

Unterrichtung
durch die Europäische Kommission

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen:
Entwicklung eines Qualitätsrahmens für Praktika - Zweite Phase der Anhörung der Sozialpartner auf europäischer Ebene gemäß Artikel 154 AEUV
COM(2012) 728 final

Der Bundesrat wird über die Vorlage gemäß § 2 EUZBLG auch durch die Bundesregierung unterrichtet.

Hinweis: vgl. Drucksache 223/12 = AE-Nr. 120274



Brüssel, den 5.12.2012
COM(2012) 728 final

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

Entwicklung eines Qualitätsrahmens für Praktika

**Zweite Phase der Anhörung der Sozialpartner auf europäischer Ebene
gemäß Artikel 154 AEUV**
{SWD(2012) 407 final}
{SWD(2012) 408 final}

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

Entwicklung eines Qualitätsrahmens für Praktika

**Zweite Phase der Anhörung der Sozialpartner auf europäischer Ebene
gemäß Artikel 154 AEUV**

1. EINLEITUNG

Zweck dieser Mitteilung ist es, die Sozialpartner auf EU-Ebene gemäß Artikel 154 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) zu der Frage anzuhören, wie ein Kommissionsvorschlag für einen europäischen Qualitätsrahmen für Praktika inhaltlich aussehen könnte; ferner möchte die Kommission wissen, ob die Sozialpartner wünschen, gemäß Artikel 154 Absatz 4 AEUV in Verhandlungen einzutreten.

In der Mitteilung *Einen arbeitsplatzintensiven Aufschwung gestalten*¹ vom 18. April 2012 (Beschäftigungspaket) kündigte die Kommission an, dass sie bis Ende 2012 eine Empfehlung des Rates für einen Qualitätsrahmen für Praktika vorlegen wolle. Parallel dazu wurde eine öffentliche Konsultation² eingeleitet, um die Meinungen verschiedener Interessenträger zu Notwendigkeit, Anwendungsbereich, Form und möglichem Inhalt einer solchen Initiative einzuholen. Im Rahmen der öffentlichen Konsultation gingen mehr als 250 Beiträge ein, und zwar von nationalen und regionalen Regierungen (Ministerien und Agenturen) (29), von Gewerkschaften (8), von Arbeitgeberorganisationen und Unternehmensvertretern (40), von Jugend(dach)organisationen (14), von Bildungseinrichtungen (33), von anderen Organisationen (11) und von Privatleuten (117). Es herrschte weitgehendes Einvernehmen hinsichtlich der wichtigen Rolle von Praktika für die Erleichterung des Übergangs von der Ausbildung zur Berufstätigkeit und des Bedarfs an hochwertigen Praktika. Gewerkschaften, NRO, die meisten Bildungseinrichtungen, Privatleute und mehrere nationale Regierungen brachten ihre Unterstützung für einen Qualitätsrahmen für Praktika zum Ausdruck.

In ihren Beiträgen zur öffentlichen Konsultation baten die europäischen Sozialpartner darum, gemäß den Verfahren der Artikel 154 und 155 AEUV förmlich zu der Frage angehört zu werden, wie eine Maßnahme gegebenenfalls ausgerichtet werden sollte. Laut diesen Artikeln muss die Kommission die Sozialpartner anhören, bevor sie Vorschläge im Bereich der Sozialpolitik unterbreitet.

Die Kommission akzeptierte den Wunsch der Sozialpartner und unterstrich, dass diese eine Schlüsselrolle bei der Festlegung und Umsetzung eines Qualitätsrahmens für Praktika spielen können. Am 11. September 2012 wurden die europäischen Sozialpartner aufgefordert, in einer

¹ COM(2012) 173 final.

² SWD(2012) 99 final.

ersten Phase der Anhörung ihre Meinung zur möglichen Ausrichtung einer EU-Maßnahme abzugeben. Nach Eingang der Beiträge leitet die Kommission nun eine zweite Phase der Anhörung zum Inhalt des Vorschlags ein³.

In dieser Mitteilung werden die wichtigsten Ergebnisse der ersten Phase der Anhörung zusammengefasst und neuere Daten über Qualitätsprobleme bei Praktika vorgelegt. Darüber hinaus werden Optionen für Maßnahmen auf EU-Ebene vorgestellt. Diese Mitteilung wird durch ein Analysepapier mit Hintergrundinformationen und Analysen ergänzt, das den Sozialpartnern bei der Ausarbeitung ihrer Beiträge helfen soll (z. B. Definition verschiedener Arten von Praktika, deren Vorteile und Kosten, Standpunkte der Interessenträger, Problemstellung und politische Ziele)⁴.

Unter einem Praktikum versteht man eine zeitlich befristete, praktische berufliche Tätigkeit in einem Unternehmen, bei einer öffentlichen Stelle oder einer gemeinnützigen Einrichtung, die Schülerinnen und Schüler, Studierende oder junge Menschen, die vor kurzem ihre Ausbildung abgeschlossen haben, absolvieren, um vor der Aufnahme einer regulären Beschäftigung wertvolle Praxiserfahrung zu sammeln. Es gibt fünf Hauptarten von Praktika, die sich teilweise überschneiden: Praktika während der Ausbildung, Praktika als verpflichtender Teil einer beruflichen Ausbildung (z. B. in den Bereichen Recht, Medizin, Lehrtätigkeit, Architektur, Buchhaltung usw.), Praktika als Teil aktiver Arbeitsmarktpolitik, Praktika auf dem freien Markt und Auslandspraktika.

Die Entscheidung über den Anwendungsbereich der Initiative wird den Sozialpartnern überlassen; eine Möglichkeit wären Praktika auf dem freien Markt, da sie die problematischste Form von Praktika darstellen. Dazu gibt es folgende Alternativen: Der Anwendungsbereich der Maßnahmen könnte entweder ausgeweitet oder aber eingeschränkt werden auf Auslandspraktika oder auf Praktika ab einer bestimmten Dauer. Eine andere Frage ist, ob branchenspezifische Besonderheiten rechtfertigen würden, die Maßnahmen auf bestimmte Branchen zuzuschneiden bzw. zu begrenzen.

2. ERSTE PHASE DER ANHÖRUNG DER SOZIALPARTNER

Die Sozialpartner in der EU sind sich darüber einig, dass Praktika eine wichtige Rolle für die Erleichterung des Übergangs von der Ausbildung zur Berufstätigkeit spielen, insbesondere in Zeiten der Wirtschaftskrise. Im Jahr 2010 hatten sich die branchenübergreifenden Sozialpartner darauf geeinigt, die „*Erhöhung von Anzahl und Qualität der Verträge für Auszubildende und Trainees*“ als Schlüsselmaßnahme ihrer Rahmenvereinbarung über integrative Arbeitsmärkte zu fördern. Alle Befragten stimmen darin überein, dass die

³ Mögliche Ergebnisse dieses Verfahrens: Die Sozialpartner können in Verhandlungen treten und eine eigenständige Vereinbarung erzielen, oder sie können die Kommission ersuchen, auf der Grundlage ihrer Vereinbarung einen Legislativvorschlag auszuarbeiten. Können sich die Sozialpartner nicht einigen oder entscheiden sie sich gegen die Aufnahme von Verhandlungen, so muss die Kommission die Lage bewerten und entscheiden, ob sie einen eigenen Vorschlag vorlegt.

⁴ SWD(2012) 407 vom 5. Dezember 2012.

Sozialpartner große Bedeutung für die Bereitstellung von Praktika haben, und ersuchen die Kommission dringend, durch finanzielle Unterstützung und umfangreiche EU-Programme die Anzahl der Praktikumsplätze zu erhöhen. In der ersten Phase der Anhörung wurden jedoch unterschiedliche Standpunkte hinsichtlich des Bedarfs an einer EU-Initiative, deren Anwendungsbereich, Form und wichtigste Qualitätsmerkmale deutlich.

Die Gewerkschaften halten eine EU-Maßnahme zu Praktika für unbedingt erforderlich. Der *EGB*⁵ ist sehr besorgt über die große Zahl junger Menschen, die manchmal mehrere Jahre lang auf Praktikantenstellen verweilen. Viel zu häufig haben diese jungen Menschen weder einen klaren Status noch irgendwelche Sozialversicherungsansprüche, und ihr Verdienst liegt weit unter dem Mindestlohn. Mit anderen Worten: Sie leisten die Arbeit von regulär Beschäftigten, ohne in den Genuss der entsprechenden Vorteile zu kommen. Nach Ansicht des *EGB* sollte ein Qualitätsrahmen in der Gesetzgebung oder in einem Tarifvertrag verankert werden, damit diese Probleme gelöst werden. Der *EGB* stimmt der Analyse der Kommission und der Definition von Qualitätselementen in den Anhörungsunterlagen zu (Praktikumsvertrag, klare Ziele und Inhalte, zeitliche Befristung, angemessene Sozialversicherung/Bezahlung usw.) und unterstreicht, dass die Sozialpartner aktiv auf jeder Stufe und jeder Ebene dieses Prozesses einbezogen werden müssen. Der *EGB* betont ferner, dass die Einhaltung eines künftigen Qualitätsrahmens überwacht werden muss.

Die Arbeitgeberorganisationen nehmen eine skeptischere Haltung ein und unterstreichen, dass Praktika und Lehrlingsausbildung klar voneinander abgegrenzt werden müssen. BusinessEurope bezweifelt, dass eine EU-Initiative gerechtfertigt ist. Die Arbeitgeberorganisationen räumen ein, dass bei manchen Praktika Bedenken hinsichtlich der Qualität bestehen können; ihrer Meinung nach sollten diese Probleme jedoch auf nationaler oder regionaler Ebene gelöst werden. Sie führen an, dass die EU insbesondere in puncto Bezahlung über keine ausreichende Befugnis verfügt.

BusinessEurope argumentiert, dass Fragen der Bezahlung und Sozialversicherung nicht in den Zuständigkeitsbereich der EU fallen und es für kleine Unternehmen auf jeden Fall schwierig wäre, entsprechende Vorschriften anzuwenden. Obwohl Praktika unbestreitbar beträchtliche Vorteile für KMU aufweisen (insbesondere die Möglichkeit, potenzielle künftige Angestellte vor der Einstellung zu prüfen, hochqualifizierte Arbeitskräfte einzustellen und zu halten und ihr Unternehmensimage zu geringen Kosten zu verbessern), betont die UEAPME⁶, dass kleine Unternehmen besondere Schwierigkeiten damit haben, Praktikumsplätze anzubieten, da diese für sie vergleichsweise kostenintensiver sind. Der CEEP⁷ favorisiert einen Qualitätsrahmen auf EU-Ebene in Form einer Reihe von übergeordneten Grundsätzen.

BusinessEurope und UEAMPE weisen darauf hin, dass der Rahmen genügend Handlungsspielraum für Anpassungen an die verschiedenen nationalen Systeme und

⁵ Europäischer Gewerkschaftsbund.

⁶ Europäische Union des Handwerks und der Klein- und Mittelbetriebe.

⁷ Europäischer Zentralverband der Öffentlichen Wirtschaft.

Verfahren lassen muss. Sie warnen davor, die Praktikumsregelungen mit zu vielen rechtlichen oder administrativen Verfahren zu überladen, die die Unternehmen möglicherweise davon abschrecken, Praktikantinnen und Praktikanten aufzunehmen, und so jungen Menschen die Möglichkeit für wertvolle Arbeitserfahrungen zu nehmen.

Es besteht weitgehend Einigkeit darüber, dass die gemeldeten Probleme zumeist Praktika auf dem freien Markt betreffen; mehrere Organisationen (darunter zahlreiche, aber nicht alle Arbeitnehmerorganisationen) schlagen vor, den Qualitätsrahmen auf Praktika auf dem freien Markt zu beschränken.

Auf der Sitzung des Ausschusses für den sozialen Dialog vom 23. Oktober 2012 haben *BusinessEurope*, *CEEP* und *UEAPME* erklärt, dass die EU-Arbeitgeber bereit seien, als Teil der eigenständigen Verhandlungen der EU-Sozialpartner über einen Aktionsrahmen gegen Jugendarbeitslosigkeit Gespräche über Praktika aufzunehmen. Der *EGB* erklärte, dass er sich zwar umfassend an den Verhandlungen der EU-Sozialpartner über den Aktionsrahmen beteiligen wolle und die Initiative der Kommission zur Entwicklung eines Qualitätsrahmens für Praktika begrüße, die Diskussionen im Zuge des Aktionsrahmens allerdings derzeit nicht der geeignete Ort für Verhandlungen über Praktika im Rahmen von Artikel 154 AEUV seien. Beide Seiten unterstrichen, dass die Standpunkte, die sie während der ersten Phase der Konsultation vertreten hätten, nicht zwangsläufig ihren Standpunkten bei einer (möglichen) zweiten Phase der Konsultation entsprächen.

3. PROBLEME IM ZUSAMMENHANG MIT PRAKTIKA

Trotz der Tatsache, dass Praktika nicht nur für die Praktikantinnen und Praktikanten, sondern auch für die Arbeitgeber und die Gesellschaft insgesamt einige Vorteile mit sich bringen, haben alle EU-Institutionen Befürchtungen hinsichtlich der Wirksamkeit, Verfügbarkeit und Qualität von Praktika geäußert. Das Europäische Parlament hat im Jahr 2010 eine Entschließung verabschiedet, in der insbesondere bessere und gesicherte Praktika sowie eine Europäische Qualitätscharta mit Mindestanforderungen für Praktika gefordert wurden, um deren Bildungswert zu sichern und Ausbeutung zu vermeiden⁸. Im April 2012 kündigte die Europäische Kommission im Beschäftigungspaket⁹ einen Vorschlag für einen Qualitätsrahmen für Praktika bis Ende 2012 an. Im Juni 2012 kam der Europäische Rat zu folgendem Schluss: *„Ein entscheidender Aspekt ist die Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit, insbesondere durch die Initiativen der Kommission zu Jugendgarantien und den Qualitätsrahmen für Praktika.“*¹⁰

Der hohe Grad an politischer Aufmerksamkeit ist der Tatsache geschuldet, dass ein beträchtlicher Teil der Praktika Probleme wie unzureichende Lerninhalte, keine oder

⁸ EP 2009/2221(INI) vom 14.6.2010.

⁹ COM(2012) 173 vom 18.4.2012.

¹⁰ EUCO 76/12, 28.-29. Juni 2012.

unzureichende Entschädigung, nicht zufriedenstellende Bedingungen bei anderen Aspekten (wie schlechte Arbeitsbedingungen) aufweisen. Ferner gibt es auch Probleme mit der geringen Mobilität von Praktikantinnen und Praktikanten innerhalb der EU¹¹.

In allen Mitgliedstaaten ist die Jugendarbeitslosigkeitsquote weit höher als die Quote für die übrige erwerbsfähige Bevölkerung – im Durchschnitt doppelt so hoch. Dafür gibt es eine Reihe von Gründen, insbesondere die fehlende Berufserfahrung von Neuankömmlingen auf dem Arbeitsmarkt. Hier wird die Bedeutung von Praktika für den leichteren Übergang von der Ausbildung zur Berufstätigkeit und letztlich für die Verringerung der Jugendarbeitslosigkeit deutlich. Ein wirksamer Qualitätsrahmen sollte Leitlinien für die Arbeitgeber bereitstellen, damit diese mehr Praktikumsplätze anbieten, die sowohl ihren Unternehmen zugute kommen als auch für die Praktikantinnen und Praktikanten eine gute Einstiegsmöglichkeit in den Arbeitsmarkt darstellen.

Dagegen können Praktika von geringer Qualität, die die Beschäftigungsfähigkeit der Praktikantinnen und Praktikanten nicht verbessern, kein Mindestschutzniveau aufweisen und als kostengünstiger Ersatz für reguläre Arbeitsplätze dienen, junge Menschen davon abhalten, Praktika zu absolvieren, und den Arbeitsmarkt verzerren. In einigen Mitgliedstaaten ist nicht vorgeschrieben, dass die Rechte und Pflichten von Arbeitgebern und Praktikantinnen und Praktikanten in einem Praktikumsvertrag festgelegt werden, d. h. ein Teil der Praktikantinnen und Praktikanten (25 % laut einer Umfrage des Europäischen Jugendforums aus dem Jahr 2011) verfügt über keine schriftlichen Vereinbarungen mit der aufnehmenden Einrichtung.

In puncto Entschädigung und Bezahlung ist die Bereitstellung einer hochwertigen Ausbildung für den Arbeitgeber mit Kosten verbunden. Die Bezahlung ist jedoch ein wichtiges Qualitätsmerkmal. Die fehlende Bezahlung bei einem großen Teil der Praktika wirft die Frage des gleichberechtigten Zugangs zu Praktika auf, da diejenigen mit weniger privilegiertem Hintergrund tatsächlich von Praktika ausgeschlossen werden könnten.

Ein weiteres Problem ist die Zunahme aufeinanderfolgender Praktika, wo ein junger Mensch manchmal mehrere Praktika absolvieren muss, bevor er den Einstieg in den Arbeitsmarkt schafft. Laut der Umfrage des Europäischen Jugendforums absolvierten 37 % der Befragten drei oder mehr Praktika. Eine geringe oder fehlende Bezahlung in Kombination mit der Zunahme aufeinanderfolgender Praktika weckt außerdem die Befürchtung, dass Arbeitgeber Praktika als eine Form der unbezahlten Beschäftigung benutzen.

Derzeit absolvieren vergleichsweise wenige junge Menschen ein **Praktikum in einem anderen Land**. Eine Eurobarometer-Umfrage aus dem Jahr 2011 zeigte, dass 53 % der jungen Menschen in Europa gerne in einem anderen EU-Mitgliedstaat arbeiten würden.¹²

¹¹ Europäische Kommission (2012): Studie zur Erstellung einer umfassenden Übersicht über die Praktikantenausbildung in den Mitgliedstaaten (nachstehend „Studie über Praktika“).

Die wichtigsten Hindernisse für die Organisation der grenzübergreifenden Mobilität hängen mit dem Fehlen transparenter und leicht zugänglicher Informationen über die rechtlichen und administrativen Bedingungen sowie mit der Schwierigkeit zusammen, aufnehmende Einrichtungen zu finden, bei denen sich das Profil der Praktikantinnen und Praktikanten und der Bedarf der Einrichtungen decken. Das Fehlen von Informationen über die Qualität von Praktika ist bei **Auslandspraktika** tatsächlich problematischer. In der Studie über Praktika wurden zwischen den Mitgliedstaaten große Unterschiede bei den Arbeitsmarkt- und Praktikumsregelungen gefunden. Wenn die Praktikantinnen und Praktikanten aus dem Ausland die vor Ort geltenden Bedingungen nicht kennen, können sie nur schwer ihre Rechte verstehen und durchsetzen.

Das Interesse junger Menschen an einer Beschäftigung im Ausland und die gleichzeitig geringe Zahl von Auslandspraktika lassen darauf schließen, dass die Unsicherheit hinsichtlich der Arbeitsbedingungen im Ausland eine wichtige (negative) Rolle spielen könnte. Wenn ein junger Mensch nicht weiß, was er in puncto Arbeitsbedingungen, Lernen, Sozialversicherung, Bezahlung usw. bei einem Praktikum im Ausland erwarten darf, so wird seine Teilnahmebereitschaft begrenzt sein. Damit entgeht den Praktikantinnen und Praktikanten (und späteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern) eine Gelegenheit, neue Kompetenzen und Erfahrungen zu erwerben, und dies stellt ein Hindernis für die Mobilität innerhalb der EU dar.

4. BEDARF AN EU-MASSNAHMEN IM BEREICH PRAKTIKA

Angesichts der Lage junger Menschen auf dem EU-Arbeitsmarkt und der vorstehend beschriebenen Probleme muss die Qualität von Praktika durch die Mobilisierung der Sozialpartner und durch Leitlinien für die Mitgliedstaaten dringend verbessert werden. Dadurch können die hohe Jugendarbeitslosigkeit bekämpft und – durch die Erleichterung des Übergangs von der Ausbildung zur Berufstätigkeit und die Beseitigung von Mobilitätshindernissen – Ungleichgewichte auf dem europäischen Arbeitsmarkt verringert werden. Diese Mitteilung wird als Teil des Jugendbeschäftigungspakets angenommen, das Initiativen zu Jugendgarantien, Mobilität und Praktika umfasst¹³.

Während des Europäischen Semesters 2012 erhielten 22 Mitgliedstaaten länderspezifische Empfehlungen, die insbesondere auf die Verbesserung der Situation junger Menschen auf dem Arbeitsmarkt abzielten¹⁴. Hochwertige Praktika verbessern die Beschäftigungsfähigkeit junger Menschen und stellen wichtige Einstiegsmöglichkeiten in eine reguläre Beschäftigung dar.

¹² Die Erfahrungen mit den Programmen Erasmus und Leonardo da Vinci belegen, dass viele Studierende gerne ein Praktikum im Ausland absolvieren würden, da die Nachfrage potentieller Praktikantinnen und Praktikanten die verfügbaren Mittel bei weitem übersteigt.

¹³ COM(2012) 727 vom 5. Dezember 2012.

¹⁴ Ein detaillierter Überblick über jugendspezifische Empfehlungen ist in Anhang II des Arbeitspapiers SWD(2012) 406 vom 5. Dezember 2012 enthalten.

Die EU-Maßnahmen werden die Mitgliedstaaten dabei unterstützen, die Beschäftigungsleitlinie Nr. 8 zu Europa 2020 umzusetzen, insbesondere bei der Auflage von „Programme[n] [...], um diesen Menschen dabei behilflich zu sein, eine erste Anstellung zu finden, Berufserfahrung zu sammeln oder Möglichkeiten zur allgemeinen und beruflichen Weiterbildung [...] zu finden“. International anerkannte Qualitätsstandards können außerdem schneller festgelegt werden, wenn supranationale Einrichtungen ein Koordinierungs- und Unterstützungsrolle übernehmen. Die EU ist hierfür hervorragend geeignet, zumal es kaum oder keine Anzeichen für die spontane Entwicklung internationaler Qualitätsstandards gibt. Eine EU-weite Lösung hätte auch klare Vorteile für die innereuropäische Mobilität von Praktikantinnen und Praktikanten und würde zu einem stärker integrierten EU-Arbeitsmarkt beitragen. Die Förderung der Mobilität von Praktikantinnen und Praktikanten innerhalb der EU wird zur Verringerung der strukturell bedingten Arbeitslosigkeit beitragen, da es auf dem EU-Arbeitsmarkt ausgeprägte Inkongruenzen bei der Nachfrage nach und dem Angebot an Qualifikationen gibt. Die Entwicklung von Auslandspraktika ist ein wichtiges Instrument hierfür. Junge Menschen, die eine Ausbildung in einem anderen EU-Mitgliedstaat erwägen, sollten über klare Anhaltspunkte verfügen, die es ihnen ermöglichen, Qualitätskriterien zu überprüfen, und die verhindern, dass sie aufgrund von Unsicherheiten im Zusammenhang mit Verwaltungsformalitäten, rechtlichen Bedenken oder Vertragsverpflichtungen abgeschreckt werden. Ein EU-weiter Ansatz ist außerdem eine operative Vorbedingung für die Erweiterung von EURES auf Ausbildungsverhältnisse und Praktika, wie dies der Europäische Rat im Juni 2012¹⁵ gefordert hat.

5. OPTIONEN FÜR EU-MASSNAHMEN

Die Kommission hat Optionen für EU-Maßnahmen ermittelt, zu denen sie die Meinung der Sozialpartner einholen möchte, auch im Hinblick auf die mögliche Aufnahme von Verhandlungen. Alle – kombinierbaren – Optionen für EU-Maßnahmen sind im beigefügten Analysepapier dargelegt.

Derzeit unterscheiden sich die während der ersten Phase der Anhörung eingeholten Meinungen der EU-Sozialpartner bei Inhalt und Form einer derartigen Initiative.

5.1. Qualitätsrahmen für Praktika

Die Kommission hat im Beschäftigungspaket vom April 2012¹⁶ einen Vorschlag für einen Qualitätsrahmen für Praktika angekündigt. Bei der Auswahl der festzulegenden Qualitätselemente hat sich die Kommission auf einige Grundsätze festgelegt, die charakteristisch für hochwertige Praktika sind, und zwar auf der Grundlage der Studie über Praktika und der Antworten auf die offene Konsultation und die erste Phase der Anhörung. Obwohl diese Grundsätze offensichtlich allgemeingültig sind, könnten sie an die Art der Beschäftigung/die Branche sowie die Größe der aufnehmenden Einrichtung angepasst

¹⁵ EUCO 76/12, 28.-29. Juni 2012.

¹⁶ COM(2012) 173 vom 18.4.2012.

werden. Berücksichtigt werden sollten die damit verbundenen Belastungen für KMU, da kleine und insbesondere Kleinstunternehmen größere Schwierigkeiten haben könnten, den Praktikantinnen und Praktikanten denselben Umfang an Betreuung (oder anderer Unterstützung) zu gewähren wie größere Unternehmen. Darüber hinaus sollte das Schutzniveau für Praktikantinnen und Praktikanten nicht größer sein als für Angestellte.

Folgende Elemente könnten Teil des Qualitätsrahmens werden:

- **Praktikumsvereinbarung:** Ausgangspunkt für den Qualitätsrahmen ist der Abschluss einer Praktikumsvereinbarung. Ein hochwertiges Praktikum sollte auf einer schriftlichen Vereinbarung zwischen den Praktikantinnen und Praktikanten und der aufnehmenden Einrichtung (und möglicherweise der Ausbildungseinrichtung) basieren, die Aspekte wie Berufs- und Lernziele, Dauer, tägliche/wöchentliche Arbeitszeit und gegebenenfalls Sozialversicherung und Bezahlung/Entschädigung umfasst.
- **Transparenz der Informationen:** Rechte und Pflichten der Praktikantinnen und Praktikanten, des Arbeitgebers und gegebenenfalls der Ausbildungseinrichtung. Aktuelle Informationen über rechtliche und andere Bestimmungen auf europäischer und nationaler Ebene in vergleichbarem Format sollten allen an der Organisation und am Ablauf von Praktika Beteiligten problemlos zur Verfügung stehen. Die Schwierigkeit, zuverlässige und vollständige Informationen über die Bestimmungen in allen Mitgliedstaaten zu erhalten, ist eines der Haupthindernisse bei der Organisation von Auslandspraktika.
- **Ziele und Inhalt:** Praktika sollten den Praktikantinnen und Praktikanten ermöglichen, ergänzend zu ihrer theoretischen Ausbildung Kenntnisse am Arbeitsplatz zu erwerben. Hauptzweck eines Praktikums ist die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und der Berufsaussichten junger Menschen. Zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit der Praktikantinnen und Praktikanten sind genau festgelegte Ziele und hochwertige Lerninhalte wichtig.
- **Orientierung und Anerkennung:** Bildungsinhalte sollten dadurch sichergestellt werden, dass in der aufnehmenden Organisation jeder Praktikantin bzw. jedem Praktikanten eine persönliche Betreuerin bzw. ein persönlicher Betreuer zugewiesen wird. Die Betreuerin bzw. der Betreuer sollte die Praktikantinnen und Praktikanten bei den ihnen übertragenen Aufgaben begleiten, Fortschritte überwachen und allgemeine Arbeitsverfahren und –techniken erklären. Die Betreuerin bzw. der Betreuer sollte die Leistungen der Praktikantinnen und Praktikanten am Ende des Praktikums bewerten, z. B. in Form eines Referenzschreibens. Eine formale Anerkennung des Praktikums sollte durch eine Abschlussbeurteilung, die Angaben zur Dauer, zum Bildungsinhalt, zu den übernommenen Aufgaben, den erworbenen Kenntnissen, Fertigkeiten und Kompetenzen sowie eine Bewertung der Leistung umfasst, sichergestellt werden.
- **Dauer:** Praktika auf dem freien Markt sollten sich in der Regel nur über einen festgelegten Zeitraum, z. B. sechs Monate, erstrecken, um sicherzustellen, dass sie keine regulären Arbeitsplätze ersetzen. Praktika als verpflichtender Teil einer beruflichen Ausbildung (z. B. bei Ärzten, Juristen, Lehrkräften) sollten davon ausgenommen sein, da diese Praktika normalerweise umfassend geregelt sind. Eine

ähnliche Kategorie stellen die innerbetrieblichen „Traineeship-Programme“ für Einstellungen auf höheren Managementebenen dar, die die Trainees auf eine Führungslaufbahn im Unternehmen vorbereiten sollen.

- **Aufeinanderfolgende Praktika:** Das Problem aufeinanderfolgender Praktika beim selben Arbeitgeber muss geregelt werden, z. B. durch die Beschränkung der Möglichkeit einer neuen Praktikumsvereinbarung zwischen denselben Parteien innerhalb eines bestimmten Zeitraums (z. B. zwölf Monate) nach Ablauf der vorigen Vereinbarung.
- **Sozialversicherungsbestimmungen:** Die Praktikantinnen und Praktikanten sollten mit der aufnehmenden Einrichtung klären, ob sie sozialversichert sind. Dazu gehören die Krankenversicherung und eine Versicherung gegen Unfälle am Arbeitsplatz. Falls es sich bei den Praktikantinnen und Praktikanten nicht um Studierende¹⁷ handelt, müssen die aufnehmende Einrichtung und die Praktikantinnen und Praktikanten die im Arbeitsrecht des betreffenden Landes vorgesehenen Sozialversicherungspflichten erfüllen. Alternativ dazu könnte die Praktikumsvereinbarung eine Versicherung umfassen, die von der aufnehmenden Einrichtung oder von den Praktikantinnen und Praktikanten bezahlt werden muss.
- **Bezahlung/Entschädigung:** Ein unbezahltes Praktikum kann gerechtfertigt sein, wenn ein beiderseitiger Nutzen für die aufnehmende Einrichtung und die Praktikantinnen und Praktikanten in Form von Wissenstransfer und Lernerfahrung vorhanden ist. Aus diesem Grund sollte in einer Leitlinie zur Bezahlung/Entschädigung nur stehen, dass in der schriftlichen Praktikumsvereinbarung klar anzugeben ist, wie hoch die evtl. gewährte Entschädigung oder Bezahlung ist, und darauf hingewiesen werden, welche Rolle diese Bezahlung/Entschädigung für den Zugang zu hochwertigen Praktika und letztlich zu bestimmten Berufen für (junge) Menschen aus benachteiligten Bevölkerungsgruppen spielen kann.
- **Partnerschaftskonzept:** Damit mehr hochwertige Praktikumsplätze angeboten werden können, sollten Arbeitgeber und aufnehmende Einrichtungen die Zusammenarbeit mit öffentlichen Arbeitsverwaltungen (auch durch das EURES-Netz), anderen Behörden, Bildungs- und Ausbildungseinrichtungen und anderen Arbeitgebern intensivieren, so dass u. a. Synergien besser genutzt, Kosten gesenkt, bewährte Verfahren verbreitet und passende Praktikantinnen und Praktikanten vermittelt werden können.

Ein solcher Qualitätsrahmen könnte auf Praktika auf dem freien Arbeitsmarkt beschränkt werden und wie im Beschäftigungspaket angekündigt die Form einer Empfehlung annehmen (auf der Grundlage der Artikel 292 und 153 AEUV).

¹⁷ In den meisten Mitgliedstaaten sind Studierende über den Staat oder ihre Ausbildungseinrichtung sozialversichert, d. h. sie sind bei einem Praktikum während ihres Studiums kranken- und unfallversichert.

5.2. Qualitätssiegel für Praktika

Eine andere Möglichkeit wäre die Vergabe eines Qualitätssiegels an die aufnehmenden Einrichtungen, Ausbildungseinrichtungen, Arbeitsvermittlungen und/oder sonstigen Akteure, die den Qualitätsrahmen oder eine begrenzte Anzahl von Qualitätsgrundsätzen erfüllen. Denkbar wäre auch ein Qualitätssiegel für bestimmte Branchen.

Mehrere Lösungen sind denkbar. Um die damit verbundenen Kosten zu verringern, könnte das Qualitätssiegel an Einrichtungen vergeben werden, die sich ohne vorherige Begutachtung oder Überprüfung zur Einhaltung der Qualitätskriterien verpflichten, mit der Maßgabe, dass begründete Beschwerden zum Entzug des Qualitätssiegels führen könnten. So könnte das Qualitätssiegel von einem kleinen externen Büro oder einer Organisation von Interessenträgern verwaltet werden. Ein Qualitätssiegel wäre eine nichtregulatorische Lösung für Qualitätsfragen. Die Gefahr dieses Ansatzes besteht jedoch darin, dass eventuell nur einige Organisationen das Qualitätssiegel beantragen, insbesondere, weil die derzeitige Nachfrage nach Praktika das Angebot an Praktikumsplätzen weit übersteigt. Außerdem würde es sich bei den Organisationen, die das Qualitätssiegel beantragen, wahrscheinlich um solche handeln, die bereits hochwertige Praktika anbieten, so dass das Problem nicht wirklich gelöst würde.

5.3. Einrichtung einer Informationswebsite

Eine weitere Möglichkeit ist die Einrichtung einer Website mit einem Praktikums Panorama (mit regelmäßig aktualisierten Informationen über Praktikumsbedingungen und einschlägigen Rechtsvorschriften in den einzelnen Mitgliedstaaten – möglicherweise im Rahmen des EURES-Portals). Eine zweckmäßig gestaltete, benutzerfreundliche Website würde den Zugang zu Informationen über nationale Praktikumsvorschriften und die Verfügbarkeit verschiedener Arten von Praktika in den Mitgliedstaaten erleichtern. Dies würde die Kosten für die Praktikantinnen und Praktikanten verringern, die Abstimmung von Angebot und Nachfrage verbessern und könnte sich außerdem positiv auf die Verfügbarkeit von Bewerberinnen und Bewerbern für Auslandspraktika auswirken. Allerdings hätte diese Möglichkeit wahrscheinlich nur geringfügige Auswirkungen auf die Qualität der Praktika. Eine Website würde das Problem fehlender allgemeiner Informationen über geltende Maßstäbe lösen, aber es wäre nicht möglich, systematisch Informationen über die Qualität eines konkreten Praktikumsangebots zu liefern; dies wäre abhängig von einem Modul, in dem (ehemalige) Praktikantinnen und Praktikanten selbst ihre Rückmeldung zu bestimmten Praktikumsplätzen geben könnten.

5.4. Auswirkung der Optionen

Alle Optionen für EU-Maßnahmen hätten bestimmte Auswirkungen, die im beigefügten Analysepapier dargelegt werden. Die Kommission möchte die Sozialpartner bitten, ihre Meinung zur Auswirkung der vorgeschlagenen Optionen kundzutun.

6. WEITERES VORGEHEN

Ein Qualitätsrahmen könnte ein sinnvolles Instrument zur Verbesserung der Qualität von Praktika in der EU darstellen. Er würde die aufnehmenden Organisationen ermuntern, mehr Praktikumsplätze mit hochwertigen Lerninhalten und akzeptablen Arbeitsbedingungen anzubieten, die ein tatsächliches Sprungbrett in den regulären Arbeitsmarkt darstellen.

Die Kommission wird die Ergebnisse dieser Konsultation bei ihren künftigen Arbeiten zur Verbesserung der Qualität von Praktika berücksichtigen. Insbesondere kann sie diese Arbeit einstellen, falls die Sozialpartner beschließen, untereinander ausreichend umfassende Verhandlungen aufzunehmen. Ansonsten wird sie weiterhin eine EU-Initiative zur Entwicklung eines Qualitätsrahmens für Praktika anstreben, die durch eine Folgenabschätzung gestützt wird.

7. FRAGEN AN DIE SOZIALPARTNER

Die Kommission möchte daher die Meinung der Sozialpartner zu folgenden Fragen und ihre Bewertung der Auswirkung der bevorzugten Option einholen:

1. Sind Sie der Meinung, dass die in Punkt 5.1 vorgestellte Option
 - zu einem annehmbaren Rahmen führen könnte, durch den die in Ihrer Antwort auf die erste Anhörungsphase zum Ausdruck gebrachten Bedenken ausgeräumt werden könnten?
 - auf Praktika auf dem freien Markt beschränkt sein sollte, oder sollte sie alle Arten von Praktika abdecken?
2. Was halten Sie von den Optionen, die in den Punkten 5.2 und 5.3 vorgestellt werden?
3. Sind die EU-Sozialpartner branchenübergreifend oder auf Branchenebene bereit, Verhandlungen auf der Grundlage der in Punkt 5.1 dieser Mitteilung dargelegten Elemente Verhandlungen mit Blick auf den Abschluss einer Vereinbarung über einen Qualitätsrahmen für Praktika gemäß Artikel 155 AEUV aufzunehmen?