über Bezahlung, Arbeitsbedingungen und Sozialschutz, informieren. Die Arbeitsverwaltungen sollen auf diese Punkte in der Beratung eingehen. (Nr. 14)

► **Grenzübergreifende Praktika**

- Die nationalen Arbeitsverwaltungen sollen freie Praktikumsstellen in ihren nationalen Stellenportalen und im europäischen Stellenportal „EURES-Portal“ veröffentlichen (Nr. 17).
- Die Kommission will gemeinsam mit den Mitgliedstaaten eine Informationswebsite über die verschiedenen nationalen Rechtsrahmen für Praktika einrichten (Nr. 28).
- Die Mitgliedstaaten sollen Mobilitätshemmnisse für grenzüberschreitende Praktika – wie hoher Verwaltungsaufwand oder unklare Regelungen – beseitigen (Nr. 16).

► **EU Förderung**

- Die Kommission will grenzüberschreitende Praktika im neuen Programm für allgemeine und berufliche Bildung, Jugend und Sport „Erasmus +“ finanziell fördern (Nr. 27).
- Die Mitgliedstaaten sollen zur Förderung von Praktika auf den Europäischen Sozialfonds (ESF), den Europäischen Fonds zur regionalen Entwicklung (EFRE) und „andere Fonds“ im Programmplanungszeitraum 2014–2020 zugreifen (Nr. 18 und 26).

► **Umsetzung des Qualitätsrahmens für Praktika**

- Die Mitgliedstaaten sollen den QRP bis spätestens Ende 2014 umsetzen und der Kommission die für die Umsetzung zuständige Behörde benennen (Nr. 19 und 20).
- Die Sozialpartner, Arbeitsverwaltungen und (Berufs-)Bildungseinrichtungen sollen bei der Umsetzung des QRP einbezogen werden (Nr. 15, 21 und 22).
- Die Kommission verfolgt, analysiert und berichtet über die Umsetzung des QRP (Nr. 23 und 24).

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

EU-weite Standards bei der Information über die Praktikumsbedingungen haben gegenüber einzelstaatlichen Lösungen den Vorteil, dass Praktikanten bei der grenzüberschreitenden Stellensuche alle relevanten Informationen in vergleichbarer Form erhalten. Dies stärkt die grenzüberschreitende Mobilität. Zudem lassen sich Standards in den 28 Mitgliedstaaten schneller definieren, wenn die EU eine koordinierende Rolle übernimmt.

Politischer Kontext

Das Europäische Parlament hat in einer Entschließung vom 14. Juni 2012 [2012/2647(RSP)] eine Ratsempfehlung für einen Qualitätsrahmen für Praktika gefordert. Die Kommission hat den QRP bereits im Pakt für Jugendbeschäftigung [COM(2012) 727] und in der Mitteilung zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit [COM(2013) 447, s. [cepAnalyse](#)] angekündigt. Im Vorfeld gab es eine öffentliche Konsultation und Anhörungen der Sozialpartner. Der QRP soll die Umsetzung der Jugendgarantie [COM(2012) 729, s. [cepAnalyse](#)] unterstützen.

Stand der Gesetzgebung

04.12.13 Annahme durch Kommission
Offen Annahme durch den Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen:	GD Beschäftigung und Soziales (federführend)
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Beschäftigung (federführend), Berichterstatter: N.N
Bundesministerien:	Familie (federführend)
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Arbeit (federführend); Wirtschaft; Familie
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch Mehrheit der Mitgliedstaaten und mit 260 von 352 Stimmen; Deutschland: 29 Stimmen)

Formalien

Kompetenznorm:	Art. 153, 166 und 292 AEUV (Beschäftigungsbedingungen, berufliche Bildung)
Art der Gesetzgebungszuständigkeit:	Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 AEUV)
Verfahrensart:	Art. 292 AEUV (Verfahren sui generis)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Die Kommission beschränkt sich mit ihrem Vorschlag zu Recht auf die „Praktika auf dem freien Markt“. Denn die übrigen Praktika sind ohnehin entweder durch Hochschulen, Berufsausbildungssysteme oder nationale Rechtsvorschriften ausreichend reguliert.

Praktika dienen neben der Weiterqualifikation immer auch dem Kennenlernen verschiedener Unternehmen und erleichtern die Berufswahl und den Berufseinstieg. Die schriftlichen **Praktikumsvereinbarungen stärken dabei die Rechtssicherheit sowohl der Praktikanten als auch der Unternehmen**. Mit der Aufnahme von Lernzielen und den Aufgaben des Praktikanten in die Praktikumsvereinbarung wird zudem die Qualifikationskomponente der Praktika gestärkt. Jedoch dürfen Art und Umfang der aufzunehmenden Angaben für Unternehmen nicht zu bürokratischen Lasten werden und Praktikantenstellen unattraktiv machen.

Eine grundsätzliche Beschränkung der Praktikumsdauer auf sechs Monate ist vertretbar. Denn mit der Dauer des Praktikums steigt das Fachwissen des Praktikanten und damit die Wahrscheinlichkeit, dass der Praktikant die Tätigkeiten eines regulär Beschäftigten übernimmt und ihn de facto ersetzt. Dies gilt in der Regel zwar auch für Auslandspraktika. Die Ausnahmeregelung für Auslandspraktika lässt sich jedoch mit höheren Einarbeitungskosten und der Förderung von Auslandspraktika begründen.

Für die „geringe“ Zahl grenzüberschreitender Praktika sind weniger die unterschiedlichen Regulierungen in den Mitgliedstaaten verantwortlich. Vielmehr spielen auch kulturelle Unterschiede und die Sprachbarrieren eine wichtige Rolle. EU-weite Mindeststandards für Praktika alleine werden daher keine nennenswerten positiven Effekte haben.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Die Förderung grenzüberschreitender Praktika ist sachgerecht. Denn in der Folge einer Zunahme an grenzüberschreitenden Praktika wird auch die Arbeitskräftemobilität steigen. Hiervon profitieren sowohl junge Menschen aus Ländern mit hoher Jugendarbeitslosigkeit, da sich deren individuelle Wahlmöglichkeiten bei der Arbeitssuche erhöhen, als auch die Unternehmen in Mitgliedstaaten mit vielen unbesetzten Stellen. Jedoch ist die Art und Weise der Förderung entscheidend. Die Förderung grenzüberschreitender Praktika mit EU-Geldern führt jedoch immer auch zu Ineffizienzen in Form von Mitnahmeeffekten. **Die EU-weite Ausschreibung von Praktika in EURES hingegen kann die Zahl an grenzüberschreitenden Praktika effizient – ohne negative Auswirkungen und zu geringen Kosten – erhöhen.**

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Eine zunehmende Zahl grenzüberschreitender Praktika führt zu positiven Wachstums- und Beschäftigungseffekte, da Arbeitnehmer mit internationaler Erfahrung in vielen Branchen gefragt sind. Sofern Praktikantenstellen in Folge einer zu restriktiven Regulierung hingegen für Unternehmen unattraktiv werden, wird jungen Menschen der Übergang von Ausbildung in den Beruf erschwert. Denn Praktika sind eine wichtige Einstiegsmöglichkeit in die Arbeitswelt. Wachstums- und Beschäftigungspotenziale würden mithin verschwendet.

Folgen für die Standortqualität Europas

Vernachlässigbar.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Unproblematisch. Der Rat kann auf Vorschlag der Kommission Empfehlungen erlassen (Art. 292 AEUV). Voraussetzung ist, dass der EU die Verbandskompetenz zusteht, also die Zuständigkeit von den Mitgliedstaaten auf die EU übertragen ist, und dem Rat die Organkompetenz zusteht, er also das zuständige Organ innerhalb der EU ist. Die vorgeschlagenen Empfehlungen betreffen insbesondere die Beschäftigungsbedingungen und die berufliche Bildung. In beiden Bereichen steht der EU die Verbandskompetenz zu (Art. 153 und Art. 166 AEUV). Die Organkompetenz des Rates folgt für die berufliche Bildung unmittelbar aus der Kompetenznorm (Art. 166 Abs. 4 AEUV). Eine solche ausdrückliche Organkompetenz ist für die Beschäftigungsbedingungen zwar nicht gegeben. Allerdings kann der Rat auch dann Empfehlungen erlassen, wenn er zur Rechtsetzung im ordentlichen oder besonderen Gesetzgebungsverfahren befugt ist (Art. 296 AEUV). Dies ist für die Beschäftigungsbedingungen der Fall (Art. 153 Abs. 2 AEUV).

Im Übrigen bewegen sich die Empfehlungen im Rahmen der übertragenen Kompetenzen. Denn der Vorschlag ist beschränkt auf einheitliche Angaben bei Ausschreibungen und Verträgen und sieht insbesondere keine einheitlichen Ausbildungsinhalte, Vergütungen und Sozialversicherungspflichten vor.

Subsidiarität

Unproblematisch.

Verhältnismäßigkeit

Unproblematisch. Die Ratsempfehlung hat keine rechtsbindende Wirkung (Art. 288 AEUV), stellt also gegenüber einer Richtlinie das mildere Mittel dar. Sie ist gleichwohl geeignet, das Ziel zu erreichen. Denn Empfehlungen des Rates stellen eine politische Selbstverpflichtung dar, der sich ein Mitgliedstaat nicht grundlos entziehen kann (Art. 4 Abs. 3 EUV).

Sonstige Vereinbarkeit mit EU-Recht

Die meisten Empfehlungen sind zumindest für bezahlte Praktika bereits Bestandteil des europäischen Arbeitsrechts. Denn bezahlte Praktika sind Arbeitsverhältnisse im Sinne der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs: „Das wesentliche Merkmal des Arbeitsverhältnisses besteht darin, dass jemand während einer bestimmten Zeit für einen anderen nach dessen Weisungen Leistungen erbringt, für die er als Gegenleistung eine Vergütung erhält.“ (EuGH, Rs. 344/87, Rn. 17) Der Arbeitnehmerstatus im Sinne des EU-Rechts gilt auch für Teilzeitbeschäftigte (EuGH, Rs. 53/81), bei sehr geringem Verdienst (EuGH, Rs. 139/85) und bei Befristungen auf zwei Monate (EuGH, Rs. c-413/01).

Auswirkungen auf das deutsche Recht

Es gibt kein eigens für Praktika formuliertes Recht. Um den Empfehlungen nachzukommen, müssten einzelne Aspekte des Arbeitsrechts angepasst werden. So wäre die Begrenzung der Befristung nebst Verlängerungsmöglichkeiten und Ausnahmen für Auslandspraktika in das Gesetz über Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverträge (TzBfG) aufzunehmen. Gleichwohl wird sich in Deutschland wenig ändern. Denn die Empfehlungen der Kommission sind weitgehend bereits im seit 2011 vorliegenden Leitfaden [„Praktika – Nutzen für Praktikanten und Unternehmen“](#), der gemeinsam von den Spitzenverbänden der Wirtschaft in Zusammenarbeit mit dem Bundesarbeits- und dem Bundesbildungsministerium erstellt wurde, enthalten.

Zusammenfassung der Bewertung

Praktikumsvereinbarungen stärken die Rechtssicherheit sowohl der Praktikanten als auch der Unternehmen. Die EU-weite Ausschreibung von Praktika in EURES kann die Zahl grenzüberschreitender Praktika erhöhen.