



EUROPAISCHE  
KOMMISSION

Brüssel, den 4.12.2013  
SWD(2013) 496 final

**ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN**

**Zusammenfassung der Folgenabschätzung**

*Begleitunterlage zum*  
**VORSCHLAG FÜR EINE EMPFEHLUNG DES RATES**  
**zu einem Qualitätsrahmen für Praktika**

{COM(2013) 857 final}  
{SWD(2013) 495 final}

## 1. EINLEITUNG

In den letzten 20 Jahren wurden Praktika für junge Menschen zu einer wichtigen Einstiegsmöglichkeit in den Arbeitsmarkt<sup>1</sup>. Doch obwohl Praktika sich immer mehr zu einem Standard in unseren Arbeitsmärkten entwickeln, 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.

Nach wiederholten Aufforderungen seitens des Europäischen Parlaments<sup>2</sup> und des Europäischen Rates<sup>3</sup> begann die Kommission letztes Jahr mit der Anhörung der Sozialpartner und gab bekannt, bis Ende 2012 einen Qualitätsrahmen für Praktika (QRP) vorlegen zu wollen<sup>4</sup>.

In der Folgenabschätzung soll ermittelt und analysiert werden, mit welchen politischen Optionen der Anteil qualitativ hochwertiger Praktika gesteigert werden kann; hierbei sollen insbesondere Standards für bewährte Verfahren festgelegt und Arbeitgeber dazu bewegt werden, keine Praktika anzubieten, die nicht dem Mindeststandard entsprechen. Die Folgenabschätzung basiert auf dem Analysedokument, das die Kommission im Dezember 2012 im Zusammenhang mit der Anhörung der Sozialpartner<sup>5</sup> zu einem QRP vorlegte. Sie berücksichtigt ferner zuvor nicht zugängliche Daten zu Zahl und Qualität von Praktika, neue Belege zur Korrelation zwischen mangelhafter Qualität und schlechteren Beschäftigungsaussichten für die betroffenen Praktikantinnen und Praktikanten sowie Vorschläge für einen QRP, der die Beschäftigungsfähigkeit der Praktikantinnen und Praktikanten wirksam verbessert. Mit neuen Vorschlägen zur Transparenz soll es jungen Menschen leichter gemacht werden, qualitativ hochwertige Praktika von denen zu unterscheiden, die die Mindeststandards nicht erfüllen.

## 2. ANHÖRUNGEN UND ANSICHTEN DER INTERESSENTRÄGER ZU DEN HAUPTPROBLEMEN BEI PRAKTIKA

### *Öffentliche Konsultationen*

Die Kommission konsultierte eine große Bandbreite an Interessenträgern zu den Problemen bei Praktika und zu möglichen Lösungen. Die Ergebnisse wurden in dem vorstehend genannten Analysedokument umfassend angesprochen.

In den öffentlichen Konsultationen aus dem Jahr 2012 unterstützten Gewerkschaften, nichtstaatliche Organisationen, Jugendorganisationen, Bildungseinrichtungen und die meisten befragten Personen im Allgemeinen eine Kommissionsinitiative. Arbeitgeberorganisationen, Handelskammern und Mitgliedstaaten waren zwar im Großen und Ganzen für die Initiative,

<sup>1</sup> Laut der Eurobarometerumfrage 2013 (Flash-Eurobarometer 378) war der Anteil der Befragten, die ein Praktikum bzw. ein Traineeprogramm absolviert hatten, 74 % über dem Anteil derjenigen, die eine Lehre bzw. Ausbildung durchlaufen hatten; der Anteil war 77 % höher als bei einem Studentenjob und 43 % höher als bei denen, die nichts davon gemacht hatten. Quelle: Eurobarometerauswertung der Kommission, Band B, Antworten zu Frage 1, Seite 1 der englischen Fassung.

<sup>2</sup> EP 2009/2221(INI) vom 6.7.2010.

<sup>3</sup> Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Dezember 2012, Februar 2013 und Juni 2013.

<sup>4</sup> SWD(2012) 407 final vom 5.12.2012.

<sup>5</sup> SWD(2012) 407 final vom 5.12.2012.

führten aber auch oftmals an, dass der Rahmen flexibel genug sein müsse, um die Vielfalt der nationalen Vorgehensweisen zu berücksichtigen.

Hinsichtlich der Elemente, die ein künftiger QRP umfassen müsste, hießen die meisten Befragten die Analyse der Kommission gut (Praktikumsverträge, klare Ziele und Inhalte, Praktikumsdauer, angemessene soziale Sicherheit/Bezahlung usw.). Die 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 EU-Sozialpartner leiteten keine Verhandlungen zu einer möglichen Vereinbarung nach Artikel 154 AEUV ein; daher beschloss die Kommission, eine eigene Initiative vorzulegen, in die die Ansichten aus der Anhörung einfließen. Im „Aktionsrahmen für Jugendbeschäftigung“ (Juni 2013) der europäischen Sozialpartner wurde die Absicht der Kommission, eine Empfehlung des Rates zu einem europäischen QRP auszuarbeiten, zur Kenntnis genommen. Nach einer Anhörung der KMU über UEAPME im Jahr 2012 wurde zwischen März und Juni 2013 eine Befragung der KMU durchgeführt, um die Qualität der von KMU angebotenen Praktika zu ermitteln (aus Arbeitgeberperspektive) und abzuschätzen, wie teuer potenzielle QRP-Maßnahmen kämen.

## **3. PROBLEMSTELLUNG**

### **3.1. Regulierungsrahmen**

In der Studie über Praktika wird der Regulierungsrahmen für Praktika erfasst und hervorgehoben, dass er je nach Art des Praktikums und nach Mitgliedstaat sehr variiert. Die Bandbreite reicht von Rechtsvorschriften für alle Arten von Praktika in Frankreich bis hin zu keinerlei speziellen Regelungen für Praktikantinnen und Praktikanten beispielsweise in Bulgarien und im Vereinigten Königreich. Weniger als die Hälfte der Mitgliedstaaten hat Bestimmungen zu Dauer, Bezahlung oder Sozialschutzabdeckung. In elf Mitgliedstaaten gibt es immer noch rechtliche und verwaltungstechnische Hürden für Praktikantinnen und Praktikanten aus anderen Mitgliedstaaten, was die Entwicklung transnationaler Praktika hemmt.

Allgemeiner gesagt gibt es derzeit keine international anerkannten Standards dazu, welche Elemente ein Praktikum aufweisen muss, um als qualitativ hochwertig zu gelten.

### **3.2. Problemstellung**

Sowohl in der öffentlichen Konsultation als auch in der Studie über Praktika kommt eine Reihe von Problemen zur Sprache, die derzeit auf Praktika in der EU zutreffen. Es gibt zwei Hauptprobleme, bei denen auf EU-Ebene interveniert werden könnte: unzureichender Lerninhalt und nicht zufriedenstellende Arbeitsbedingungen.

1. Das Problem „**Lerninhalt**“ bezieht sich auf die Beschwerden, dass Praktikantinnen und Praktikanten untergeordnete Aufgaben übernehmen müssen und keine belangreichen Schulungen erhalten. Dies ist nicht nur ein ethisches Problem – wenn die Lernergebnisse in zu vielen Praktika unzureichend sind, leidet u. U. ihr Ruf und sie verlieren an Bedeutung, wenn es darum geht, jungen Menschen den Übergang von der Schule ins Berufsleben zu erleichtern.

2. Das Problem „**Arbeitsbedingungen**“ bezieht sich auf Beschwerden wie Überstunden, fehlende Versicherung bei Gesundheits-, Sicherheits- oder Berufsrisiken, fehlende Klarheit zu den geltenden Regelungen und Vorschriften oder Gleichbehandlung.

Für die weitere Analyse werden Praktika, die im Hinblick auf Lerninhalte oder aber Arbeitsbedingungen nicht zufriedenstellend sind, als *Praktika, die nicht die Mindeststandards erfüllen*, bezeichnet.

Zusätzlich zu den beiden vorstehend genannten Problemen wiesen die Interessenträger auf den Punkt hin, dass ein Großteil der Praktika nicht bezahlt wird oder nur eine Aufwandsentschädigung bietet, die zur Deckung der grundlegenden Lebenserhaltungskosten der Praktikantinnen und Praktikanten nicht ausreicht. Dies führt zu *Problemen beim gleichwertigen Zugang*<sup>6</sup>. Darüber hinaus kann die Tatsache, dass immer mehr Praktika nicht bezahlt werden, im Arbeitsmarkt den Trend einleiten, dass Arbeitgeber bezahlte Arbeitskräfte durch Praktikantinnen und Praktikanten ersetzen<sup>7</sup>. Das Thema der Bezahlung oder Aufwandsentschädigung wird auf EU-Ebene aus Subsidiaritätsgründen nicht behandelt. Dennoch könnte der Arbeitsmarkt bei größerer Transparenz wirksamer funktionieren.

Während die Zahl der Praktika, die im Inland absolviert werden, nicht als zu niedrig wahrgenommen wird, ist die Anzahl *transnationaler* Praktika unzureichend. Dies erscheint als eine wichtige verpasste Gelegenheit zur Senkung der Jugendarbeitslosigkeit durch Mobilität, da transnationale Praktika es bedeutend einfacher machen könnten, im Ausland einen Arbeitsplatz zu finden, und viele freie Stellen aus dem lokalen Arbeitsmarkt nicht besetzt werden können.

#### *Wie häufig gibt es Probleme bei der Qualität?*

Im Rahmen einer Eurobarometerumfrage wurden 13 000 Menschen in der EU und Kroatien zu ihren Erfahrungen mit Praktika befragt.

Anhand der Antworten konnten in der Studie über Praktika ermittelten Hauptqualitätselemente quantifiziert werden. Die Umfrage ergab, dass die Qualität der meisten Praktika zwar ausreichend war, die einer nicht unerheblichen Minderheit jedoch nicht. Speziell wurde bei 18 % der Praktika ein unzureichender Lerninhalt angegeben und bei jedem vierten waren die Arbeitsbedingungen (Bezahlung ausgenommen) im Hinblick auf z. B. Arbeitszeiten und Urlaubsregelung nicht mit denen der regulär Beschäftigten vergleichbar. Insgesamt wurden 30 % der Praktika als unzulänglich in puncto Lerninhalt oder Arbeitsbedingungen eingestuft. Oftmals trafen beide Probleme zu<sup>8</sup>.

Im Hinblick auf transnationale Praktika wurde festgestellt, dass nur 9 % aller Praktika im Ausland absolviert werden. Die Entwicklung eines Markts für transnationale Praktika wird vor allem durch Unsicherheit bei den Bedingungen im Ausland behindert: Laut der Eurobarometerumfrage gaben 38 % derer, die kein Auslandspraktikum absolviert haben, dies aber gern getan hätten, Mangel an Informationen als Haupthinderungsgrund an.

Die ökonometrische Analyse der Eurobarometerergebnisse ergab, dass diejenigen, deren Praktikum nicht an die die Mindeststandards heranreichte, später bedeutend schwerer einen Arbeitsplatz fanden. Ein qualitativ hochwertiges Praktikum bedeutet nicht auch immer höhere Chancen, von derselben Organisation auch einen Arbeitsvertrag angeboten zu bekommen, aber das Risiko später arbeitslos zu sein, kann niedriger sein.

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

<sup>7</sup> Die britische Low Pay Commission schreibt in ihrem Bericht 2013, dass oftmals kein Mindestlohn für Positionen gezahlt wird, die offensichtlich reguläre Stellen sind.

<sup>8</sup> Was die fehlende oder geringe Bezahlung anbelangt, ist etwa die Hälfte der Praktika unbezahlt und bei weiteren 25 % reicht die Aufwandsentschädigung nicht für die Besteitung der grundlegenden Lebenshaltungskosten aus.

Die Daten bestätigen eine Verbindung zwischen Qualität und Rekrutierungsabsicht. Klassischerweise bieten die Organisationen, die Personal rekrutieren möchten, die qualitativ hochwertigsten Praktika an. Auch erklärt dies die starke Korrelation zwischen Qualität und Bezahlung – Bezahlung signalisiert auch einen besonderen Einsatzwillen auf Seiten der Organisation, die das Praktikum anbietet.

### 3.3. Problempunkte

Die Gründe dafür, dass manche Praktika die Mindeststandards nicht erfüllen, finden sich sowohl auf der Angebots- als auch auf der Nachfrageseite. Auf der Seite der Anbieter schreibt die aufnehmende Organisation u. U. Praktika aus, die den Mindeststandards nicht genügen, weil sie nicht weiß, wie die Qualität sichergestellt werden kann (*unbeabsichtigt geringe Qualität*); es kann aber auch sein, dass solche Praktika absichtlich angeboten werden und Teil einer bewussten Gewinnmaximierungsstrategie sind. Die Problempunkte variieren je nach Fall.

Bei unbeabsichtigt geringer Qualität zeigen die KMU-Testergebnisse durchweg, dass viele KMU die in der Studie über Praktika ermittelten Qualitätselemente nicht einsetzen, obwohl die Mehrheit von ihnen angab, dass dies kein Problem wäre. Man kann unmöglich messen, welchen Anteil genau Praktika, die *unbeabsichtigt* die Mindeststandards nicht erfüllen, ausmachen, doch basierend auf den KMU-Testergebnissen können wir ihn vorsichtig auf zwischen 20 und 35 % der Praktika mit unzureichendem Lerninhalt schätzen.

Auf der Nachfrageseite wurde festgestellt, dass Transparenzmangel (*Informationsasymmetrie*) die Hauptursache für Bewerbungen auf Praktika ist, die nicht dem Mindeststandard entsprechen. Es ist schwer, vor Beginn des Praktikums dessen Qualität abzuschätzen, und sobald es angefangen hat, haben die Praktikantinnen und Praktikanten weder die Möglichkeit noch einen Anreiz, sich zu beschweren. Insgesamt lässt sich der Praktikumsmarkt als ausgewogen charakterisieren, wobei ein bestimmter Anteil der Praktika nicht die Mindestanforderungen erfüllt.

## 4. RECHTSGRUNDLAGE UND SUBSIDIARITÄT

### *Rechtsgrundlage*

Die Rechtsgrundlage für die Initiative ist Artikel 153 AEUV, nach dem 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 ausgesgrenzten Personen und Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung unterstützt und ergänzt.

### *Subsidiarität*

Im Hinblick auf die Vorteile der Standardisierung wird darauf hingewiesen, dass eine EU-weite Lösung mehrere Vorteile brächte:

- Die von den verschiedenen Stellen in den verschiedenen Ländern angenommenen oder vorgeschlagenen Qualitätsleitlinien ähneln sich. Unterschiede gibt es vor allem bei der Bezahlung und der Einführung bestimmter verpflichtender oder verbindlicher Elemente, z. B. Einschränkungen bei aufeinanderfolgenden Praktika; diese fehlen in der Regel in freiwilligen Chartas. Dies lässt darauf schließen, dass kein großer Bedarf besteht, die Qualitätsstandards an lokale Gegebenheiten anzupassen.
- Darüber hinaus würde sich eine EU-weite Lösung positiv auf die Mobilität der Praktikanten und Praktikantinnen auswirken. Für junge Menschen würde es einfacher, eine Praktikumsstelle im Ausland anzunehmen, wenn der bestehenden Standardpraxis oder den geltenden Standardregelungen klar zu entnehmen wäre, was zu erwarten ist.

- Ferner zeigt die Erfahrung, dass aufgrund von Koordinierungsschwierigkeiten international anerkannte Qualitätsstandards schneller definiert werden können, wenn supranationale Einrichtungen eine koordinierende und unterstützende Rolle übernehmen. Hierfür ist die EU bestens geeignet, zumal es offenbar kaum oder gar nicht zur einer spontanen Entwicklung von internationalen Qualitätsstandards für Praktika kommen dürfte.

Die Mitgliedstaaten könnten unabhängig voneinander Maßnahmen zur Verbesserung von Praktika beschließen. Sie haben jedoch die Kommission wiederholt 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 wäre es hilfreich, ein gemeinsames Verständnis davon zu haben, was ein Praktikum ist und welche Mindeststandards gelten sollen. Dies würde zur Gestaltung der Strategien und Regulierungsansätze der Mitgliedstaaten beitragen. 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 aufzulegen, um jungen Menschen nach ihrem Schulabschluss bei der Suche nach einer ersten Anstellung oder Möglichkeiten zur allgemeinen und beruflichen Weiterbildung, einschließlich einer Lehre, behilflich zu sein, und rasch zu intervenieren, wenn junge Menschen arbeitslos werden“. Damit würde eines der größten Hindernisse bei der grenzübergreifenden Mobilität – der Mangel an Informationen in einem Bereich mit beträchtlicher regulatorischer Fragmentierung – angegangen, und die Empfehlung würde dazu beitragen, die Unterstützung aus Erasmus+ noch zu verstärken.

## 5. ZIELE

Eine Initiative in diesem Bereich hat folgende allgemeine Ziele:

1. Verbesserung der Qualität von Praktika, damit diese besser zu einem erfolgreichen Übergang von der Bildung ins Berufsleben beitragen.
2. Abbau von Missverhältnis zwischen Angebot und Nachfrage im europäischen Arbeitsmarkt durch Förderung der Entwicklung transnationaler Praktika.

Um diese allgemeinen Ziele zu erreichen, wurden die folgenden Einzelziele festgelegt:

1. Steigerung des Anteils qualitativ hochwertiger Praktika.
2. Bekämpfung missbräuchlicher Verfahren durch Abschreckung; die Kosten, die den aufnehmenden Organisationen durch die Einhaltung der Vorgaben entstehen, sollten dabei begrenzt bleiben.
3. Verbesserung der Informationen und leichterer Zugang zu transnationalen Praktika.

Die operativen Ziele sind:

1. Bereitstellung eines Rahmens/von Standards/von Leitlinien, die Mitgliedstaaten, aufnehmende Organisationen, Sozialpartner oder andere Stellen als Referenz für Maßnahmen heranziehen können, die die Entwicklung von qualitativ hochwertigen Praktika fördern und transnationale Praktika erleichtern.
2. Gewährleistung, dass dieser Rahmen/diese Standards bzw. Leitlinien in die EU-Instrumente einfließen, vor allem in die Beschäftigungsinitiative für Jugendliche, das europäische Semester und die EU-Finanzierungsprogramme.

## 6. POLITISCHE KOHÄRENZ UND BEITRAG ZU DEN EUROPA-2020-ZIELEN

Im Jahr 2010 wurde in der Europa-2020-Leitinitiative „Jugend in Bewegung“ angekündigt, dass die Kommission einen Vorschlag für einen Rahmen für hochwertige Praktika vorlegen würde. Diese Bestrebung wurde in der Initiative „Chancen für junge Menschen“ aus dem Jahr 2011, im Beschäftigungspaket und im Paket zur Jugendbeschäftigung aus dem Jahr 2012 bekräftigt. Qualitativ hochwertige Praktika sind auch ein integraler Bestandteil des Konzepts der Jugendgarantie; sie auszubauen ist daher eines der Hauptziele der Beschäftigungsinitiative für Jugendliche.

Leitlinien für Praktika scheinen vor allem für Länder hilfreich, die wenig Erfahrung oder Tradition mit partnerschaftlicher Zusammenarbeit mit Unternehmen haben. Ein QRP würde der Kommission helfen, die Fortschritte bei der Umsetzung der oben angeführten Empfehlungen zu beobachten und den Mitgliedstaaten gegebenenfalls weitere Maßnahmen vorzuschlagen.

Darüber hinaus wird eine EU-Standardlösung die Erweiterung von EURES auf Praktika unterstützen, wie in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 28./29. Juni 2012 gefordert. In ähnlicher Weise werden Qualitätsanforderungen für Praktika auch benötigt, um sicherzustellen, dass Praktika im Rahmen der Jugendgarantie auch wirksam sind (siehe Empfehlung des Rates vom 22. April 2013).

## 7. POLITISCHE OPTIONEN

Tabelle 1: Überblick über die Optionen

Option Nr.	Bezeichnung	Art	Kurze Beschreibung
0	Ausgangsszenario	-	Beibehaltung des Status quo
1	Informationswebsite	Information	Einrichtung einer Informationswebsite mit allen Praktikums-vorschriften und -arten nach Mitgliedstaat
2	freiwilliges Qualitätslabel	Information	Qualitätslabel für Praktika, vollkommen freiwillig
3a	Empfehlung des Rates zu einem Qualitätsrahmen für Praktika – „Basislösung“ (Basis-QRP)	Leitlinie	Praktikant bzw. Praktikantin und aufnehmende Organisation müssten eine Praktikumsvereinbarung unterzeichnen. Die Vereinbarung müsste Angaben zu Zielen, Lerninhalten, Betreuung, Dauer, Bezahlung bzw. Aufwandsentschädigung und Sozialversicherung enthalten.
3b	Empfehlung des Rates zu einem QRP mit verstärkter Transparenz (QRP + Transparenz)	Leitlinie	Informationen zu Bezahlung/Aufwandsentschädigung in der Stellenausschreibung + Transparenzanforderungen zur Rekrutierungspolitik bei unbezahlten Praktika
4	Richtlinie zu einem QRP mit verstärkter Transparenz	Rechtsvorschrift	Wie 3b, nur als Richtlinie

## **8. FOLGENABSCHÄTZUNG**

### **8.1. Option 0 – Ausgangsszenario**

Betrachtet man die Entwicklungen vor Ort, so wurden nur wenige Fortschritte bei der spontanen Entwicklung und Annahme von weltweiten oder EU-weiten Qualitätsstandards gemacht. Die Initiativen der Mitgliedstaaten reichen nicht aus; es gibt zwar eine Europäische Qualitätscharta für Praktika und Lehrlingsausbildungen, doch wurde diese von Jugendorganisationen im Rahmen des Europäischen Jungendforums ausgearbeitet, und die Akzeptanz bei den Unternehmen ist eingeschränkt. Da weitere nationale oder von einer breiteren Masse akzeptierte internationale Initiativen zur Verbesserung der Qualität von Praktika fehlen, dürfte der Gesamtanteil von Praktika, die die Mindeststandards nicht erfüllen, sich infolge der Auswirkungen der Krise erhöhen oder bestenfalls stagnieren.

### **8.2. Option 1 – Informationswebsite**

Option 1 besteht in der Einrichtung einer Informationswebsite, auf der für alle Praktikumsarten und für jeden Mitgliedstaat vollständige, detaillierte und regelmäßig aktualisierte Informationen zu den Regelungen und Rechtsvorschriften abrufbar sind. Die Website würde wahrscheinlich in das EURES-Portal integriert und Links zu den relevanten Behörden in den Mitgliedstaaten enthalten.

Mit diesem Instrument wird ein Aspekt des Informationsmangels angegangen, nämlich der Mangel an allgemeinen Informationen zu geltenden nationalen Rechtsvorschriften. Allerdings bietet es weder Angaben zur Qualität der spezifischen angebotenen Praktikumsstellen noch echte Anreize für die aufnehmenden Organisationen, die Qualität ihrer Praktika zu steigern. Daher wirkt sich diese Option zwar positiv, aber nur mäßig auf die Praktikumsqualität aus, da sich größeres Wissen um die Rechte bei Inlandspraktika nur als beschränkt wirksam erwiesen hat. Es könnte jedoch die Förderung transnationaler Praktika stärker beeinflussen, da es schwieriger ist, Informationen zu anderen Ländern zusammenzutragen. Alles in allem wäre diese Maßnahme eher eine Ergänzung für andere Lösungswege als eine Option per se. Zwar ist diese Option nur eingeschränkt wirksam (da sie kaum das Verhältnis von Praktika, die die Mindeststandards nicht erfüllen, zu qualitativ hochwertigen Praktika verändert) und effizient, doch stimmt sie mit dem Mobilitätsziel überein.

### **8.3. Option 2 – freiwilliges Qualitätslabel**

Option 2 besteht in der Einrichtung eines Qualitätslabels auf EU-Ebene, mit dem bescheinigt wird, dass die aufnehmenden Organisationen – die dieses Label freiwillig beantragt haben – bestimmte Qualitätsstandards bieten. Die Kriterien für die Vergabe des Qualitätslabels könnten je nach Land oder Branche erheblich variieren; alternativ könnte man auch versuchen, für die gesamte EU ähnliche oder gar identische Kriterien festzulegen.

Die Qualitätsprinzipien könnten in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern ausgearbeitet werden und Mindeststandards für Format, Lerninhalte und Arbeitsbedingungen eines Praktikums verankern. Die aufnehmenden Organisationen könnten sich z. B. als „faire Praktikumsanbieter“ oder ähnliches darstellen, wenn sie diese Prinzipien freiwillig einhalten. Das Qualitätslabel könnte auch Verpflichtungen zu Bezahlung und Sozialversicherung beinhalten.

Dieser nichtregulatorische Ansatz hat den Vorteil, dass die aufnehmenden Organisationen Anreize und Anleitung erhalten, da eine Referenz für Qualitätsstandards geboten wird; das Element der Freiwilligkeit würde dabei sicherstellen, dass sich die Belastung, die die aufnehmenden Organisationen bei der Einhaltung der Standards auf sich nehmen, auf akzeptablem Niveau bewegt. Diese Option könnte auch Auslandspraktika fördern.

Der größte Nachteil bei dieser Option besteht jedoch in dem Risiko, dass sich nur wenige Organisationen die Mühe machen werden, das Label zu beantragen, da bei Praktika mehr Nachfrage als Angebot vorherrscht. Die Resonanz bei bereits bestehenden Qualitätslabels ist derzeit äußerst niedrig: In Italien haben ein paar Dutzend Unternehmen das Label „OK Stage“ beantragt, das ist etwa eines von 10 000. Anderswo scheint die Situation nicht viel anders; von daher dürfte diese Option keine Wirkung zeigen.

Insgesamt sollte diese Option mit Blick auf die Wirksamkeit die Entwicklung von transnationalen Praktika begünstigen, dürfte jedoch das Verhältnis von Praktika, die die Mindeststandards nicht einhalten, zu qualitativ hochwertigen Praktika nicht verändern. Allerdings kann die Option angesichts der relativ niedrigen Kosten als effizient gelten.

#### **8.4. Option 3 – Empfehlung des Rates zu einem Qualitätsrahmen für Praktika**

Diese Maßnahme bestünde in einem Vorschlag der Kommission für eine Empfehlung des Rates zu einem Qualitätsrahmen für Praktika (QRP), die die Mitgliedstaaten in die nationale Praxis und/oder das nationale Rechtssystem umsetzen müssten. In der Empfehlung würden die Mitgliedstaaten ersucht zu gewährleisten, dass die Unterzeichnung einer Praktikumsvereinbarung verpflichtend wird, was derzeit in vielen Mitgliedstaaten nicht der Fall ist. Die Vereinbarung würde diverse klare Elemente enthalten, die sich bei der Steigerung der Qualität von Praktikumserfahrungen bewährt haben, z. B. die Festlegung von Lernzielen, einer Betreuungsperson oder der Arbeitsbedingungen.

Es werden zwei Unteroptionen vorgeschlagen: In Option 3a bestünde die Empfehlung des Rates lediglich aus Basis-Qualitätsleitlinien. In Option 3b würde der QRP inhaltlich gestärkt, indem zusätzlich Transparenzanforderungen aufgenommen werden, die Anreize für qualitativ hochwertige Praktika bieten oder von Praktika, die nicht die Mindeststandards erfüllen, abhalten sollen.

##### *8.4.1. Option 3a – Empfehlung des Rates zu einem Qualitätsrahmen für Praktika – „Basislösung“*

Aufgrund des QRP müssten beide Parteien eine schriftliche Praktikumsvereinbarung unterzeichnen. Die darin enthaltenen Elemente stellen einen Mittelweg im Hinblick auf die verschiedenen Initiativen dar, die diverse Stellen in letzter Zeit eingebracht haben.

## Kasten 1: Wichtigste Qualitätselemente laut der Studie über Praktika

Die Studie über Praktika eruierte den Sachstand in allen Mitgliedstaaten der EU-27 und bei allen Arten von Praktika mit dem Ziel, bewährte Verfahren aufzuzeigen – Ausgangspunkt ist der Grundsatz, dass bei einem qualitativ hochwertigen Praktikum der Praktikant bzw. die Praktikantin praktische Fertigkeiten erlernt, die auf den Bedarf im Arbeitsmarkt ausgerichtet sind, und das theoretische Wissen des Praktikanten bzw. der Praktikantin ergänzt wird, um die Beschäftigungsfähigkeit zu steigern.

Ein qualitativ hochwertiges Praktikum basiert auf einer Reihe von Grundsätzen. Ein Eckpfeiler ist eine obligatorische Praktikumsvereinbarung. Die Grundlage eines qualitativ hochwertigen Praktikums sollte eine Vereinbarung zwischen dem Praktikanten bzw. der Praktikantin und der aufnehmenden Organisation (Unternehmen, öffentliche Stelle usw.) sein. In dieser Hinsicht sollte darauf hingewiesen werden, dass in der Eurobarometerumfrage zu Praktika lediglich 62 % der Praktikantinnen und Praktikanten angaben, eine schriftliche Vereinbarung unterzeichnet zu haben<sup>9</sup>.

Diese Praktikumsvereinbarung sollte die folgenden, in der Studie als sehr wichtig ermittelten Elemente abdecken:

- *Ziele, Inhalt und Betreuung:* Praktika sollten den Praktikantinnen und Praktikanten ermöglichen, ergänzend zu ihrer theoretischen Ausbildung praktische Kompetenzen zu erwerben. Die Leitlinien der Studie geben vor, dass die aufnehmende Organisation jedem Praktikanten bzw. jeder Praktikantin eine persönliche Betreuungsperson oder einen Mentor bzw. eine Mentorin zugewiesen wird, um so die Stichhaltigkeit des Bildungsinhalts sicherzustellen. Die Betreuungsperson soll die Praktikantinnen und Praktikanten bei den ihnen übertragenen Aufgaben begleiten, Fortschritte überwachen und allgemeine Arbeitsverfahren und –techniken erklären. Die Leitlinien geben ferner vor, dass die Betreuungsperson die Leistung des Praktikanten bzw. der Praktikantin in Form einer kurzen Endbewertung (1 bis 2 Seiten) bewertet, z. B. in Form eines Empfehlungsschreibens.
- *Dauer:* Praktika auf dem freien Markt sollten im Allgemeinen nicht länger als sechs Monate dauern. Diese Empfehlung gilt allerdings nicht für die verpflichtende Berufsbildung nach dem Abschluss für Ärzte, Anwälte, Lehrkräfte usw., die in den meisten Mitgliedstaaten vorgeschrieben und sowohl länger als auch detailliert reguliert ist<sup>10</sup>.
- *Arbeitsbedingungen:* In der Vereinbarung sollten Arbeitszeiten und Urlaubsanspruch sowie die Regelungen bei krankheitsbedingter Abwesenheit spezifiziert werden.
- *Bezahlung/Aufwandsentschädigung:* 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. Daher wird in der Qualitätsrichtlinie nur festgelegt, dass in der schriftlichen Vereinbarung dargelegt ist, welche Aufwandsentschädigung oder Bezahlung – wenn überhaupt – angeboten wird.
- *Sozialversicherungsbestimmungen:* Die für den Praktikanten bzw. die Praktikantin geltenden Sozialversicherungsbestimmungen müssen allen beteiligten Parteien klar sein, vor allem die Krankenversicherung und die Versicherung bei Unfällen am Arbeitsplatz. In den meisten Mitgliedstaaten sind die Studierenden über den Staat oder ihre Bildungseinrichtung versichert, und damit auch bei Gesundheitsrisiken und Unfällen während ihrer Praktika. Ist der Praktikant bzw. die Praktikantin jedoch nicht mehr an der Hochschule eingeschrieben, so kann sich die Situation unklarer darstellen. Hat der Praktikant bzw. die Praktikantin einen Beschäftigungsvertrag, so müssen Arbeitgeber und Arbeitnehmer die Versicherungspflichten nach dem Arbeitsrecht des betroffenen Landes erfüllen. Andernfalls sollte die vertragliche Vereinbarung die Versicherung spezifizieren, die die aufnehmende Organisation oder der Praktikant bzw. die Praktikantin bezahlen müssen.

Quelle: Studie über Praktika, S. 127 der englischen Fassung (Europäische Kommission, 2012)

<sup>9</sup> Flash Eurobarometer 378, Abschnitt 2.1.3, Seite 36 der englischen Fassung.

<sup>10</sup> Ebenso nimmt die Studie so genannte „Traineeship-Programme“ für Einstellungen auf höheren Managementebenen von dieser Empfehlung aus.

Diese Option birgt das Risiko, dass manche Arbeitgeber in Zukunft gar keine Praktika mehr anbieten, wenn sie erkennen, dass ihre früheren Praktika qualitativ nicht hochwertig waren. Sie könnten zu der Ansicht gelangen, dass bestimmte Elemente des Qualitätsrahmens (z. B. genaue Festlegung des Lerninhalts) zu zu hohen Praktikumskosten führen würden. Allerdings dürfte dieser potenzielle Nachteil – angesichts der vertretbaren Durchführungskosten – eher theoretisch als real sein und würde sowieso durch einen Anstieg qualitativ hochwertiger Praktika wettgemacht (klare Bedingungen dazu, was in *puncto* Praktikumsqualität erwartet wird, können einen Anreiz für die Arbeitgeber darstellen, ihr Angebot zu verbessern).

Eine wichtige noch verbliebene Frage betrifft die tatsächliche Wirkung auf Praktika, die nicht den Mindeststandards entsprechen, in Verbindung mit Umsetzungsproblemen. Darüber hinaus dürften regulatorische Lösungen am ineffektivsten in Mitgliedstaaten mit schwächeren Umsetzungsmechanismen sein – und gerade die könnten sie am dringendsten benötigen.

Alles in allem würde ein auf europäischer oder nationaler Ebene befürworteter Qualitätsrahmen mittelfristig aller Wahrscheinlichkeit nach zu einer passablen Verbesserung der Praktika im Hinblick auf Qualität und Transparenz führen. Der QRP ist eine verhältnismäßige Maßnahme auf EU-Ebene, mit der ein Beitrag zum Erreichen der angestrebten Ziele geleistet werden kann. Insgesamt könnte die Option „Basis-QRP“ im Hinblick auf die Wirksamkeit die Entwicklung von transnationalen Praktika begünstigen, wird jedoch das Verhältnis von Praktika, die die Mindeststandards nicht einhalten, zu qualitativ hochwertigen Praktika nicht groß ins Wanken bringen. Was die Effizienz anbelangt, so sind die Kosten für die Einhaltung niedrig und nehmen mit der Zeit noch weiter ab. Vom Standpunkt der Kohärenz ist darauf hinzuweisen, dass eine uneinheitliche Umsetzung nicht mit dem Mobilitätsziel in Einklang steht.

#### 8.4.2. *Option 3b – Empfehlung des Rates zu einem Qualitätsrahmen für Praktika mit verstärkter Transparenz*

Diese Option würde dem vorstehend dargelegten QRP neue Transparenzanforderungen hinzufügen. In den Praktikumsstellenanzeigen müsste angegeben werden, ob das Praktikum bezahlt ist oder nicht, und falls – eine Entlohnung vorgesehen ist – wie hoch die Bezahlung oder Aufwandsentschädigung ist.

Darüber hinaus müssten aufnehmende Organisationen, die **unbezahlte** Praktika anbieten, bei Abschluss der Praktikumsvereinbarung über ihre Rekrutierungspolitik informieren, vor allem, wie vielen Praktikanten bzw. Praktikantinnen am Ende ihres Praktikums ein bezahlter Arbeitsvertrag angeboten wurde<sup>11 12</sup>.

Diese Option soll das Funktionieren des Praktikumsmarkts verbessern, indem die Transparenz gesteigert wird. Aufnehmende Organisationen locken bisweilen potenzielle Kandidatinnen und Kandidaten mit attraktiv klingenden Praktika, vermeiden es jedoch bis weit in den Auswahlprozess hinein, über die finanziellen Bedingungen zu informieren; dann haben die Kandidatinnen und Kandidaten bereits erhebliche Anstrengungen unternommen, um in die engere Wahl zu kommen, und sind psychologisch in einer schwächeren Position, um zu verhandeln oder ein schlecht bezahltes Angebot abzulehnen. In der Eurobarometerumfrage kam dieser Fall in der Tat am häufigsten vor (46 %, gegenüber 42 % für Fälle, in denen die Aufwandsentschädigung klar angegeben würde).

<sup>11</sup> U. a. aus Gründen der Einfachheit gilt dies nur für Stellen, die am selben Dienstort wie die Praktikantenstelle angesiedelt sind.

<sup>12</sup> Es wird auf Folgendes hingewiesen: Wie bei allen anderen Optionen auch gälte dies nicht für von Schulen, Hochschulen oder sonstigen Bildungseinrichtungen vor dem Erwerb eines Abschlusses organisierte Praktika.

Die Maßnahme ist einfach, kostet bei den Anforderungen entsprechenden Praktika praktisch nichts und schreckt vor skrupellosen Praktiken ab. Es wird von spürbaren Auswirkungen der Maßnahme ausgegangen. Die Akzeptanz für die Veröffentlichung der Bedingungen im Hinblick auf die Bezahlung in der Stellenanzeige sollte im Allgemeinen hoch sein; im KMU-Test lag sie bei 90 %. Die Akzeptanz für die Transparenzanforderungen zur Rekrutierungspolitik wird wahrscheinlich niedriger ausfallen, da es sich um eine innovative Idee handelt; dennoch sind die Kosten für die Umsetzung vernachlässigbar. Die Wirksamkeit der Option wird als positiv angesehen, da spürbare Auswirkungen erwartet werden. Darüber hinaus ist Effizienz gegeben, da bei den Anforderungen entsprechenden Praktika praktische keine Umsetzungskosten anfallen.

### **8.5. Option 4 – Richtlinie zu einem Qualitätsrahmen für Praktika**

Inhaltlich wäre diese Option dieselbe wie Option 3b, d. h. ein Kommissionsvorschlag für einen QRP mit Qualitätsanforderungen, doch anders als bei Option 3b wäre der Vorschlag eine Richtlinie nach Artikel 153 Absatz 2 Buchstabe b AEUV.

Die Wirksamkeit einer Richtlinie kann als positiv eingestuft werden, da sie sich spürbar auswirken dürfte. Ebenso scheint eine Richtlinie eine effiziente Lösung zu sein, die bei rechtmäßigen Praktika praktisch keine Kosten nach sich zieht, aber vor skrupellosen Praktiken abschreckt. Vom Standpunkt der Kohärenz ist darauf hinzuweisen, dass eine EU-weite Umsetzung für eine bessere Übereinstimmung mit dem Mobilitätsziel sorgen würde. Trotz dieser Vorteile scheint diese Option weniger verhältnismäßig als eine Empfehlung des Rates. Ob die Wahl auf eine Empfehlung des Rates oder auf eine Richtlinie fällt, hängt davon ab, wie die relative Bedeutung übertragener Beschlüsse auf der niedrigstmöglichen Ebene bewertet wird, welcher Bedarf für den Rückgriff auf die Mobilität zur vollständigen Ausschöpfung der Möglichkeiten besteht, die der Binnenmarkt zur Senkung der Jugendarbeitslosigkeit bietet, und in welchem Verhältnis die Notwendigkeit, Maßnahmen schnell zu genehmigen, und der Nutzen eine breiten, gleichzeitigen Annahme in der gesamten EU zueinander stehen. Im Hinblick auf das Verhältnis wird darauf hingewiesen, dass keine vollständige Harmonisierung der verschiedenen nationalen Rechtsvorschriften zu Praktika notwendig ist. Eine Empfehlung des Rates ist daher die bevorzugte Option; sollte sie nicht ausreichen, um in den Mitgliedstaaten Maßnahmen anzustrengen, kann später auf eine Richtlinie zurückgegriffen werden.

## **9. MONITORING**

Die größte Herausforderung beim Monitoring der Auswirkungen der vorgesehenen Optionen auf die Entwicklung eines Praktikumsmarkts ist der Mangel an relevanten Statistiken im Bereich Praktika. Auf administrativer Ebene hat die GD Beschäftigung und Soziales bereits Schritte in Form eines Praktikumsmoduls für die Eurostat-Arbeitskräfteerhebung eingeleitet. Dies könnte jedoch gute drei Jahre dauern. Währenddessen könnte – zu Monitoringzwecken und in ausreichendem zeitlichem Abstand zur Annahme neuer Praktikumsregelungen – eine Eurobarometer-Follow-up-Umfrage organisiert werden. Das Format der Eurobarometerumfrage 2013 zu Praktika ist eine gute Grundlage für künftige Monitoringerhebungen, da es detaillierte Informationen zur Qualität von Praktika liefert. Allerdings erfordert die Analyse der Auswirkungen auf die Beschäftigungsergebnisse eine Langzeiterhebung. Die Machbarkeit einer solchen Erhebung sollte mit Eurostat erörtert werden, wenn das Modul in die Arbeitskräfteerhebung besser eingebunden ist.

Nach Genehmigung einer Empfehlung des Rates oder einer Richtlinie werden zudem die Kommissionsdienststellen die Annahme neuer Regelungen in den Mitgliedstaaten verfolgen.

Darüber hinaus könnte für das Monitoring einer Empfehlung des Rates zu Praktika auch auf die Koordinierungsmechanismen für das Europäische Semester und die Durchführungsmechanismen der Jugendgarantie zurückgegriffen werden.