



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 20.3.2024
SWD(2024) 68 final

**ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN
BERICHT ÜBER DIE FOLGENABSCHÄTZUNG (ZUSAMMENFASSUNG)**

[...]

Begleitunterlage zum

**Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur
Verbesserung und Durchsetzung der Arbeitsbedingungen von Praktikanten und zur
Bekämpfung von Scheinpraktika („Praktikumsrichtlinie“)**

und zum

**Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zu einem verstärkten Qualitätsrahmen für
Praktika und zur Ersetzung der Empfehlung des Rates vom 10. März 2014 zu einem
Qualitätsrahmen für Praktika**

{COM(2024) 132 final} - {COM(2024) 133 final} - {SEC(2024) 97 final} -
{SWD(2024) 66 final} - {SWD(2024) 67 final}

A. Handlungsbedarf auf EU-Ebene

Worum geht es?

In der EU gibt es 3,1 Millionen Praktikanten, und die Nachfrage nach Praktika wird voraussichtlich zunehmen. Hochwertige Praktika können ein Einstieg in den Arbeitsmarkt sein. Trotz der Verbesserungen, die mit der [Empfehlung des Rates von 2014 zu einem Qualitätsrahmen für Praktika](#) (2014 QRP) erzielt wurden, bestehen jedoch Herausforderungen.

Die erste Herausforderung betrifft die **problematische Nutzung von Praktika** durch Praktikumsanbieter, d. h. rechtswidrige Praktiken, mit deren Hilfe reguläre Arbeitsbeziehungen als Praktika verschleiert werden (Scheinpraktika) oder bei denen Praktika nicht mit den Rechtsvorschriften vereinbar sind. Personen, die rechtswidrige Praktika absolvieren, werden ihre einschlägigen Rechte vorenthalten, die im EU-Recht, im nationalen Recht oder in Tarifverträgen verankert sind. Die zweite Herausforderung besteht darin, dass es **minderwertige** Praktika gibt, die nicht oder ungerechtfertigt niedrig vergütet werden und keinen Zugang zu Sozialschutz bieten und/oder eine minderwertige Lernkomponente haben, obwohl sie möglicherweise rechtmäßig sind. Die dritte Herausforderung betrifft den **ungleichen Zugang** aufgrund von Hindernissen für schutzbedürftige Gruppen, Hindernisse für Auslandspraktika und Herausforderungen bei Fern-/Hybrid-Praktika.

Diese Probleme wirken sich negativ auf den Übergang von (jungen) Menschen in den Arbeitsmarkt aus, enthalten einige von ihnen die für sie geltenden Arbeitnehmerrechte vor und erhöhen das Risiko von Armut und sozialer Ausgrenzung. Sie führen auch zu unlauterem Wettbewerb auf dem Markt, können das Missverhältnis zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage aufrechterhalten und die Wettbewerbsfähigkeit der EU beeinträchtigen.

Was soll mit dieser Initiative erreicht werden?

Ihr allgemeines Ziel besteht darin, die Nutzung, die Qualität und den Zugang zu Praktika in der gesamten EU zu verbessern, damit sie echte Lern- und Arbeitserfahrungen bieten, die den Übergang von Bildung ins Berufsleben und von Arbeitsplatz zu Arbeitsplatz erleichtern. Insbesondere zielt sie darauf ab, die Durchsetzung der geltenden Rechtsvorschriften zu stärken und Praktikanten beim Zugang zu ihren Arbeitnehmerrechten zu unterstützen, die problematische Nutzung von Praktika zu verhindern, faire Arbeitsbedingungen (einschließlich Vergütung und Zugang zu Sozialschutz) zu fördern, die Lernkomponente von Praktika zu verbessern und den Zugang zu Praktikumsmöglichkeiten zu verbessern.

Worin besteht der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene?

Die EU-Initiative wird zur Verwirklichung der Ziele des Vertrags beitragen, nachhaltiges Wirtschaftswachstum und sozialen Fortschritt zu fördern. Sie sollte zu einer sozialen Aufwärtskonvergenz führen und die Kohärenz des Binnenmarkts verbessern, indem die Mitgliedstaaten dabei unterstützt werden, gleiche Wettbewerbsbedingungen, die Durchsetzung der geltenden Vorschriften und ein einheitliches und faires Schutzniveau für Praktikanten in der EU zu gewährleisten. Sie wird auch den Pool an (künftigen) Arbeitnehmern mit einschlägigen Kompetenzen erweitern und so zur Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und zur sozialen Inklusion beitragen.

B. Politische Optionen

Welche gesetzgeberischen und sonstigen Maßnahmen wurden erwogen? Gibt es eine bevorzugte Option? Weshalb?

In der Folgenabschätzung wurden vier Politikbereiche untersucht: problematische Verwendung von Praktika (A), minderwertige Praktika (B), ungleicher Zugang zu Praktika (C) sowie Lücken im Anwendungsbereich (D). Diese politischen Optionen wurden ausgewählt, da sie in Bezug auf Wirksamkeit, Effizienz, Kohärenz und Verhältnismäßigkeit im Vergleich zum Ausgangswert die höchsten positiven Ergebnisse erzielt haben.

Im **Politikbereich A** erfordert die bevorzugte Option wirksame Kontrollen und Inspektionen, um nicht regelkonforme Praktika und Scheinpraktika aufzudecken und Durchsetzungsmaßnahmen zu ergreifen, die durch eine nicht erschöpfende Liste von auf EU-Ebene festgelegten Elementen untermauert werden. Sie umfasst Maßnahmen zur Unterstützung der zuständigen Behörden bei ihrer Bewertung und gezielte Unterstützungsmaßnahmen für Praktikanten bei der Durchsetzung ihrer Rechte.

Im **Politikbereich B** stellt sie sicher, dass Praktikanten, die Arbeitnehmer sind, hinsichtlich der Arbeitsbedingungen, einschließlich des Arbeitsentgelts, nicht ungünstiger behandelt werden als Arbeitnehmer auf vergleichbarer Einstiegsstufe, sofern dies nicht aus sachlichen Gründen gerechtfertigt ist. Sie enthält u. a. Empfehlungen zu einer fairen/verhältnismäßigen Vergütung, zum Zugang zum Sozialschutz und zum Mentoring für alle Praktikanten sowie zur Ausweitung der Informationen, die im Rahmen schriftlicher Praktikumsvereinbarungen bereitgestellt werden.

Im **Politikbereich C** enthält der Bericht Empfehlungen zur 1) Gewährleistung eines gleichberechtigten Zugangs zu Praktika für schutzbedürftige Gruppen, 2) Erleichterung von Auslandspraktika und 3) Verbesserung von Fern-/Hybrid-Praktika. Im **Politikbereich D** wird der Anwendungsbereich auf alle Praktika ausgeweitet.

Die bevorzugte Option ist ein Paket aus einer **Richtlinie**, die für Praktikanten gilt, die nach EU-Recht Arbeitnehmer sind, und einer **aktualisierten Empfehlung des Rates**, die sich auf alle Praktikanten erstreckt.

Wer unterstützt welche Option?

Die bevorzugte Option spiegelt die Prioritäten der [Entschließung des Europäischen Parlaments von 2023](#) gemäß Artikel 225 AEUV wider, in der die Kommission aufgefordert wurde, den QRP 2014 zu aktualisieren und zu stärken und ihn in ein stärkeres Rechtsinstrument umzuwandeln. Sie entspricht auch einer Empfehlung der Konferenz zur Zukunft Europas und den Standpunkten der Gewerkschaften und Jugendorganisationen. Aus Gründen der Subsidiarität, Verhältnismäßigkeit und Rechtmäßigkeit umfasst die bevorzugte Option jedoch in mehreren Bereichen nicht die von diesen Interessenträgern geforderten rechtsverbindlichen Maßnahmen. Die Arbeitgeber stimmen dem allgemeinen Ziel und den meisten politischen Optionen im Rahmen der bevorzugten Option zu, sind jedoch gegen eine rechtsverbindliche Maßnahme und sprechen sich für nichtlegislative Maßnahmen aus.

C. Auswirkungen der bevorzugten Option

Worin bestehen die Vorteile der bevorzugten Option?

Sie wird **den Praktikanten soziale Vorteile bringen**, indem die Anzahl problematischer und minderwertiger Praktika verringert wird. Zudem wird sie dafür sorgen, dass weniger Praktikanten Praktika von übermäßig langer Dauer absolvieren, einschließlich wiederholter/aufeinanderfolgender Praktika bei demselben Arbeitgeber. Ferner würden die Praktikanten auch von einer gerechteren Vergütung, einem besseren Zugang zum Sozialschutz und besseren Lernangeboten profitieren. Je nach Umsetzung könnte dies bis zu 1,5 Millionen unbezahlte und 300 000 bezahlte Praktikanten betreffen, die keinen uneingeschränkten Zugang zum Sozialschutz haben. Praktikanten, die als Arbeitnehmer gelten, werden von der Gleichbehandlung mit anderen Arbeitnehmern/Berufseinsteigern desselben Betriebs profitieren, es sei denn, eine unterschiedliche Behandlung ist aus sachlichen Gründen gerechtfertigt. Mit der bevorzugten Option würden Praktika auch für Praktikanten aus schutzbedürftigen Gruppen, einschließlich Menschen mit Behinderungen, leichter zugänglich gemacht.

Die bevorzugte Option dürfte den **Praktikumsanbietern** durch einen faireren Wettbewerb auf dem Markt **wirtschaftliche Vorteile bringen**. Darüber hinaus würden die Arbeitgeber durch besser qualifizierte Arbeitskräfte von einer höheren Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit profitieren. Zusätzliche Vorteile würden sich aus einer besseren Abstimmung von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt und höheren Bindungsquoten ergeben, wodurch sich die Ausgaben der Arbeitgeber für die Suche, die Abstimmung von Angebot und Nachfrage sowie die Einstellung verringern könnten. Praktikumsanbieter würden zudem von einem breiteren und vielfältigeren Bewerberpool profitieren.

Worin bestehen die Kosten der bevorzugten Option?

Die **Hauptkosten** der bevorzugten Option entstehen aus einem möglichen Anstieg der Arbeitskosten sowie der Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren und -sanktionen. Dies gilt nur für Praktikumsanbieter, bei denen bei Kontrollen und Inspektionen problematische Praktika festgestellt werden, und für Praktikumsanbieter, die minderwertige Praktika anbieten. Sie verursacht außerdem gewisse Kosten für die Anpassung an die neuen Bestimmungen und die Bereitstellung (auf Anfrage) von Informationen über Praktikanten und ihre Verträge an die zuständigen Behörden.

Einige Interessenträger äußerten Bedenken, dass diese Kosten das Angebot insbesondere bezahlter Praktika verringern könnten. Bei den meisten dieser potenziell entfallenden Praktikumsstellen handelt es sich wahrscheinlich um problematische und/oder minderwertige Praktika, was dem Ziel der Initiative entspricht. Angesichts der Vorteile für Praktikumsanbieter, der demografischen Entwicklung und der angespannten Arbeitsmärkte dürften die Auswirkungen auf die Verringerung bezahlter Praktika gering sein.

Wie werden Unternehmen und KMU betroffen sein?

KMU werden über einen größeren Pool von Praktikanten und gleiche Wettbewerbsbedingungen verfügen, was zu ihrer Wettbewerbsfähigkeit beiträgt.

Wird es spürbare Auswirkungen auf nationale Haushalte und Behörden geben?

Die Arbeit der nationalen Behörden hinsichtlich der Aufdeckung und Bekämpfung von Scheinpraktika würde wirksamer werden. Positive Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte würden sich aus höheren Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen, verhängten Geldbußen und geringeren Sozialschutz- und Aktivierungsausgaben ergeben. Die Hauptkostenquellen würden sich aus der Umsetzung in nationales Recht, der Stärkung der Kapazitäten der Kontrollbehörden und der Einrichtung von Meldekanälen ergeben. Geringfügige negative Auswirkungen auf den Haushalt könnten auftreten, wenn Praktikumsanbieter beschließen, die Gesamtzahl der bezahlten Stellen zu verringern.

Gibt es andere nennenswerte Auswirkungen?

Es ist zu erwarten, dass die bevorzugte Option starke positive Auswirkungen auf die Gewährleistung der Grundrechte in der EU hat.

D. Folgemaßnahmen

Wann wird die Maßnahme überprüft?

Die Richtlinie wird fünf Jahre nach ihrem Inkrafttreten nach Ablauf einer Umsetzungsfrist von zwei Jahren und die Empfehlung innerhalb von drei Jahren nach ihrer Annahme bewertet.