



RAT DER
EUROPÄISCHEN UNION

Brüssel, den 10. Dezember 2012 (11.12)
(OR. en)

**17578/12
ADD 2**

**SOC 995
ECOFIN 1059
EDUC 371
JEUN 105
REGIO 158**

ÜBERMITTLUNGSGERMERK

Absender: Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission

Eingangsdatum: 10. Dezember 2012

Empfänger: der Generalsekretär des Rates der Europäischen Union, Herr Uwe CORSEPIUS

Nr. Komm.dok.: SWD(2012) 408 final

Betr.: Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen
Zusammenfassung des Analysepapiers
Begleitunterlage zur

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

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Kommissionsdokument SWD(2012) 408 final.

Anl.: SWD(2012) 408 final



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 5.12.2012
SWD(2012) 408 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN
ZUSAMMENFASSUNG DES ANALYSEPAPIERS

Begleitunterlage zum/zur

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIAUSSCHUSS 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}
{SWD(2012) 407 final}

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DES ANALYSEPAPIERS

Begleitunterlage zum/zur

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

Entwicklung eines Qualitätsrahmens für Praktika

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

In dieser Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen wird die Analyse zusammengefasst, die der zweiten Phase der Anhörung der europäischen Sozialpartner zu einer möglichen EU-Initiative für einen Qualitätsrahmen für Praktika zugrunde liegt. In der Anhörung werden gemäß den Artikeln 154 und 155 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) die Meinungen der europäischen Sozialpartner zum Inhalt einer in Aussicht genommenen EU-Initiative eingeholt. Sie schließt sich an eine öffentliche Konsultation, die vom 19. April bis zum 11. Juli 2012 durchgeführt wurde, und eine erste Phase der Anhörung der Sozialpartner zur möglichen Ausrichtung einer EU-Initiative an, die zwischen dem 11. September und dem 23. Oktober 2012 stattfand.

1. PROBLEMSTELLUNG

Derzeit gibt es in der EU mehr als fünf Millionen junge Menschen unter 25 Jahren, die keine Arbeitsstelle finden: in einigen Mitgliedstaaten liegt die Jugendarbeitslosigkeit bei über 50 %. Die Verbesserung des Zugangs junger Menschen zum Arbeitsmarkt und die Verbesserung des Übergangs von der Ausbildung zur Berufstätigkeit stellt daher eine Toppriorität für die EU dar. Praktika – das heißt 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 – können hierbei eine wichtige Rolle spielen. Praktika können möglicherweise ein Sprungbrett in produktivere Berufslaufbahnen darstellen, sie können die Schaffung dauerhafter Arbeitsplätze fördern, die Jugendarbeitslosigkeit verringern und letztlich die Beschäftigungsquote anheben helfen – eines der Hauptziele der Strategie Europa 2020. Dabei ist jedoch zu beachten, dass Praktika – im Gegensatz zur Lehrlingsausbildung – in den meisten Mitgliedstaaten nicht unter Beschäftigungsverträge fallen, was bedeutet, dass sie normalerweise weniger stark reglementiert sind.

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. Besonderes Augenmerk gilt Praktika auf dem freien Markt (wo abgesehen von den Praktikantinnen und Praktikanten und der aufnehmenden Einrichtung keine andere Stelle an der Definition, Organisation und Überwachung des Praktikums sowie der Lerninhalte und anderer Bedingungen beteiligt ist; dies ist in der Regel – aber nicht ausschließlich – der Fall bei Praktika von Hochschulabsolventinnen und Hochschulabsolventen), die in den meisten Ländern kaum geregelt sind. 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 vermeiden. Im Jahr 2011 hat die Europäische Kommission in ihrer Initiative „Chancen für junge Menschen“ die Vorlage eines Qualitätsrahmens für Praktika bis Ende 2012 angekündigt. 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.*“ Ferner vereinbarten die europäischen branchenübergreifenden Sozialpartner (BusinessEurope, UEAPME, CEEP, EGB), als Schlüsselmaßnahmen ihrer Rahmenvereinbarung über integrative Arbeitsmärkte die „Erhöhung von Anzahl und Qualität der Verträge für Auszubildende und Trainees“ zu fördern und „sicherzustellen, dass die richtigen Arbeitsbedingungen vorhanden sind, um neue Mitarbeiter in Unternehmen [...] zu unterstützen“.

Qualitätsprobleme

Studien und Umfragen zeigen, dass Qualitätsprobleme bei Praktika häufig mit dem *Fehlen von Lerninhalten*, dem *Fehlen einer Entschädigung/Bezahlung* bzw. *einer unzureichenden Entschädigung/Bezahlung* und *schlechten Arbeitsbedingungen* zusammenhängen. Ein weiteres – eng mit den vorstehend genannten Problemen zusammenhängendes – Problem ist die *geringe Mobilität von Praktikantinnen und Praktikanten innerhalb der EU*.

Wichtigste Qualitätselemente laut der Studie über Praktika¹

Ein hochwertiges Praktikum sollte den Praktikantinnen und Praktikanten ermöglichen, praktische arbeitsmarktorientierte Kompetenzen zu erwerben, die ihre theoretische Ausbildung ergänzen, so dass sie die Beschäftigungsfähigkeit der Praktikantinnen und Praktikanten verbessern. Einem hochwertigen Praktikum sollte eine Vereinbarung zwischen den Praktikantinnen und Praktikanten und der aufnehmenden Einrichtung zugrunde liegen. Die Praktikumsvereinbarung sollte folgende Elemente umfassen:

- Ziele, Inhalt und Betreuung: Praktika sollten den Praktikantinnen und Praktikanten ermöglichen, ergänzend zu ihrer theoretischen Ausbildung praktische Kompetenzen zu erwerben. Gemäß den

¹ Studie zur Erstellung einer umfassenden Übersicht über Praktikumsvereinbarungen in den Mitgliedstaaten (nachstehend „Studie über Praktika“).

Leitlinien sollten Bildungsinhalte dadurch sichergestellt werden, dass in der aufnehmenden Organisation jeder Praktikantin und jedem Praktikant eine persönliche Betreuerin bzw. ein persönlicher Betreuer zugewiesen wird.

- Dauer: Praktika auf dem freien Markt sollten normalerweise sechs Monate nicht überschreiten. Praktika als verpflichtender Teil des beruflichen Ausbildungswegs von Ärzten, Juristen, Lehrkräften usw. sollten hiervon ausgenommen sein, da diese normalerweise umfassend geregelt sind.
- 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. Die Qualitätsleitlinie sollte daher lediglich die Empfehlung umfassen, dass in der schriftlichen Praktikumsvereinbarung klar anzugeben ist, ob und welche Entschädigung/Bezahlung angeboten wird.
- Sozialversicherungsbestimmungen: Die Sozialversicherungsfrage sollte zwischen den Praktikantinnen und Praktikanten und dem Arbeitgeber geklärt werden. Dazu gehören die Krankenversicherung und eine Versicherung gegen Unfälle am Arbeitsplatz.

Unzureichende Lerninhalte können bedeuten, dass die aufnehmende Einrichtung nicht (genug) Unterrichtseinheiten für die Praktikantinnen und Praktikanten anbietet, in denen die Arbeit und die Arbeitsabläufe usw. erläutert werden, oder dass kein Betreuer zugewiesen wird. Dies ist ziemlich häufig bei Praktika der Fall, bei denen Praktikantinnen und Praktikanten eintönige Arbeiten verrichten müssen.

Eine zweite Gruppe von Bedenken betrifft die **geringfügige bzw. fehlende Entschädigung**. Laut der Umfrage des Europäischen Jugendforums können nur 25 % der Praktikantinnen und Praktikanten mit ihrem Praktikumsgehalt ihren Lebensunterhalt decken. Das Fehlen einer Entschädigung wirft die Frage nach dem gleichberechtigten Zugang zu Praktika auf und weckt die Befürchtung, dass Arbeitgeber Praktika als eine Art unbezahlte Beschäftigung einsetzen, wobei die „billigeren“ Praktikantinnen und Praktikanten auf Einstiegsstellen und/oder anstelle von regulär Beschäftigten eingesetzt werden. Allerdings sei darauf hingewiesen, dass die Frage der Bezahlung/Entschädigung auf Ebene der Mitgliedstaaten oder von den Sozialpartnern geregelt werden muss, da die EU-Verträge keine Rechtsgrundlage für EU-Maßnahmen in diesem Bereich bieten (siehe auch Abschnitt 4 – Rechtsgrundlage und Subsidiarität).

Eine dritte Gruppe von Problemen betrifft die sonstigen **Arbeitsbedingungen** wie Arbeitszeit, schlechte Arbeitsbedingungen, unzureichende Kranken- oder Unfallversicherung, Unklarheit in Bezug auf rechtliche Regelungen, Fairnessaspekte usw.

Die vierte Gruppe von Problemen im Hinblick auf die Integration des EU-Arbeitsmarkts ist die **geringe innereuropäische Mobilität von Praktikantinnen und Praktikanten**. Dies hat umfangreiche negative Folgen für die Integration des EU-Arbeitsmarkts und verhindert, dass junge Menschen aus Ländern mit schlechtem Angebot an Praktikumsplätzen von einem besseren Angebot auf dem EU-Binnenmarkt profitieren können.

2. ANHÖRUNG DER INTERESSENTRÄGER

Öffentliche Konsultation und Anhörung der europäischen Sozialpartner

Im Rahmen der öffentlichen Konsultation gingen mehr als 250 Beiträge ein. Die Gewerkschaften sowie die NRO, Jugendorganisationen, Bildungseinrichtungen, an Auslandspraktika beteiligte Agenturen und Einzelpersonen stimmten der Analyse der Kommission, der Definition der Schlüsselemente für hochwertige Praktika, der Problemstellung und den Zielen weitgehend zu und unterstützten allgemein eine Kommissionsinitiative in diesem Bereich (einige sprachen sich für ein verbindliches Rechtsinstrument aus, andere bevorzugen nichtbindende Empfehlungen); Arbeitgeberorganisationen sowie Industrie- und Handelskammern räumten zwar die positive Rolle von Praktika beim Übergang von der Ausbildung zur Berufstätigkeit und beim Erwerb von Kompetenzen ein, waren aber skeptischer hinsichtlich der Frage, ob Bezahlung und Sozialschutz in diesem Zusammenhang abgedeckt werden könnten, und einige stellten sogar die Notwendigkeit einer EU-Initiative infrage.

Sowohl Arbeitgeberorganisationen als auch Mitgliedstaaten betonten, dass der Rahmen ausreichend flexibel gestaltet werden müsse, damit die Vielfalt der nationalen Systeme und Verfahren berücksichtigt werden könne. Gegner einer EU-Maßnahme argumentierten, dass Mindestanforderungen für Praktika nicht auf europäischer Ebene festgelegt werden sollten, da die EU insbesondere bei der Bezahlung über keinerlei Befugnisse verfüge. Sie warnten auch 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. Auch die Meinungen über den Anwendungsbereich einer möglichen Initiative gingen auseinander, vor allem hinsichtlich der Möglichkeit, diesen auf Praktika auf dem freien Markt zu beschränken.

Die Beiträge zur ersten Phase der Anhörung der europäischen Sozialpartner haben diese Standpunkte bestätigt und keine neuen Elemente beigesteuert.

3. ZIELE DER INITIATIVE

Eine Initiative in diesem Bereich hat folgende allgemeine Ziele:

1. Erleichterung des Übergangs von der Ausbildung zur Berufstätigkeit

Hochwertige Praktika tragen zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit junger Menschen bei. Praktika als eine Möglichkeit des Einstiegs von Hochschulabsolventinnen/Hochschulabsolventen in den Arbeitsmarkt sollten ein Sprungbrett in eine reguläre Beschäftigung darstellen, die Produktivität der Arbeitskräfte rasch verbessern und ungesicherte Arbeitsverhältnisse verringern helfen. Ziel sollte daher die Erhöhung der Anzahl

hochwertiger Praktika und die Verringerung der Anzahl schlechter Praktikumsangebote und des Missbrauchs von Praktika sein.

2. Förderung der Mobilität zum Abbau von Ungleichgewichten auf dem europäischen Arbeitsmarkt

Die Mobilität von Lernenden und Arbeitskräften innerhalb der EU sollte stärker gefördert werden, um die strukturell bedingte Arbeitslosigkeit zu verringern, da es auf dem Arbeitsmarkt ausgeprägte Inkongruenzen bei der Nachfrage nach und dem Angebot an Qualifikationen gibt. Die Entwicklung von Auslandspraktika ist hierfür äußerst wichtig. Künftige Praktikantinnen und Praktikanten, 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.

Folgendes Einzelziel wurde festgelegt, um diese allgemeinen Ziele zu erreichen:

Verbesserung der Qualität von Praktika in der EU

Die operativen Ziele wären

1. die Ermunterung der aufnehmenden Organisationen, Praktika mit hochwertigen Lerninhalten und akzeptablen Arbeitsbedingungen anzubieten, die einen guten Ausgangspunkt für den Einstieg in den regulären Arbeitsmarkt darstellen;
2. die Erhöhung der Transparenz und Qualität der Informationen über Praktikumsplätze.

4. RECHTSGRUNDLAGE UND SUBSIDIARITÄT

Nach Artikel 153 AEUV unterstützt und ergänzt die Union die Tätigkeit der Mitgliedstaaten unter anderem auf dem Gebiet der Arbeitsbedingungen, der sozialen Sicherheit und des sozialen Schutzes der Arbeitnehmer sowie der Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgesgrenzten Personen und der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung. Nach Artikel 153 Absatz 2 Buchstabe b AEUV können das Europäische Parlament und der Rat Richtlinien auf dem Gebiet der Beschäftigung und der Sozialpolitik erlassen.

Alternativ kann der Rat gemäß Artikel 292 AEUV auf Vorschlag der Kommission Empfehlungen abgeben. Nach den Rechtsvorschriften auf dem Gebiet der Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz fallen Praktikantinnen und Praktikanten in den Anwendungsbereich der Richtlinien, die auf der Rahmenrichtlinie aus dem Jahr 1989 basieren, deren Rechtsgrundlage wiederum Artikel 153 AEUV ist.

Allerdings ist zu beachten, dass die Bestimmungen von Artikel 153 AEUV nicht für das Arbeitsentgelt gelten (Artikel 153 Absatz 5 AEUV). Die Probleme im Zusammenhang mit der geringen Praktikumsentschädigung müssen daher auf einer anderen Ebene, insbesondere von den Mitgliedstaaten und Sozialpartnern, angegangen werden.

Die Mobilität in der allgemeinen und beruflichen Bildung ist ein zentrales Ziel der EU-Bildungspolitik und fester Bestandteil der Freizügigkeit der Arbeitnehmer gemäß Artikel 45 AEUV – eine der vom Vertrag geschützten Grundfreiheiten.

Subsidiarität

Allgemein sind die große Vielfalt der Gegebenheiten in den Mitgliedstaaten oder sehr unterschiedliche gesellschaftliche Präferenzen Argumente für dezentrale Lösungen, da diese besser an nationale oder sogar lokale Bedürfnisse und Präferenzen angepasst werden können. Im Fall von Praktika scheinen die Unterschiede der Arbeitsmarkteinrichtungen jedoch keine große Rolle zu spielen, da sich die vorgebrachten Klagen und Befürchtungen überall sehr ähnlich und Probleme mit Praktika auch in den Mitgliedstaaten häufig sind, in denen der Arbeitsmarkt für junge Menschen günstiger ist.

Eine EU-weite Lösung hätte darüber hinaus mehrere operative Vorteile.

- (1) Die bisher festgelegten oder vorgeschlagenen Qualitätsleitlinien sind sich sehr ähnlich, unabhängig davon, welche Organisation sie vorgeschlagen hat. Dies lässt darauf schließen, dass kein großer Bedarf besteht, die Qualitätsstandards an lokale Gegebenheiten anzupassen.
- (2) Eine EU-weite Lösung hätte klare Vorteile für die innereuropäische Mobilität von Praktikantinnen und Praktikanten. Jungen Menschen würde es leichter fallen, ein Praktikum in einem anderen Land anzutreten, wenn sie aufgrund standardisierter oder harmonisierter Regeln klare Vorstellungen davon hätte, was sie dort zu erwarten hätten. Eine höhere Praktikantenmobilität würde durch bessere Abstimmung und nachhaltige Schaffung von Arbeitsplätzen zur Verwirklichung eines stärker integrierten EU-Arbeitsmarkts beitragen.
- (3) Die Erfahrung zeigt, dass angesichts von Koordinierungsschwierigkeiten international anerkannte Qualitätsstandards schneller definiert werden können, wenn dieser Prozess von supranationalen Einrichtungen koordiniert und unterstützt wird. Hierfür ist die EU bestens geeignet, zumal es kaum Anzeichen dafür gibt, dass an anderer Stelle spontan internationale Qualitätsstandards für Praktika entwickelt werden.

Durch eine Initiative in diesem Bereich könnte die EU die Mitgliedstaaten konkret dabei unterstützen, die beschäftigungspolitische Leitlinie Nr. 8 zu Europa 2020 zu erfüllen. Die Aufstellung operativer Leitlinien für die Mitgliedstaaten, die leicht auf nationaler Ebene umzusetzen sind, scheint angesichts der akuten Wirtschaftskrise und der längst überfälligen Lösung der Probleme bei Praktika noch sinnvoller. Dies entspricht auch voll und ganz dem Geist des Europäischen Semesters.

Trotz zahlreicher Aufrufe zur Förderung hochwertiger Praktika waren die Maßnahmen der Mitgliedstaaten bisher sehr uneinheitlich, und die rechtlichen Rahmenbedingungen sind auch weiterhin lückenhaft und nicht zufriedenstellend.

Der Ansatz der traditionellen europäischen Beschäftigungsstrategie könnte herangezogen werden, um die Mitgliedstaaten zur Reform der Praktikumsregelungen zu veranlassen; dies würde aber dazu führen, dass die Rahmenbedingungen weiter auseinanderdriften würden als bei Instrumenten wie Empfehlungen oder Rechtsvorschriften über den Inhalt von Praktikumsregelungen. Dies wäre insbesondere im Hinblick auf den Abbau der Hindernisse für die Praktikantenmobilität kontraproduktiv.

Eine Lösung auf EU-Ebene scheint außerdem die Vorbedingung dafür zu sein, EURES wie vom Europäischen Rat gefordert auf Lehrlingsausbildung und Praktika auszuweiten. Eine EU-Lösung ist notwendig, um zu verhindern, dass die EURES-Unterstützung für Praktika von geringer Qualität gewährt wird, die nicht zur Erleichterung des Übergangs von der Ausbildung zur Berufstätigkeit beitragen.

5. OPTIONEN FÜR EU-MASSNAHMEN

In Achtung der Autonomie der Sozialpartner wurden bisher keine möglichen Maßnahmen/Optionen ausgeschlossen oder die Überlegungen auf bestimmte Arten von Praktika beschränkt. Je nach Art der Praktika könnten Maßnahmen auf verschiedenen Ebenen und mit Beteiligung verschiedener Akteure und Instrumente getroffen werden. So könnte die EU

- die Transparenz der Praktikumsregelungen durch leichter zugängliche Informationen verbessern,
- freiwillige Maßnahmen der Interessenträger (aufnehmende Einrichtungen, Sozialpartner usw.) zur Verbesserung der Qualität von Praktika fördern, z. B. durch die Einführung von Qualitätssiegeln,
- Maßnahmen im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie einleiten, um die Mitgliedstaaten zur Verbesserung der Qualität von Praktika zu ermuntern,
- nichtverbindliche Instrumente (Empfehlungen oder Leitlinien) einführen oder
- verbindliche Rechtsvorschriften erlassen.

Anwendungsbereich und Maßnahmen

Marktversagen im Hinblick auf Qualität kann im Allgemeinen auf zwei Arten bekämpft werden: entweder durch die Verbesserung der Qualität und die Verfügbarkeit von Informationen auf dem Markt oder durch das Vorschreiben von Qualitätsstandards. Beide Ansätze könnten die Wirksamkeit von Praktika im Hinblick auf die Erleichterung des

Übergangs von der Ausbildung zur Berufstätigkeit verbessern. Nachstehend werden einige Maßnahmen untersucht, die auf dem ersten bzw. dem zweiten Ansatz beruhen.

Praktika auf dem freien Markt scheinen sich für Initiativen anzubieten, es kommen jedoch auch andere Praktika in Frage: Der Anwendungsbereich der Maßnahmen könnte auf Auslandspraktika oder auf Praktika mit einer Mindestdauer von drei Monaten beschränkt werden.

Die Sozialpartner möchten möglicherweise eine oder mehrere der nachstehenden Maßnahmen prüfen, die einen unterschiedlichen Grad an Beteiligung der EU-Institutionen erfordern. Einige dieser Maßnahmen könnten kombiniert werden. Die Analyse der Auswirkungen ist zum jetzigen Zeitpunkt nur als vorläufig anzusehen; in einer künftigen Folgenabschätzung werden die Auswirkungen eingehender untersucht.

i) Keine Initiative auf EU-Ebene (Ausgangsszenario)

Beschreibung: Die Kommission wird sich weiterhin ohne ein spezielles Instrument für Praktika bemühen, die Mobilität und den Übergang junger Menschen ins Arbeitsleben zu verbessern. Die Studie über Praktika gibt einen ersten Überblick über die Praktikumsregelungen in den Mitgliedstaaten und liefert eine Grundlage für eine größere Transparenz der Regelungen.

Abwägung: Es ist zwar möglich, dass es weitere nationale Initiativen zur Verbesserung der Qualität von Praktika gibt, es besteht jedoch die Gefahr, dass Praktika von geringer Qualität zunehmen: Die Wirtschaftskrise könnte Unternehmen dazu veranlassen, Neueinstellungen zurückzufahren, die einer der wichtigsten Gründe dafür sind, hochwertige Praktika anzubieten, und Neuankömmlinge auf dem Arbeitsmarkt könnten ihre Erwartungen entsprechend nach unten revidieren.

ii) Einrichtung einer Informationswebsite

Beschreibung: Die Einrichtung einer Website mit einem Praktikums-Panorama (die regelmäßig aktualisierte Informationen über Praktikumsbedingungen und rechtliche Rahmenbedingungen in allen Mitgliedstaaten enthält) wäre ein nicht-gesetzgeberischer Ansatz, um die Verfügbarkeit allgemeiner Informationen über Praktika zu verbessern. Eine ehrgeizigere Option würde darin bestehen, den Praktikantinnen und Praktikanten zu erlauben, auf der Website Rückmeldung über ihr eigenes Praktikum bei einer bestimmten Einrichtung zu geben, so dass die allgemeinen Informationen durch konkrete Informationen ergänzt würden.

Abwägung: 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 und könnte die Abstimmung von Angebot und

Nachfrage verbessern und sich außerdem positiv auf die Verfügbarkeit von Bewerberinnen und Bewerber für Auslandspraktika auswirken.

Dies ist mit keinerlei Kosten für die Mitgliedstaaten oder die aufnehmenden Organisationen verbunden; Kosten würden allerdings bei der Organisation entstehen, die die Website betreut.

Dieses Instrument behandelt teilweise das Informationsdefizit, d. h. das Fehlen allgemeiner Informationen über Standards, liefert jedoch keine Informationen über die Qualität konkreter Praktikumsangebote. Diese Option hat somit zwar positive, aber bescheidene Auswirkungen auf die Qualität von Praktika. Die Option, Praktikantinnen und Praktikanten zu ermöglichen, ihre eigenen Praktikumserfahrungen zu bewerten oder einzustufen, würde im Gegensatz dazu einen relativ starken Anreiz für aufnehmende Einrichtungen schaffen, die Qualität ihrer Praktika zu verbessern, da es ihr Ansehen steigern würde, wenn sie nachweislich gute Praktikumsbedingungen bieten.

iii) Qualitätssiegel für Praktika

Beschreibung: Eine Reihe von Qualitätsgrundsätzen für Praktika könnten zusammen mit den Sozialpartnern erarbeitet werden; darin könnten Mindestqualitätsleitlinien für Form und Lerninhalt des Praktikums festgelegt werden (siehe die in der Studie über Praktika ermittelten Qualitätselemente). Unternehmen, Bildungseinrichtungen, Arbeitsvermittlungen und/oder sonstige relevante Akteure könnten sich freiwillig verpflichten, die Leitlinien für Praktikantinnen und Praktikanten einzuhalten, und im Gegenzug z. B. mit einem Siegel „fair zu Praktikantinnen und Praktikanten“ für sich werben. Das Qualitätssiegel für Praktika könnte auch die Verpflichtung für die aufnehmende Einrichtung einschließen, Bezahlung und Sozialversicherung anzubieten. Auch ein Qualitätssiegel für bestimmte Branchen wäre vorstellbar.

Um die Kosten für die Umsetzung möglichst gering zu halten, könnte das Qualitätssiegel ohne vorherige Inspektion oder Überprüfung allen Einrichtungen verliehen werden, die sich zu den damit verbundenen Qualitätskriterien bekennen. Eine bestimmte Anzahl begründeter Beschwerden könnte zum Entzug des Qualitätssiegels führen. Eine solche schlanke Organisation würde ermöglichen, dass das Qualitätssiegel von den betreffenden Unternehmen oder einem kleinen externen Büro verwaltet werden könnte.

Abwägung: Durch die Bereitstellung einer Qualitätsreferenz kann diese Lösung aufnehmenden Einrichtungen Anregungen und Leitlinien bieten; gleichzeitig gewährleistet die Freiwilligkeit, dass sich der Aufwand für die aufnehmenden Einrichtungen in Grenzen hält. Diese Lösung basiert auf dem Ansatz, positive Anreize für die Übernahme der Qualitätskriterien zu geben, da einer der Gründe, Praktikumsplätze anzubieten, darin besteht, dass die Einrichtungen ihr Ansehen verbessern können, und ein Qualitätssiegel könnte dies noch verstärken. Diese Option könnte auch Auslandspraktika fördern.

Die Freiwilligkeit der Verpflichtung stellt scheinbar sicher, dass der Aufwand für die Unternehmen vertretbar wäre. Die Gefahr 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 Einrichtungen, die das Qualitätssiegel beantragen, wahrscheinlich um diejenigen handeln, die bereits hochwertige Praktika anbieten.

iv) Europäischer Qualitätsrahmen für Praktika

Beschreibung: Diese Maßnahme würde eine Vereinbarung der Sozialpartner oder einen Kommissionsvorschlag für Qualitätselemente umfassen, die von den Mitgliedstaaten in nationale Verfahren und/oder nationales Recht umgesetzt würden. Der Qualitätsrahmen könnten die in der Studie über Praktika aufgelisteten Elemente sowie klare Angaben für die Praktikantinnen und Praktikanten zu Zielen, Inhalt und Betreuung, Dauer, Entschädigung und Sozialversicherung umfassen.

Abwägung: Der Vorteil dieses Ansatzes liegt darin, dass der Qualitätsrahmen für alle Mitgliedstaaten (die ihn annehmen) identisch wäre. Damit würde also die negative Wirkung der unterschiedlichen Rechtsvorschriften auf die Entwicklung der internationalen Mobilität bekämpft.

Die in der Studie herausgearbeiteten Elemente könnten durch eine Begrenzung der Zahl aufeinanderfolgender Praktika und/oder die Anforderung ergänzt werden, Praktika zu registrieren. Ähnliche Maßnahmen wurden bereits in einigen Mitgliedstaaten getroffen. Die Begrenzung wiederholter Praktika derselben Person in derselben Einrichtung oder sogar die Vorschrift, dass aufnehmende Einrichtungen mittelfristig einen bestimmten (begrenzten) Prozentsatz ihrer Praktikantinnen und Praktikanten regulär einstellen müssen, würde dem Problem entgegenwirken, dass junge Menschen mehrere Praktika absolvieren müssen, bevor sie eine reguläre Anstellung finden. In der EU gibt es bereits einige einem Qualitätsrahmen vergleichbare Instrumente (z. B. im Vereinigten Königreich den *Code of Best Practice for Quality Internships*).

Allgemein wäre von einem Qualitätsrahmen, der von europäischer und nationaler Seite unterstützt würde, mittelfristig eine deutliche Verbesserung der Qualität und Transparenz von Praktika zu erwarten. Eine Begrenzung aufeinanderfolgender Praktika könnte der Gefahr entgegenwirken, dass Praktika reguläre Arbeitsplätze ersetzen. Eine verpflichtende Registrierung von Praktika würde ermöglichen, bessere Statistiken über Praktika zu erstellen und Rechte besser durchzusetzen. Was die Verfügbarkeit von Praktikumsplätzen angeht, würde diese Option ein gewisses Risiko darstellen, da einige Arbeitgeber eventuell in Zukunft keine Praktikumsplätze mehr anbieten würden, weil sie wahrscheinlich feststellen würden, dass ihre bisherigen Praktikumsangebote von geringer Qualität waren.

Zwar müsste der Großteil der Kosten dieser Option von den aufnehmenden Organisationen getragen werden, diese Kosten würden aber hauptsächlich damit zusammenhängen,

ordnungsgemäße Lerninhalte sicherzustellen. Die aufnehmenden Einrichtungen, die bereits Lerninhalte anbieten, müssten diese nur in entsprechender Form erfassen, und zwar durch Auflistung der Lernziele und einiger anderer Schlüsselmerkmale des Praktikums. Somit kann der Rückgang von Praktikumsplätzen beträchtlich in Grenzen gehalten werden, wenn der zusätzliche Aufwand für die Unternehmen als vertretbar vermittelt wird.

Eine wichtige Frage bleibt jedoch die Wirkung auf Praktika von geringer Qualität, da regulatorische Lösungen am wenigsten in Mitgliedstaaten funktionieren, die schwächere Durchführungsmechanismen haben. In Bezug auf die Verhältnismäßigkeit kann der Qualitätsrahmen für Praktika dazu beitragen, die beabsichtigten Ziele zu erreichen, solange die Maßnahmen auf EU-Ebene nicht unverhältnismäßig sind.

6. ABSCHLIESSENDER ÜBERBLICK

Die nachstehenden Optionen und Unteroptionen könnten auf verschiedene Art miteinander kombiniert werden.

Die folgende Tabelle fasst die Auswirkungen und mit der Umsetzung verbundenen Kosten der vorstehend dargelegten Handlungsoptionen zusammen.

Option	Freiwillige (V)/Soft law (SL) /regulatorische Lösung ®	Potenzielle Auswirkung auf die Qualität des Praktikums	Auswirkung auf die Nachfrage nach Praktikumsplätzen (D – Inland – CB – Ausland)	Auswirkung auf die Kosten der Umsetzung für die Unternehmen = Auswirkung auf das Angebot an Praktikumsplätzen	Auswirkung auf die Kosten der Umsetzung für KMU	Flexible Lösung
Informationswebsite für Praktikantinnen und Praktikanten	entfällt	0	D: 0 CB: +	0	0	Ja
Qualitätssiegel	V/SL	0/+	D: + CB: ++	0	0	Ziemlich flexibel
Qualitätssiegel + Bezahlung	V/SL	0/+	D: + CB: +++/+++	0/(-)	0(-)	Ziemlich flexibel
Qualitätsrahmen für Praktika	®	++	D: ++ CB: +++/+++	0/(-)	-/-	Nein
Qualitätsrahmen für lange Auslandspraktika	®	+/++	D: ++ CB: +++/+++	0/(-)	-/-	Nein

Erläuterung:

0 : Keine oder vernachlässigbare Auswirkung

(+) / (-): geringfügig positive (negative) Auswirkung, unsicher

+ / -: mögliche positive/ negative Auswirkung

++ / -- : wahrscheinliche positive/ negative Auswirkung

+++/-++ : sehr wahrscheinliche positive/ negative Auswirkung