



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 4.12.2013
COM(2013) 857 final

2013/0431 (NLE)

Vorschlag für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zu einem Qualitätsrahmen für Praktika

{SWD(2013) 495 final}

{SWD(2013) 496 final}

BEGRÜNDUNG

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

In den letzten 20 Jahren wurden Praktika für junge Menschen zu einer wichtigen Einstiegsmöglichkeit in den Arbeitsmarkt. Die Förderung der Beschäftigungsfähigkeit und der Produktivität junger Menschen ist ein wichtiger Faktor dafür, dass sie auf dem Arbeitsmarkt Fuß fassen können. Doch obwohl Praktika immer mehr zu einem Standard in unseren Arbeitsmärkten werden, wächst angesichts dieser weiten Verbreitung die Sorge hinsichtlich Lerninhalten und Arbeitsbedingungen. Wenn Praktika tatsächlich den Einstieg in das Arbeitsleben erleichtern sollen, müssen sie qualitativ hochwertige Lerninhalte und angemessene Arbeitsbedingungen bieten und sollten kein billiger Ersatz für reguläre Arbeitsplätze sein.

Im Dezember 2012 legte die Kommission das Paket zur Jugendbeschäftigung¹ vor, womit auch eine zweite Runde der Anhörung der Sozialpartner zu einem Qualitätsrahmen für Praktika (QRP)² eingeleitet wurde; dem gingen wiederholte Aufforderungen seitens des Europäischen Parlaments³ und des Europäischen Rates⁴ voraus. Die von der Kommission durchgeführten Konsultationen⁵ in dieser Angelegenheit wie auch andere Studien und Umfragen ergaben, dass in der EU bei Praktika derzeit diverse Probleme auftreten. Betroffen sind hiervon vor allem zwei Punkte:

- unzureichender Lerninhalt (d. h. die Praktikantinnen und Praktikanten müssen untergeordnete Aufgaben verrichten) und
- unangemessene Arbeitsbedingungen (Überstunden, nicht zufriedenstellende Abdeckung von Gesundheits-, Sicherheits- oder Berufsrisiken, geringe oder keine Bezahlung/Aufwandsentschädigung, unklare rechtliche Situation, zu lange Dauer usw.).

Darüber hinaus wiesen die Interessenträger auf das Problem hin, dass, wenn unbezahlte oder schlecht bezahlte Praktika einen großen Anteil ausmachen, der gleichwertige Zugang u. U. nicht gewährleistet werden kann⁶ und tendenziell bezahlte Arbeitskräfte durch Praktikantinnen und Praktikanten ersetzt werden⁷. Letztere werden nicht immer klar darüber informiert, ob sie eine Bezahlung oder Aufwandsentschädigung erhalten oder welche die wichtigsten Arbeitsbedingungen – z. B. Kranken- und Unfallversicherung oder Urlaubsanspruch – sind.

Transparentere Lerninhalte und Arbeitsbedingungen für Praktika werden dazu führen, dass der Arbeitsmarkt effizienter funktioniert. Das Eurobarometer 2013 zu Praktika legt nahe, dass die Ausschreibungen und Angebote von Praktika bei den Arbeitsbedingungen transparenter sein könnten.

Die nationalen Regulierungsrahmen im Allgemeinen und die Strenge dieser Regulierung im Besonderen variieren sehr je nach Art des Praktikums und nach Mitgliedstaat. In manchen Mitgliedstaaten sind Praktika nicht rechtlich definiert. Wenn die Regulierung derzeit

¹ COM(2012) 727 final vom 5.12.2012.

² COM(2012) 728 final vom 5.12.2012.

³ EP 2009/2221(INI) vom 6.7.2010 und Entschließung 2012/2647(RSP).

⁴ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Dezember 2012, Februar 2013 und Juni 2013.

⁵ SWD(2012) 407 final vom 5.12.2012.

⁶ Gemäß dem Bericht über den nationalen Mindestlohn (2011) der britischen Low Pay Commission werden Praktika de facto für immer mehr Stellen zur Voraussetzung.

⁷ Die britische Low Pay Commission spricht in ihrem Bericht 2013 davon, dass oftmals kein Mindestlohn für Positionen gezahlt wird, die offensichtlich reguläre Stellen sind.

fragmentiert ist und Qualitätskriterien in der allgemeinen Anwendung fehlen, so kann ein gemeinsames Verständnis dafür, was ein Praktikum ist und welche Mindeststandards dafür gelten sollten, zur Gestaltung der politischen Strategien und regulatorischen Ansätze der Mitgliedstaaten beitragen. Darüber hinaus ist die Zahl der transnationalen Praktika trotz der großen Mobilität der Studierenden – z. B. im Rahmen des Erasmus-Programms – nachweislich sehr gering⁸. Offenbar ist dies eine verpasste Gelegenheit zur Senkung der Jugendarbeitslosigkeit durch Mobilität: ein Praktikum in einem anderen Land könnte entscheidend sein, wenn junge Menschen eine Stelle in einem anderen Mitgliedstaat annehmen möchten. Mit einem europaweiten QRP könnte besser auf die geringe Anzahl transnationaler Praktika eingegangen werden. Er würde dazu beitragen, in einem Bereich mit großer regulatorischer Fragmentierung eines der größten Hindernisse bei der grenzübergreifenden Mobilität – der Mangel an Informationen – anzugehen. Die Entwicklung eines QRP spielt ferner eine große Rolle für die Erweiterung von EURES auf Praktika, wie dies der Europäische Rat in seinen Schlussfolgerungen von Juni 2012 gefordert hat⁹.

Angesichts der sehr hohen Jugendarbeitslosigkeit in mehreren Mitgliedstaaten und früherer Engagements schlug die Kommission eine Empfehlung zur Einführung einer Jugendgarantie vor¹⁰, die der Rat am 22. April 2013 angenommen hat¹¹. Darin werden die Mitgliedstaaten aufgerufen *sicherzustellen, dass allen jungen Menschen unter 25 Jahren binnen vier Monaten, nachdem sie arbeitslos werden oder die Schule verlassen, eine hochwertige Arbeitsstelle oder Weiterbildungsmaßnahme oder ein hochwertiger Ausbildungs- bzw. Praktikumsplatz angeboten wird*. Qualitätsanforderungen für Praktika sind für eine wirksame Durchführung der Empfehlung von großer Bedeutung.

Vor diesem Hintergrund möchte der gegenwärtige Vorschlag für eine Empfehlung des Rates sicherstellen, dass Praktika den Übergang von der Ausbildung in die Arbeitswelt effizient erleichtern und damit die Beschäftigungsfähigkeit junger Menschen steigern. Der Vorschlag enthält Leitlinien dazu, wie qualitativ hochwertige Lerninhalte und angemessene Arbeitsbedingungen gewährleistet werden können. Auch wird dargelegt, wie die Kommission die Maßnahmen der Mitgliedstaaten durch den EU-Finanzierungsrahmen, den Austausch bewährter Verfahren und Monitoring unterstützen will. Darüber hinaus werden sogenannte „Praktika auf dem freien Markt“ abgedeckt, d. h. Praktika, die zwischen einem Praktikanten bzw. einer Praktikantin und einem Praktikumsanbieter (Unternehmen, gemeinnützige Einrichtung oder staatliche Stelle) ohne Involvierung einer dritten Partei vereinbart und in der Regel nach dem Studienabschluss und/oder im Rahmen der Arbeitssuche absolviert werden. In der vorgeschlagenen Empfehlung werden keine Praktika angesprochen, die in den Curricula von Hochschulen oder berufsbildenden Einrichtungen vorgesehen oder verpflichtender Teil einer beruflichen Ausbildung (Medizin, Architektur usw.) sind.

Dem Vorschlag liegt eine Folgenabschätzung bei, die die Ergebnisse der Konsultation der Interessenträger enthält, die Probleme bei Praktika näher beleuchtet, Rechts- und Subsidiaritätsfragen erörtert und mögliche Optionen zur Lösung des Problems analysiert.

⁸ Gemäß der Eurobarometerumfrage 2013 wurden nur 9 % der Praktika im Ausland absolviert.

⁹ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/131388.pdf

¹⁰ COM(2012)729 final vom 5.12.2012.

¹¹ Empfehlung des Rates zur Einführung einer Jugendgarantie. 2013/C 120/01 vom 22. April 2013.

2. ERGEBNISSE DER KONSULTATIONEN INTERESSIERTER KREISE UND DER FOLGENABSCHÄTZUNGEN

Öffentliche Konsultationen

Die Kommission konsultierte eine breite Palette an Interessenträgern zu den Problemen bei Praktika und zu möglichen Lösungen.

Die öffentliche Konsultation von April bis Juli 2012 ergab, dass Gewerkschaften, nichtstaatliche Organisationen, Jugendorganisationen, Bildungseinrichtungen und die meisten befragten Personen im Allgemeinen eine Kommissionsinitiative unterstützen. Arbeitgeberorganisationen, Handelskammern und Mitgliedstaaten waren zwar im Großen und Ganzen für die Initiative, führten aber auch oftmals an, dass der Rahmen flexibel genug sein müsse, um die Vielfalt der nationalen Vorgehensweisen zu berücksichtigen.

Die meisten Befragten stimmten der Analyse der Kommission zu (schriftliche Praktikumsvereinbarung, klare Ziele und Lerninhalte¹², begrenzte Dauer, angemessene Sozialversicherung usw.). Unternehmen und manche Arbeitgeberorganisationen gaben an, dass Bezahlung und Sozialschutz nicht in die Zuständigkeit der EU fallen.

Anhörung der Sozialpartner

Von Oktober 2012 bis Februar 2013 fand eine zweistufige Anhörung der Sozialpartner zur QRP-Initiative statt. Die Sozialpartner wiederholten ihren Standpunkt aus der öffentlichen Konsultation – die Seite der Gewerkschaften legte Argumente für eine stärkere Initiative vor, die Seite der Arbeitgeber äußerte Bedenken hinsichtlich der Flexibilität und der Belastung für die Unternehmen. Allerdings leiteten sie keine Verhandlungen zu einer möglichen Vereinbarung nach Artikel 154 AEUV ein.

Am 11. Juni 2013 legten EGB, BUSINESSEUROPE, UEAPME und CEEP einen Aktionsrahmen für Jugendbeschäftigung vor, der die Sozialdialogverhandlungen zur Grundlage hatte und in dem die Absicht der Kommission, eine Empfehlung des Rates zu einem europäischen Qualitätsrahmen für Praktika vorzuschlagen, zur Kenntnis genommen wurde. Die Sozialpartner möchten basierend auf dem anstehenden Kommissionsvorschlag für eine Empfehlung des Rates zum europäischen Qualitätsrahmen für Praktika weitere gemeinsame Aktionen mit Blick auf den Rat und das Europäische Parlament unternehmen.

Kleine und mittlere Unternehmen (KMU)

Von März bis Juni 2013 wurde ein KMU-Test durchgeführt, um aus Arbeitgeberperspektive die Qualität der von KMU angebotenen Praktika zu ermitteln und abzuschätzen, wie teuer die potenziellen Maßnahmen im Rahmen eines QRP kämen. Insgesamt nahmen 914 KMU an der Umfrage teil. Der Test veranschaulichte, wie wichtig Praktika für die Schaffung von Arbeitsplätzen in KMU sind; die meisten Befragten (71,9 %) sehen Praktika als eine Möglichkeit, künftige Angestellte auszuwählen und zu schulen. Er bestätigte ferner, dass die meisten KMU (9 von 10) keine Probleme mit den vorgeschlagenen Qualitätselementen hätten.

Eurobarometerumfrage zu Praktika

Im Mai 2013 fand in der EU-27 und in Kroatien eine Umfrage statt, um die Bedenken im Hinblick auf die Qualität von Praktika zu quantifizieren. Die erste EU-weite repräsentative Umfrage zu diesem Thema ergab u. a. Folgendes:

¹² Lerninhalte können u. a. Einführungsschulungen, eine klare Erläuterung/Beschreibung der Arbeit der Organisation und der zugrundeliegenden Sachverhalte in der Branche und die Zuteilung eines Mentors zur Begleitung der Arbeit des Praktikanten und zur Anleitung umfassen.

- es wurde bestätigt, wie weit verbreitet Praktika sind: 46 % der 18- bis 35-jährigen Befragten hatten mindestens eines absolviert;
- jedes dritte Praktikum wurde als nicht zufriedenstellend eingestuft – entweder wegen der Arbeitsbedingungen (25 % aller Praktika), wegen des Lerninhalts (18 %) oder wegen beidem;
- ein wichtiger Grund, warum transnationale Praktika so selten sind (9 % aller Praktika), ist der Mangel an Informationen: 38 % derer, die Interesse gehabt hätten, führten unzureichende Informationen zu den Praktikumsregelungen in anderen Mitgliedstaaten an.

Eine ökonometrische Analyse basierend auf den Eurobarometerergebnissen ergab eine deutliche Korrelation zwischen der Qualität der Praktika und dem „Beschäftigungsergebnis“. Anders formuliert, wer ein Praktikum absolvierte, das nicht an den Mindeststandard heranreichte, fand hinter bedeutend schwerer einen Arbeitsplatz.

Folgenabschätzung

Die zweite Stufe der Anhörung der Sozialpartner wurde von einem Analysedokument¹³ zu den Problemen bei der Qualität von Praktika begleitet, in dem mögliche politische Lösungen angesprochen werden.

Dieses Dokument wurde 2013 zu einer vollwertigen Folgenabschätzung¹⁴ erweitert, die zuvor nicht zugängliche Daten zu Zahl und Qualität von Praktika und neue Belege zur Korrelation zwischen Qualität und Beschäftigungsaussichten enthält. In der Folgenabschätzung werden die politischen Optionen für eine Steigerung des Anteils qualitativ hochwertiger Praktika ermittelt und analysiert; hierbei sollen insbesondere Standards in Form bewährter Verfahren festgelegt und Arbeitgeber dazu bewegt werden, keine Praktika anzubieten, die nicht dem Mindeststandard entsprechen. Ferner werden darin neue Vorschläge zur Transparenz analysiert, um es jungen Menschen leichter zu machen, die Qualität der Praktika zu prüfen.

In der Folgenabschätzung werden neben dem Bezugsszenario vier Optionen untersucht:

- Einrichtung einer Informationswebsite;
- Einrichtung von freiwilligen Qualitätslabels;
- Vorschlag einer Empfehlung des Rates;
- Vorschlag einer Richtlinie.

Es wird der Schluss gezogen, dass die wirksamste, effizienteste und angemessenste Option ein Vorschlag der Kommission für eine Empfehlung des Rates zu einem QRP wäre, die von den Mitgliedstaaten in die nationale Praxis und/oder das nationale Rechtssystem umzusetzen wäre.

Den Mitgliedstaaten würde empfohlen dafür zu sorgen, dass der Abschluss einer schriftlichen Praktikumsvereinbarung obligatorisch wird. In dieser Vereinbarung würden Informationen zu den Lernzielen des Praktikums, den Arbeitsbedingungen, zur Frage der Bezahlung/Aufwandsentschädigung, zu den Rechten und Pflichten nach geltenden EU- und nationalen Rechtsvorschriften und zur Dauer des Praktikums festgehalten.

Darüber hinaus würden zusätzliche Transparenzanforderungen Anreize für qualitativ hochwertige Praktika schaffen und/oder von Praktika abschrecken, die nicht dem Mindeststandard entsprechen.

¹³ SWD(2012) 407 final vom 5.12.2012.

¹⁴ SWD(2013) 495 final vom 4.12.2013.

Gemäß der bevorzugten Option müsste in den Ausschreibungen freier Praktikumsstellen angegeben sein, ob das Praktikum bezahlt wird oder nicht und, falls es sich um ein bezahltes Praktikum handelt, wie hoch die Bezahlung/Aufwandsentschädigung ist. Ferner würden die Praktikumsanbieter gebeten anzugeben, wie hoch der Anteil der Praktikanten ist, denen nach Beendigung des Praktikums ein Arbeitsvertrag angeboten wurde.

3. RECHTLICHE ASPEKTE DES VORSCHLAGS

Rechtsgrundlage

Rechtsgrundlage für diese Initiative sind Artikel 153, 166 und 292 AEUV. Gemäß Artikel 292 AEUV kann der Rat in Bereichen, in denen die EU über Zuständigkeiten verfügt, Empfehlungen auf der Grundlage eines Vorschlags der Kommission abgeben.

Nach Artikel 153 AEUV unterstützt und ergänzt die EU die Tätigkeit der Mitgliedstaaten unter anderem auf den Gebieten Arbeitsbedingungen, soziale Sicherheit und sozialer Schutz der Arbeitnehmer, berufliche Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen und Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung. Gemäß der Rechtsprechung des Gerichtshofes fallen bezahlte Praktika unter Artikel 153.

Um auch unbezahlte Praktika abzudecken, wurde Artikel 166 AEUV als weitere Rechtsgrundlage aufgenommen. Gemäß dieser Bestimmung führt die EU eine Politik der beruflichen Bildung, welche die Maßnahmen der Mitgliedstaaten unter strikter Beachtung der Verantwortung der Mitgliedstaaten für Inhalt und Gestaltung der beruflichen Bildung unterstützt und ergänzt.

Daher gilt je nachdem, ob das Praktikum bezahlt ist oder nicht, Artikel 153 oder Artikel 166 AEUV.

Die Bestimmungen aus Artikel 153 AEUV gelten gemäß Artikel 153 Absatz 5 nicht für das Arbeitsentgelt. Diese letztgenannte Klausel verhindert nicht, dass Probleme im Hinblick auf Transparenz angegangen werden, da empfohlen wird, dass in den Praktikumsvereinbarungen klargestellt wird, *ob* eine Bezahlung erfolgt *oder nicht*.

Eine Analogie zu anderen EU-Instrumenten wie der Richtlinie 91/533/EWG des Rates über die Pflicht des Arbeitgebers zur Unterrichtung des Arbeitnehmers über die für seinen Arbeitsvertrag oder sein Arbeitsverhältnis geltenden Bedingungen ist ebenfalls möglich. In dieser Richtlinie heißt es in Artikel 2:

„(1) Der Arbeitgeber ist verpflichtet den [...] Arbeitnehmer [...] über die wesentlichen Punkte des Arbeitsvertrags oder des Arbeitsverhältnisses in Kenntnis zu setzen.

(2) Die Unterrichtung [...] betrifft mindestens folgende Angaben:

h) anfänglicher Grundbetrag, die anderen Bestandteile sowie Periodizität der Auszahlung des Arbeitsentgelts, auf das der Arbeitnehmer Anspruch hat;“¹⁵

Analog hierzu wird in dem Vorschlag für eine Richtlinie über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen im Rahmen einer konzerninternen Entsendung¹⁶ die Thematik der Nennung der Höhe des Gehalts im Beschäftigungsangebot und im Vertrag angesprochen.

¹⁵ Gemäß Artikel 3 dieser Richtlinie ist der Arbeitnehmer spätestens zwei Monate nach Aufnahme der Arbeit schriftlich über diese Angaben zu unterrichten.

¹⁶ KOM(2010) 378 endgültig vom 13.7.2010.

Berufliche Bildung ist ein zentrales Ziel der Beschäftigungs- und Bildungsstrategien der EU. Sie ist auch integraler Bestandteil der Freizügigkeit nach Artikel 45 AEUV – eine Grundfreiheit die im Vertrag geschützt wird. Angesichts der transnationalen Komponente von Praktika wird mit Maßnahmen der einzelnen Mitgliedstaaten allein die Zielsetzung der vorgeschlagenen Initiative – die umfassende Verbesserung der Qualität von Praktika in der EU – nicht erreicht werden.

Und schließlich enthält auch die Charta der Grundrechte der Europäischen Union einige Rechte und Freiheiten, die für künftige Maßnahmen bei Praktika relevant sein könnten, insbesondere Artikel 21 (Nichtdiskriminierung), Artikel 29 (Recht auf Zugang zu einem Arbeitsvermittlungsdienst), Artikel 31 (gerechte und angemessene Arbeitsbedingungen) und Artikel 32 (Verbot der Kinderarbeit und Schutz der Jugendlichen am Arbeitsplatz).

Subsidiarität

Das Subsidiaritätsprinzip gelangt insofern zur Anwendung, als dass der Vorschlag nicht unter die ausschließliche Zuständigkeit der EU fällt.

Bei Praktika bietet eine EU-weite Lösung diverse Vorteile:

- (1) Die von den verschiedenen Stellen in den verschiedenen Mitgliedstaaten angenommenen oder vorgeschlagenen Qualitätsleitlinien deuten auf ähnliche Elemente hin, die als Schlüssel für die Qualitätssteigerung bei Praktika angesehen werden. Dies lässt den Schluss zu, dass die Festlegung von Qualitätsstandards für Praktika je nach nationaler Praxis oder lokalen Unterschieden nicht allzu unterschiedlich ausfallen dürfte.
- (2) Eine EU-weite Lösung wäre für die Mobilität der Praktikantinnen und Praktikanten günstig. Für junge Menschen würde es einfacher, ein Praktikum im Ausland anzunehmen, wenn es eine Standardpraxis oder Standardregelungen gäbe, die klar besagen, was erwartet werden kann.
- (3) Die Erfahrung zeigt, dass angesichts von Koordinierungsschwierigkeiten international anerkannte Qualitätsstandards schneller definiert werden können, wenn supranationale Einrichtungen eine koordinierende und unterstützende Rolle übernehmen.

Die Mitgliedstaaten hätten durchaus die Möglichkeit, individuell Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität von Praktika anzunehmen; tatsächlich haben sie jedoch wiederholt die Kommission aufgerufen, einen QRP anzunehmen (siehe u. a. die Schlussfolgerungen von drei vor nicht allzu langer Zeit abgehaltenen Tagungen des Europäischen Rates: Dezember 2012, Februar 2013 und Juni 2013).

Bei abweichenden Regulierungsrahmen hilft es, ein gemeinsames Verständnis davon zu haben, was ein Praktikum ist und welche Mindeststandards gelten sollen. Dies wird zur Gestaltung der Strategien und Regulierungsansätze der Mitgliedstaaten beitragen, da die vorgeschlagenen Standards durch spezifische Regulierungsansätze der Mitgliedstaaten umgesetzt werden müssen. Auf diese Weise könnte die EU die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Leitlinie Nr. 8 für beschäftigungspolitische Maßnahmen im Rahmen von Europa 2020 konkret unterstützen, insbesondere dabei, „Programme auf[zulegen], um jungen Menschen, insbesondere denjenigen, die weder eine Arbeit haben noch eine schulische oder berufliche Ausbildung absolvieren, dabei behilflich zu sein, eine erste Anstellung zu finden, Berufserfahrung zu sammeln oder Möglichkeiten zur allgemeinen und beruflichen Weiterbildung, einschließlich einer Lehre, zu finden, und rasch [zu] intervenieren, wenn junge Menschen arbeitslos werden“. Damit würde in einem Bereich mit beträchtlicher

regulatorischer Fragmentierung eines der größten Hindernisse bei der grenzübergreifenden Mobilität – der Mangel an Informationen – angegangen, und die Empfehlung würde dazu beitragen, die Unterstützung aus Erasmus+¹⁷ und die weitere Entwicklung von EURES¹⁸ noch zu verstärken.

Verhältnismäßigkeit

Das Instrument der Ratsempfehlung lässt die strenge Einhaltung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zu. In Mitgliedstaaten, die die vorgeschlagenen Schutz- und Qualitätselemente bereits in ihren Rechtsvorschriften oder in ihrer nationalen Praxis verankert haben, besteht kein Handlungsbedarf. Den Mitgliedstaaten steht es ebenso frei zu bewerten, ob es angebracht wäre, noch über den hier vorgeschlagenen QRP hinauszugehen und vor allem auch das Thema Mindestlohn zu erfassen, das der QRP nicht berührt.

4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Nicht zutreffend.

5. FAKULTATIVE ANGABEN

Nicht zutreffend.

¹⁷ Ab dem 1. Januar 2014 wird Erasmus+ das neue EU-Finanzierungsprogramm für allgemeine und berufliche Bildung, Jugend und Sport. Erasmus+ wird über eine neue, straffe Struktur verfügen, die laufende Finanzierungsprogramme in dem Bereich einschließlich des Programms für lebenslanges Lernen (Comenius, Leonardo, Erasmus, Grundtvig und Querschnittsprogramme), Jugend in Aktion, Jean Monnet, Tempus und Erasmus Mundus in sich vereint.

¹⁸ EURES ist ein Kooperationsnetz zwischen der Europäischen Kommission und den öffentlichen Arbeitsverwaltungen der Mitgliedstaaten. Das EURES-Portal stellt Arbeitskräften, Arbeitgebern und bald auch Praktikantinnen bzw. Praktikanten und Praktikumsgebern Informationen zu Arbeitsplätzen Praktika und Lernmöglichkeiten in ganz Europa zur Verfügung.

Vorschlag für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zu einem Qualitätsrahmen für Praktika

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION –

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf die Artikel 153, 166 und 292,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Junge Menschen wurden von der Krise besonders stark getroffen. Die Jugendarbeitslosenquoten haben in mehreren Mitgliedstaaten in den vergangenen Jahren Rekordwerte erreicht; kurzfristig ist kein Rückgang in Sicht. Die Förderung der Beschäftigungsfähigkeit und Produktivität junger Menschen ist ein wichtiger Faktor dafür, dass sie auf dem Arbeitsmarkt Fuß fassen können.
- (2) Ein reibungsloser Übergang von der Schule ins Berufsleben ist von entscheidender Bedeutung, wenn die Chancen junger Menschen auf dem Arbeitsmarkt verbessert werden sollen. Um das Kernziel der Strategie Europa 2020, bis zum Jahr 2020 75 % der 20- bis 64-Jährigen in den Arbeitsmarkt zu bringen, zu erreichen, muss die Ausbildung junger Menschen verbessert und ihr Übergang ins Berufsleben erleichtert werden. In der Leitlinie 8 für beschäftigungspolitische Maßnahmen werden die Mitgliedstaaten aufgerufen, *„Programme auf[z]ulegen, um jungen Menschen, insbesondere denjenigen, die weder eine Arbeit haben noch eine schulische oder berufliche Ausbildung absolvieren, dabei behilflich zu sein, eine erste Anstellung zu finden, Berufserfahrung zu sammeln oder Möglichkeiten zur allgemeinen und beruflichen Weiterbildung, einschließlich einer Lehre, zu finden, und rasch [zu] intervenieren, wenn junge Menschen arbeitslos werden“*.¹⁹
- (3) In den letzten 20 Jahren wurden Praktika für junge Menschen zu einer wichtigen Einstiegsmöglichkeit in den Arbeitsmarkt.
- (4) Es entstehen sozioökonomische Kosten, wenn Praktika reguläre Arbeitsplätze ersetzen, vor allem, wenn dies wiederholt vorkommt oder wenn diese eingesparten Arbeitsplätze in der Regel jungen Menschen als Einstiegspositionen angeboten würden. Darüber hinaus führen qualitativ minderwertige Praktika – insbesondere diejenigen mit geringen Lerninhalten – zu keinem nennenswerten Produktivitätszuwachs und haben auch keine positive Signalwirkung. Die sozialen Kosten beziehen sich auch auf unbezahlte Praktika, die die Karrierechancen von Personen aus benachteiligten Verhältnissen mindern können.
- (5) Es können Verbindungen zwischen der Qualität eines Praktikums und dem Beschäftigungsergebnis nachgewiesen werden. Inwiefern Praktika bei der

¹⁹ Beschluss 2010/707/EU des Rates vom 21. Oktober 2010 über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten.

Erleichterung des Übergangs ins Berufsleben eine Rolle spielen, hängt von ihrer Qualität in puncto Lerninhalte und Arbeitsbedingungen ab. Qualitativ hochwertige Praktika wirken sich direkt positiv auf die Produktivität aus, verbessern die Anpassung an den Arbeitsmarkt und fördern die Mobilität, vor allem da sie für die Unternehmen und für die jungen Menschen die Kosten für die Arbeit- bzw. Personalsuche bzw. die Anpassung der Fertigkeiten senken.

- (6) In der Empfehlung des Rates zur Einführung einer Jugendgarantie²⁰ werden die Mitgliedstaaten aufgerufen sicherzustellen, dass allen jungen Menschen unter 25 Jahren innerhalb eines Zeitraums von vier Monaten, nachdem sie arbeitslos werden oder die Schule verlassen, eine hochwertige Arbeitsstelle oder Weiterbildungsmaßnahme oder ein hochwertiger Ausbildungs- bzw. Praktikumsplatz angeboten wird.
- (7) Diverse Studien und Umfragen haben ergeben, dass ein beträchtlicher Teil der Praktika Qualitätsprobleme aufweist, vor allem wenn keine Bildungs- oder Schulungseinrichtung direkt für die Lerninhalte und Arbeitsbedingungen des Praktikums zuständig war (so genannte „Praktika auf dem freien Markt“).
- (8) Es liegen Nachweise dafür vor, dass einem erheblichen Teil der Praktikantinnen und Praktikanten untergeordnete Aufgaben übertragen und keine ausreichenden Lerninhalte vermittelt werden. Ein qualitativ hochwertiges Praktikum muss über solide und belangreiche Lerninhalte verfügen; wichtig ist hierbei die Festlegung, welche besonderen Fähigkeiten erlangt werden sollen, die Beaufsichtigung und das Mentoring des Praktikanten bzw. der Praktikantin und die Überwachung seiner bzw. ihrer Fortschritte.
- (9) Ferner wurden Probleme im Hinblick auf die Arbeitsbedingungen ermittelt, z. B. Überstunden, Sozialversicherung, Gesundheits-, Sicherheits- oder Berufsrisiken, geringe oder gar keine Bezahlung und/oder Aufwandsentschädigung, Unklarheiten bei den geltenden Rechtsrahmen und lange Dauer des Praktikums.
- (10) Die Regelungen für Praktika sind in der gesamten EU derzeit sehr unterschiedlich. Bestehen Regelungen, so enthalten diese unterschiedliche Qualitätselemente oder Durchführungspraktiken; in manchen Mitgliedstaaten und Branchen dagegen gibt es weitgehend keine Vorschriften für Praktika. Ein beträchtlicher Teil der Praktikumsanbieter nutzt Praktikanten und Praktikantinnen als billige oder gar unbezahlte Arbeitskräfte; Gründe hierfür sind oftmals das Fehlen eines Regulierungsrahmens oder -instruments oder aber mangelnde Transparenz bei den Arbeitsbedingungen und Lerninhalten bei Praktika.
- (11) Ein Qualitätsrahmen für Praktika wird zu besseren Arbeitsbedingungen und Lerninhalten von Praktika beitragen. Der Abschluss einer schriftlichen Praktikumsvereinbarung, in der die Bildungsziele, angemessene Arbeitsbedingungen, die Rechte und Pflichten sowie eine angemessene Dauer verankert sind, ist das Kernstück des Qualitätsrahmens für Praktika.
- (12) Informationsmangel ist einer der Gründe dafür, dass Praktika eine schlechte Qualität aufweisen, und bei Praktika ein viel weiter verbreitetes Problem als bei regulärer Beschäftigung. Größere Transparenzanforderungen für die Ausschreibungen oder Anzeigen für Praktikantenstellen würden dazu beitragen, dass die Arbeitsbedingungen verbessert werden und die Mobilität über Landesgrenzen hinweg gefördert wird.

²⁰

Empfehlung des Rates zur Einführung einer Jugendgarantie. 2013/C 120/01 vom 22. April 2013.

- (13) Die Sozialpartner spielen bei Gestaltung, Durchführung und Monitoring von Berufsbildungsstrategien und -programmen eine wichtige Rolle. Die Zusammenarbeit zwischen den Sozialpartnern und den relevanten Behörden könnte darauf ausgerichtet sein, junge Menschen gezielt darüber zu informieren, welche Karrieremöglichkeiten sich anbieten, welche Fähigkeiten auf den Arbeitsmärkten gebraucht werden und welche Rechte und Verantwortlichkeiten sie als Praktikantinnen und Praktikanten haben. Darüber hinaus können die Sozialpartner dazu beitragen, dass die Umsetzung des Qualitätsrahmens für Praktika erleichtert wird, insbesondere durch die Ausarbeitung und Bereitstellung eines einfachen und prägnanten Musters für Praktikumsvereinbarungen, das vor allem Kleinstunternehmen nutzen könnten und das für ihre spezifischen Zwecke maßgeschneidert ist. In ihrem Aktionsrahmen für Jugendbeschäftigung von Juli 2013 nahmen die europäischen Sozialpartner die Absicht der Kommission zur Kenntnis, eine Empfehlung des Rates für einen Europäischen Qualitätsrahmen für Praktika vorzuschlagen, und gaben bekannt, die Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Qualitätssteigerung von Praktika zu unterstützen.
- (14) Eine Herausforderung besteht darin, die Mobilität der Praktikantinnen und Praktikanten über die Landesgrenzen hinweg in der Europäischen Union zu steigern, um einen echten europäischen Arbeitsmarkt zu fördern. Die bestehende Vielfalt an Regelungen steht der Entwicklung der Mobilität der Praktikantinnen und Praktikanten über die Landesgrenzen hinweg entgegen. Ferner wurde festgestellt, dass mehrere der aufnehmenden Mitgliedstaaten auf administrative und rechtliche Hindernisse im Hinblick auf die grenzübergreifende Mobilität von Praktikantinnen und Praktikanten treffen. Indem der Qualitätsrahmen Standards und Leitlinien bereitstellt, die als Referenz dienen sollten, wird er den Zugang zu transnationalen Praktika erleichtern.
- (15) Die Entwicklung eines Qualitätsrahmens für Praktika wird die Transparenz steigern. Darüber hinaus wird damit die Erweiterung von EURES auf Praktika unterstützt und somit die Mobilität erleichtert, und auch die Unterstützung der Mobilität von Praktikantinnen und Praktikanten im Rahmen von Erasmus+ wird weiter gestärkt.
- (16) Die Programme der Mitgliedstaaten, mit denen Praktika für junge Menschen gefördert und angeboten werden, können aus den europäischen Fonds finanziell unterstützt werden. Darüber hinaus wird die Beschäftigungsinitiative für Jugendliche Praktika im Rahmen der Jugendgarantie unterstützen; angesprochen werden hierbei junge Menschen aus den EU-Regionen mit den höchsten Jugendarbeitslosigkeitsquoten, und eine Kofinanzierung aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) 2014-2020 ist ebenfalls vorgesehen. Der ESF wie auch die Beschäftigungsinitiative für Jugendliche können dazu beitragen, Zahl und Qualität der Praktikaprogramme der Mitgliedstaaten zu steigern. In diesem Rahmen können die Kosten der Praktika bezuschusst werden, einschließlich – unter bestimmten Bedingungen – eines Teils der Bezahlung. Darüber hinaus können damit auch die Kosten für andere Schulungen bezuschusst werden, die junge Menschen neben ihren Praktika machen, z. B. Sprachkurse.
- (17) Die Kommission hat ein spezielles ESF-Programm für technische Hilfe ins Leben gerufen, um den Mitgliedstaaten bei der Einrichtung von ESF-gestützten Praktikaprogrammen unter die Arme zu greifen. Dieses ESF-Programm für technische Hilfe bietet den nationalen und regionalen Behörden, die die Einrichtung neuer oder die Modernisierung bestehender Praktikumsprogramme erwägen, Beratung im Hinblick auf strategische, operative und politische Fragen.

- (18) Der Rat merkt in seiner EntschlieÙung über den strukturierten Dialog über die Jugendbeschäftigung an, dass „ein Qualitätsrahmen für Praktika wünschenswert [ist], um den Bildungswert einer solchen Erfahrung zu gewährleisten“.
- (19) In den Schlussfolgerungen der Tagung des Europäischen Rates von Juni 2011 „Förderung der Jugendbeschäftigung im Hinblick auf die Verwirklichung der Ziele der Strategie Europa 2020“ wird die Kommission um „Leitlinien zu den Bedingungen für hochwertige Praktika mittels eines Qualitätsrahmens für Praktika“²¹ ersucht.
- (20) Das Europäische Parlament forderte die Kommission in seiner EntschlieÙung zur „Gestaltung eines arbeitsplatzintensiven Aufschwungs“²² auf, so rasch wie möglich einen „Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zum Qualitätsrahmen für Praktika“ vorzulegen und „Mindeststandards festzulegen, mit denen die Bereitstellung und die Aufnahme qualitativ hochwertiger Praktika unterstützt werden“.
- (21) Auf der Tagung des Europäischen Rates von Juni 2012 wurde die Kommission ersucht, die Möglichkeit zu prüfen, das EURES-Portal auf Praktika zu erweitern.²³
- (22) In den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Dezember 2012 wurde die Kommission ersucht, „den Qualitätsrahmen für Praktika zügig fertigzustellen“.
- (23) Im Paket zur Jugendbeschäftigung von Dezember 2012 begann die Kommission mit der Anhörung der Sozialpartner zu einem Qualitätsrahmen für Praktika. Die EU-Sozialpartner teilten der Kommission in ihren Antworten mit, dass sie nicht die Absicht haben, Verhandlungen im Hinblick auf eine eigenständige Vereinbarung nach Artikel 154 AEUV aufzunehmen²⁴.
- (24) Der Europäische Rat bestätigte auf der Tagung von Juni 2013 Folgendes: „Der Qualitätsrahmen für Praktika sollte Anfang 2014 eingeführt werden.“
- (25) Der Qualitätsrahmen ist ein wichtiger Eckpfeiler zur Feststellung qualitativ hochwertiger Praktikumsangebote im Rahmen der Empfehlung des Rates zur Einführung einer Jugendgarantie.
- (26) Gemäß dem Jahreswachstumsbericht 2014²⁵ ist unbedingt darauf zu achten, „den Übergang von der Schule in das Erwerbsleben zu erleichtern, insbesondere indem dafür gesorgt wird, dass gute Praktika und Ausbildungsplätze angeboten werden“.
- (27) Für die Zwecke der vorliegenden Empfehlung sind Praktika als Arbeitserfahrung von begrenzter Dauer zu verstehen, die zwischen einem Praktikanten bzw. einer Praktikantin und einem Praktikumsanbieter ohne die Einbindung Dritter vereinbart wird und die eine Lernkomponente aufweist; Ziel ist es, vor der Aufnahme einer regulären Beschäftigung praktische Erfahrungen zu sammeln (Praktika auf dem freien Markt).
- (28) Die vorliegende Empfehlung gilt für alle Praktika auf dem freien Markt, ob bezahlt oder unbezahlt.
- (29) Die vorliegende Empfehlung gilt nicht für Praktika, die Bestandteil eines akademischen Lehrplans oder eines formellen Bildungs- oder Berufsbildungskurses sind. Praktika, deren Inhalt gemäß nationalen Rechtsvorschriften geregelt ist und die

²¹ Schlussfolgerungen des Rates, Dok. Nr. 11838/11, „Förderung der Jugendbeschäftigung im Hinblick auf die Verwirklichung der Ziele der Strategie Europa 2020“, vom 17.6.2011.

²² EntschlieÙung 2012/2647(RSP).

²³ EUCO 76/12 vom 28./29. Juni 2012.

²⁴ COM(2012) 727 final vom 11.12.2012.

²⁵ COM(2013) 800 final vom 13.11.2013.

Voraussetzung für die Erlangung eines Hochschulabschlusses oder das Ausüben eines bestimmten Berufs (z. B. Arzt oder Architekt) sind, sind von der vorliegenden Empfehlung ausgenommen –

EMPFIEHLT DEN MITGLIEDSTAATEN:

- (1) die Qualität von Praktika auf dem freien Markt zu steigern, vor allem im Hinblick auf Lerninhalte und Arbeitsbedingungen, um jungen Menschen den Übergang von der Schule ins Berufsleben zu erleichtern; dazu sollten die folgenden Grundsätze für einen Qualitätsrahmen für Praktika in die nationalen Rechtsvorschriften oder Praktiken aufgenommen werden:

Abschluss einer schriftlichen Praktikumsvereinbarung

- (2) festzulegen, dass Praktika eine schriftliche Vereinbarung als Grundlage haben, die vor dem Praktikum zwischen dem Praktikant bzw. der Praktikantin und dem Praktikumsanbieter geschlossen wird;
- (3) sicherzustellen dass in den Praktikumsvereinbarungen die Bildungsziele, die Arbeitsbedingungen, die Frage der Bezahlung oder Aufwandsentschädigung durch den Praktikumsanbieter, die Rechte und Pflichten der Parteien nach geltenden EU- und nationalen Rechtsvorschriften sowie die Dauer des Praktikums festgehalten werden, wie in den Empfehlungen 4 bis 12 angesprochen;

Lernziele

- (4) bewährte Verfahren zu Lernzielen zu fördern, um jungen Menschen dabei zu helfen, praktische Erfahrungen zu sammeln und relevante Fertigkeiten zu erlangen; die den Praktikantinnen und Praktikanten übertragenen Aufgaben sollten so gestaltet sein, dass diese Ziele erreicht werden können;
- (5) die Praktikumsanbieter dazu aufzurufen, einen Ansprechpartner für die Praktikanten bzw. Praktikantinnen zu benennen, dessen Aufgabe es ist, den Praktikanten bzw. die Praktikantin bei der Durchführung der ihm/ihr übertragenen Aufgabe anzuleiten und seine/ihre Fortschritte zu überwachen;

Arbeitsbedingungen

- (6) sicherzustellen, dass die Praktikantenrechte nach geltenden EU- und nationalen Rechtsvorschriften sowie die Arbeitsbedingungen, einschließlich der geltenden Obergrenzen für die wöchentliche Arbeitszeit, der Ruhezeiten pro Tag und Woche und des Mindesturlaubsanspruchs, beachtet werden;
- (7) die Praktikumsanbieter aufzufordern klarzustellen, in welchem Umfang eine Kranken- und Unfallversicherung besteht und wie krankheitsbedingte Abwesenheiten gehandhabt werden;
- (8) zu gewährleisten, dass in der Praktikumsvereinbarung klar festgehalten wird, ob eine Bezahlung und/oder Aufwandsentschädigung vorgesehen ist und falls ja in welcher Höhe;

Rechte und Pflichten

- (9) zu gewährleisten, dass in der Praktikumsvereinbarung die Rechte und Pflichten des Praktikanten bzw. der Praktikantin und des Praktikumsanbieters festgelegt sind, gegebenenfalls einschließlich der Strategie des Praktikumsanbieters zu Vertraulichkeit und Eigentum an Rechten des geistigen Eigentums;

Angemessene Dauer

- (10) zu gewährleisten, dass die Praktika eine angemessene Länge haben; als Regel sollten sie höchstens sechs Monate dauern, es sei denn, eine längere Dauer ist gerechtfertigt – z. B. bei unternehmenseigenen Schulungsprogrammen zur späteren Einstellung oder Praktika in einem anderen Mitgliedstaat;
- (11) klarzustellen, unter welchen Umständen und Bedingungen ein Praktikum nach Ablauf der ursprünglichen Praktikumsvereinbarung verlängert oder erneut durchlaufen werden darf;
- (12) die Praxis zu fördern, dass in der Praktikumsvereinbarung spezifiziert wird, dass der Praktikant bzw. die Praktikantin oder aber der Praktikumsanbieter diese Vereinbarung mit einer Frist von zwei Wochen schriftlich kündigen können;

Angemessene Anerkennung von Praktika

- (13) die Praktikumsanbieter dazu aufzurufen, mit einer Bescheinigung oder einem Empfehlungsschreiben die während des Praktikums erworbenen Kenntnisse, Fertigkeiten und Kompetenzen zu bestätigen;

Transparenzanforderungen

- (14) zu gewährleisten, dass die Praktikumsanbieter in den Praktikumsausschreibungen und -anzeigen auch die Bedingungen des Praktikums erwähnen, vor allem die Frage der Bezahlung und/oder Aufwandsentschädigung und des Sozialschutzes, und dass die Arbeitsverwaltungen den Transparenzanforderungen nachkommen und angemessene Berufsberatung bieten;

Sozialpartner

- (15) die aktive Einbindung der Sozialpartner in die Durchführung des Qualitätsrahmens für Praktika zu fördern;

Grenzübergreifende Praktika

- (16) die Mobilität der Praktikantinnen und Praktikanten über Ländergrenzen hinweg in der Europäischen Union zu erleichtern, u. a. durch Klärung des nationalen Rechtsrahmens für Praktika auf dem freien Markt, durch Festlegung klarer Regelungen für die Aufnahme von Praktikantinnen und Praktikanten aus anderen Mitgliedstaaten bzw. die Entsendung von Praktikantinnen und Praktikanten in andere Mitgliedstaaten und durch Abbau der Verwaltungsformalitäten;
- (17) die Nutzung des erweiterten EURES-Netzes und den Austausch von Informationen zu Praktika über das EURES-Portal zu fördern und die Arbeitsverwaltungen dazu aufzurufen, freie Praktikumsstellen im EURES-Portal zu veröffentlichen;

Nutzung der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds

- (18) im nächsten Programmplanungszeitraum 2014-2020 die Mittel der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds, also des Europäischen Sozialfonds und des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, und gegebenenfalls der Beschäftigungsinitiative für Jugendliche zu nutzen, um Zahl und Qualität der Praktika zu steigern, u. a. durch wirksame Partnerschaften mit allen relevanten Interessenträgern;

Umsetzung des Qualitätsrahmens für Praktika

- (19) den Qualitätsrahmen für Praktika schnellstmöglich, spätestens jedoch Ende 2014, umzusetzen;
- (20) die für diese Umsetzung zuständige Behörde zu bestimmen und der Kommission mitzuteilen, wie der Qualitätsrahmen für Praktika umgesetzt wird;
- (21) die aktive Einbindung von Arbeitsverwaltungen, Bildungseinrichtungen und Berufsbildungsanbietern bei der Umsetzung des Qualitätsrahmens für Praktika zu fördern.

NIMMT ZUR KENNTNIS, DASS DIE KOMMISSION BEABSICHTIGT:

- (22) eine enge Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten, den Sozialpartnern und anderen Interessenträgern im Hinblick auf die schnelle Umsetzung dieser Empfehlung zu fördern;
- (23) die Umsetzung des Qualitätsrahmens für Praktika nach der vorliegenden Empfehlung zu verfolgen und die Auswirkungen der umgesetzten politischen Strategien zu analysieren;
- (24) über die Fortschritte bei der Umsetzung dieser Empfehlung auf Grundlage der von den Mitgliedstaaten übermittelten Informationen Bericht zu erstatten;
- (25) mit den Mitgliedstaaten, den Sozialpartnern, den Arbeitsverwaltungen und Jugend- und Praktikantenorganisationen zusammenzuarbeiten, um die vorliegende Empfehlung zu fördern;
- (26) die Mitgliedstaaten zu ermutigen und zu unterstützen, u. a. durch die Förderung des Austauschs bewährter Verfahren unter den Ländern, damit der Europäische Sozialfonds und der Europäische Fonds für regionale Entwicklung oder andere europäische Fonds für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 dazu genutzt werden, Zahl und Qualität der Praktika zu steigern;
- (27) sich auch weiterhin darum zu bemühen, dass im Rahmen des Programms Erasmus+ mehr transnationale Praktika angeboten werden;
- (28) zusammen mit den Mitgliedstaaten auf eine Einbindung der Praktika in EURES hinarbeiten und eine spezielle Website zu den nationalen Rechtsrahmen für Praktika einzurichten.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident*