



Brüssel, den 11.7.2023
C(2023) 4785 final

KONSULTATIONSPAPIER

**Erste Phase der Konsultation der Sozialpartner gemäß Artikel 154 AEUV zu einer
möglichen Maßnahme zur weiteren Verbesserung der Qualität von Praktika**

KONSULTATIONSPAPIER

Erste Phase der Konsultation der Sozialpartner gemäß Artikel 154 AEUV zu einer möglichen Maßnahme zur weiteren Verbesserung der Qualität von Praktika

1. Einleitung

Diese Konsultation betrifft eine geplante Kommissionsinitiative zur Aktualisierung des Qualitätsrahmens für Praktika, um Themen wie faire Entlohnung und Zugang zum Sozialschutz gemäß dem Arbeitsprogramm der Kommission für 2023¹ anzugehen. Sie trägt zur Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte² und deren Aktionsplan³ sowie zur Förderung der Ziele des Europäischen Jahres der Jugend⁴ und des Europäischen Jahres der Kompetenzen⁵ bei.

In Übereinstimmung mit der Zusage von Präsidentin von der Leyen, dass die Kommission als Reaktion auf Entschließungen nach Artikel 225 AEUV unter uneingeschränkter Wahrung der Grundsätze der Verhältnismäßigkeit, Subsidiarität und besseren Rechtsetzung einen Gesetzgebungsakt vorlegen werde, ist diese Konsultation Teil der Weiterbehandlung der Entschließung des Europäischen Parlaments nach Artikel 225 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) zu hochwertigen Praktika in der Union vom 14. Juni 2023.

In ihren politischen Leitlinien hat Präsidentin von der Leyen ebenfalls die Notwendigkeit betont, die soziale Marktwirtschaft Europas zu stärken und „Wachstum, das insbesondere für junge Menschen hochwertige Arbeitsplätze schafft“⁶ zu fördern. Das Paket der Kommission zur Förderung der Jugendbeschäftigung⁷ vom Juli 2020 führte zu einer verstärkten Jugendgarantie⁸, einem modernisierten europäischen Bezugsrahmen für die Qualitätssicherung in der beruflichen Aus- und Weiterbildung⁹ und neuen Impulsen für Ausbildungsplätze.

Diese Initiativen zielen darauf ab, die Qualität und Wirksamkeit des Instrumentariums der EU zur Förderung von Jugendbeschäftigung zu verbessern, und werden durch EU-Mittel unterstützt. Dadurch wird der vierte Grundsatz der europäischen Säule sozialer Rechte umgesetzt, der das Recht junger Menschen auf „Weiterbildung, einen Ausbildungsplatz, einen Praktikumsplatz oder ein Beschäftigungsangebot von gutem Ansehen innerhalb von vier Monaten, nachdem sie arbeitslos geworden sind oder ihre Ausbildung abgeschlossen haben“ festlegt.

Sie tragen auch zu dem Ziel bei, das im Aktionsplan der europäischen Säule sozialer Rechte vorgeschlagen wurde, nämlich die Quote junger Menschen zwischen 15 und 29 Jahren, die weder einen Arbeitsplatz haben noch eine schulische oder berufliche Ausbildung absolvieren (NEET), von 12,6 % (2019¹⁰) auf 9 % zu reduzieren, indem ihre

¹https://commission.europa.eu/strategy-documents/commission-work-programme/commission-work-programme-2023_en

² [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32017C1213\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32017C1213(01))

³ <https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/de/>

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0634>

⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023D0936>

⁶ Politische Leitlinien für die künftige Europäische Kommission 2019–2024. „Eine Union, die mehr erreichen will. Meine Agenda für Europa.“ [Online](#) verfügbar.

⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52020DC0276>

⁸ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A32020H1104\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A32020H1104(01))

⁹ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32020H1202\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32020H1202(01))

¹⁰ Eurostat, Arbeitskräfteerhebung, Tabelle Online-Datenbank [EDAT_LFSE_20](#).

Beschäftigungsaussichten verbessert werden. Dies ist insbesondere angesichts der negativen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie und des Anstiegs der Lebenshaltungskosten für junge Menschen, inklusive derjenigen mit geringeren Chancen und aus schutzbedürftigen Gruppen, von Bedeutung.

Praktika sind eine wichtige Möglichkeit für junge Menschen, praktische und berufliche Erfahrung zu sammeln und Zugang zum Arbeitsmarkt zu erhalten. Für Arbeitgeber können Praktika eine Gelegenheit sein, ihre Beschäftigten mit geeigneten Fähigkeiten auszustatten, um dem Arbeitskräftemangel entgegenzuwirken. Zwischen dem 15. und 24. März 2023 wurden 26 334 Personen zwischen 18 und 35 Jahren aus allen EU-Mitgliedstaaten im Rahmen einer speziellen Eurobarometer-Umfrage online zur Integration junger Menschen in den Arbeitsmarkt befragt, wobei ein besonderer Schwerpunkt auf Praktika lag. Die Ergebnisse, die am 28. April 2023 veröffentlicht wurden, deuten darauf hin, dass 68 % der befragten jungen Menschen im Anschluss an ein Praktikum eine Beschäftigung gefunden und 39 % von ihnen bei demselben Arbeitgeber einen Vertrag unterzeichnet haben.¹¹ Praktika können Arbeitgeber dabei unterstützen, junge Talente anzuziehen, auszubilden und, wenn ein Beschäftigungsangebot folgt, zu halten. Die Vorteile von Praktika hängen jedoch stark von ihrer Qualität und ihrem Beitrag zur Arbeitsmarktintegration ab.

Nach dem Vorschlag der Kommission vom 4. Dezember 2013¹² hat der Rat am 10. März 2014 die Empfehlung des Rates zu einem Qualitätsrahmen für Praktika (QRP)¹³ angenommen.

Der QRP zielt darauf ab, den Übergang von der schulischen Ausbildung, der Arbeitslosigkeit oder der Nichterwerbstätigkeit in den Arbeitsmarkt durch hochwertige Praktika, die die Fähigkeiten der Praktikantinnen und Praktikanten verbessern und ihnen einschlägige Arbeitserfahrung bieten, zu unterstützen. Er bietet Leitlinien für Praktika außerhalb von Lehrplänen, die hochwertige Lerninhalte und angemessene Arbeitsbedingungen sicherstellen können. Der QRP fungiert zudem als wichtiger Bezugspunkt, um festzulegen, was ein hochwertiges Praktikumsangebot im Sinne der verstärkten Jugendgarantie¹⁴ ausmacht. Wie im QRP dargelegt, spielen die Sozialpartner bei der Gestaltung, Umsetzung und Überwachung von Berufsbildungsstrategien und -programmen eine wichtige Rolle.

In der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 14. Juni 2023¹⁵ wird „die Kommission auf[gefordert], die Empfehlung des Rates von 2014 zu aktualisieren und in einen stärkeren Rechtsakt zu überführen“. Insbesondere wird die Kommission aufgefordert, „einen Vorschlag für eine Richtlinie ... über einen Rahmen für hochwertige Praktika ... vorzulegen, in der Mindestanforderungen für Qualitätsstandards und für eine gerechte Vergütung für Praktika auf dem offenen Arbeitsmarkt, für Praktika im Rahmen aktiver arbeitspolitischer Maßnahmen und für Praktika, die ein obligatorischer Bestandteil einer Berufsausbildung sind, festgelegt werden“ und „einen Vorschlag für einen Beschluss des Parlaments und des Rates ... für Praktika, die absolviert werden, um Bildungsabschlüsse zu erwerben, ... vorzulegen“.

¹¹ Flash Eurobarometer 523, vollständiger Bericht verfügbar unter

<https://europa.eu/eurobarometer/api/deliverable/download/file?deliverableId=87602>.

¹² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013PC0857>

¹³ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014H0327\(01\)&rid=3](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014H0327(01)&rid=3)

¹⁴ Empfehlung des Rates vom 30. Oktober 2020 zum Thema „Eine Brücke ins Arbeitsleben – Stärkung der Jugendgarantie“. ABl. C 372 vom 4.11.2020, S. 1.

¹⁵ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0239_DE.pdf

Der Bericht über das endgültige Ergebnis der Konferenz zur Zukunft Europas beinhaltet den Aufruf, sicherzustellen, dass Praktika und Arbeitsplätze junger Menschen Qualitätsstandards genügen, auch in Bezug auf die Entlohnung, und dass unbezahlte Praktika auf dem Arbeitsmarkt und außerhalb der formalen Bildung durch ein Rechtsinstrument verboten werden.¹⁶ Ein ähnlicher Standpunkt spiegelt sich auch in den Stellungnahmen des Wirtschafts- und Sozialausschusses¹⁷ und des Ausschusses der Regionen¹⁸ wider. Abschließend hob der Rat in seinen Schlussfolgerungen zum Thema „Junge Menschen und die Zukunft der Arbeit“ die folgende Notwendigkeit hervor: „Der gleichberechtigte Zugang zu hochwertigen Arbeitsplätzen für alle jungen Menschen muss künftig weiterhin gefördert werden, und es müssen weiterhin Maßnahmen gegen alle Formen von Stereotypisierung ergriffen werden, die die Berufswünsche der heutigen Kinder beeinflussen, den Zugang zu bestimmten Arbeitsplätzen einschränken und gleichzeitig Diskriminierung und Ungleichheit in der allgemeinen und beruflichen Bildung sowie auf dem Arbeitsmarkt zementieren“¹⁹.

Die oben genannten Aufforderungen zur Ergreifung rechtlicher Schritte vonseiten der EU müssen vor dem Hintergrund der rechtlichen Grenzen der Zuständigkeiten der EU, die in den Verträgen festgelegt wurden (siehe Abschnitt 6.2 dieses Dokuments), bewertet werden. Die EU kann zum Beispiel gemäß Artikel 153 Absatz 1 Buchstabe b AEUV keine Gesetze zu den Arbeitsbedingungen von unbezahlten Praktikantinnen und Praktikanten erlassen.

Das vorliegende Dokument dient der Konsultation der Sozialpartner gemäß Artikel 154 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), um deren Stellungnahme zur möglichen Richtung von Maßnahmen der Europäischen Union bezüglich einer weiteren Verbesserung der Qualität von Praktika einzuholen.

2. Der Qualitätsrahmen für Praktika (QRP): Hauptmerkmale

Im Dezember 2013 schlug die Kommission die Empfehlung des Rates zu einem Qualitätsrahmen für Praktika vor, um darin Qualitätsstandards für Praktika und Maßnahmen gegen das Angebot von Praktika mit mangelhaften Lerninhalten oder Arbeitsbedingungen festzulegen. Mit dem QRP, der junge Menschen dabei unterstützt, durch hochwertige Praktika in den Arbeitsmarkt einzutreten, wurden die Ziele der Empfehlung des Rates zur Einführung einer Jugendgarantie, die ein Jahr zuvor angenommen wurde, ergänzt, um Jugendbeschäftigung breiter zu unterstützen.²⁰

Im QRP wird empfohlen, dass Mitgliedstaaten die Qualität von Praktika steigern, vor allem im Hinblick auf Lern- und Ausbildungsinhalte sowie Arbeitsbedingungen, um den Übergang von der Ausbildung, der Arbeitslosigkeit oder der Nichterwerbstätigkeit ins Erwerbsleben zu erleichtern. Der QRP umfasst eine Liste von 21 Grundsätzen in 10 Schwerpunktbereichen:

¹⁶ [Konferenz zur Zukunft Europas. Bericht über das endgültige Ergebnis. Mai 2022.](#)

¹⁷ <https://www.eesc.europa.eu/de/our-work/opinions-information-reports/opinions/how-guarantee-decent-work-young-people-and-ensure-inclusion-neets-through-proper-elaboration-national-recovery-plans-own>

¹⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020IR3454&from=EN>

¹⁹ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019XG0605\(02\)&rid=1](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019XG0605(02)&rid=1)

²⁰ Die Empfehlung zur Einführung einer Jugendgarantie zielte darauf ab, sicherzustellen, dass allen jungen Menschen unter 25 Jahren binnen vier Monaten, nachdem sie arbeitslos werden oder die Schule verlassen, eine hochwertige Arbeitsstelle oder Weiterbildungsmaßnahme oder ein hochwertiger Ausbildungs- bzw. Praktikumsplatz angeboten wird. 2020 wurde die Jugendgarantie verstärkt und auf alle jungen Menschen unter 30 Jahren ausgeweitet.

- 1) Abschluss einer schriftlichen Praktikumsvereinbarung
- 2) Lern- und Ausbildungsziele
- 3) Für Praktikantinnen und Praktikanten geltende Arbeitsbedingungen
- 4) Rechte und Pflichten
- 5) Angemessene Dauer
- 6) Ordnungsgemäße Anerkennung von Praktika
- 7) Transparenzanforderungen
- 8) Grenzüberschreitende Praktika
- 9) Nutzung der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds
- 10) Anwendung des Qualitätsrahmens für Praktika unter aktiver Einbindung von Sozialpartnern und Interessengruppen

Im QRP wird zudem dargelegt, wie die Kommission die Maßnahmen der Mitgliedstaaten mithilfe von EU-Mitteln, dem Austausch von bewährten Verfahren und der Überwachung der Fortschritte unterstützt.

Der QRP gilt für Praktika auf dem freien Markt und für Praktika im Rahmen aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen der Mitgliedstaaten. Ausdrücklich ausgeschlossen aus dem Anwendungsbereich des QRP sind Praktika, die Bestandteil von Lehrplänen der formalen Bildung oder der beruflichen Aus- und Weiterbildung sind, sowie Praktika, die unter nationales Recht fallen und deren Absolvierung eine zwingende Voraussetzung für das Ausüben eines bestimmten Berufs (z. B. Arzt, Architekt usw.) ist.

Praktika auf dem freien Markt sind freiwillige, zweiseitige Vereinbarungen, die zwischen einer Praktikantin oder einem Praktikanten und einem Praktikumsanbieter (öffentlich/privat/gemeinnützig) ohne die Beteiligung eines Dritten und ohne formale Verbindung zu einer schulischen oder beruflichen Ausbildung geschlossen werden. Praktika im Rahmen von aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen werden von öffentlichen Arbeitsverwaltungen (ÖAV) in Zusammenarbeit mit Arbeitgebern organisiert, basierend auf einer dreiseitigen Vereinbarung, mit dem Ziel, arbeitslosen und nicht erwerbstätigen Personen zu einer Beschäftigung zu verhelfen.²¹

3. Tendenzen: Jugendbeschäftigung, Verbreitung und Qualität von Praktika

3.1. Erwerbsbeteiligung junger Menschen

In den Jahren vor der Annahme des QRP im Jahr 2014 erreichte die Jugendarbeitslosigkeit in der EU aufgrund der Auswirkungen der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise ihren bisherigen Höchststand.

Seit der Annahme des QRP im Jahr 2014 haben sich die **Jugendarbeitslosenquoten** (15–24 Jahre) in der EU rückläufig entwickelt und sind von 23,5 % im Jahr 2014 auf 15,6 % im Jahr 2019 gefallen.²² Durch die COVID-19-Pandemie ist die Jugendarbeitslosenquote (15–24 Jahre) 2020 auf 16,8 % gestiegen, bevor sie 2022 wieder auf 14,5 % und im Mai 2023 auf 13,9 % zurückging.²³ Gleichzeitig ist die

²¹ Europäische Kommission, SWD(2016) 324 final und SWD(2023) 9 final.

²² Eurostat, Arbeitskräfteerhebung, Tabelle Online-Datenbank [LFSA URGAN_custom_6785950](#).

²³ Für die [verstärkte Jugendgarantie](#) wird die Altersgruppe 15–29 Jahre verwendet. Während die Entwicklung der Jugendarbeitslosenquote für die Altersgruppe 15–29 Jahre dieselbe war, lag die

Jugendarbeitslosenquote in einigen Mitgliedstaaten signifikant höher und ist auf EU-Ebene etwas langsamer zurückgegangen als die allgemeine Arbeitslosenquote (15–74 Jahre), die von 11 % im Jahr 2014 auf 6,2 % im Jahr 2022 gesunken ist. Darüber hinaus bestehen erhebliche regionale Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten und den Regionen der EU.²⁴ Derzeit ist die Jugendarbeitslosenquote (15–24 Jahre) in der EU mehr als doppelt so hoch wie die allgemeine Arbeitslosenquote (15–74 Jahre), was auf die **strukturellen Herausforderungen** hindeutet, vor denen junge Menschen stehen.

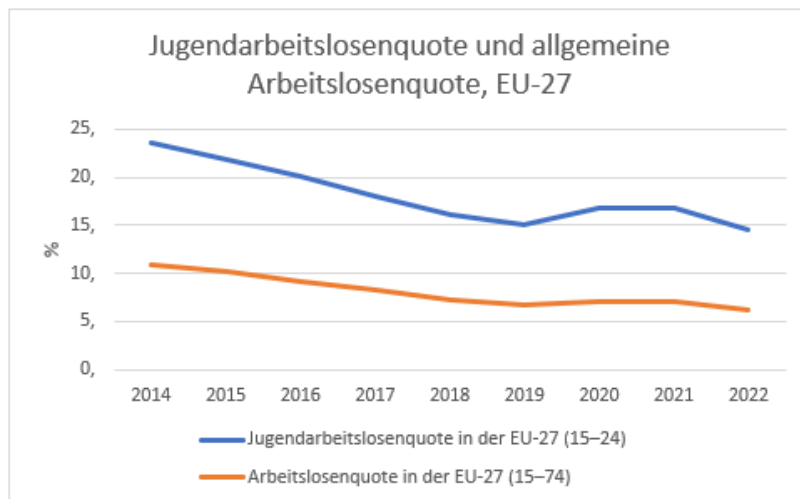
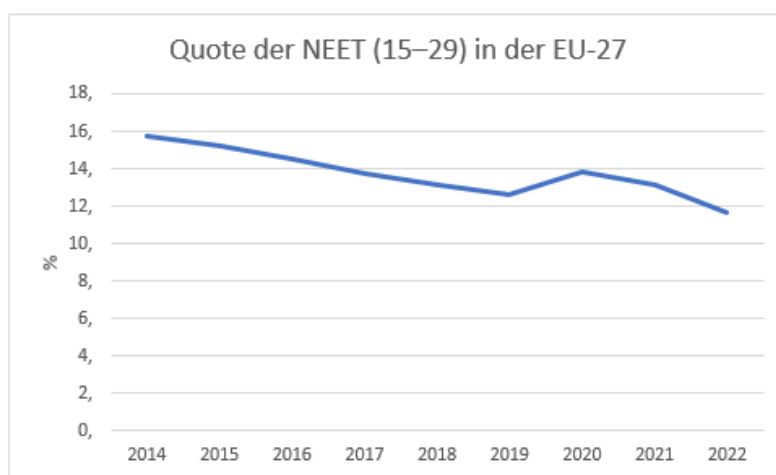


Abbildung 1 Arbeitslosenquoten für die Altersgruppen 15–24 und 15–74 in der EU-27²⁵

Die Quote der jungen Menschen, die weder einen Arbeitsplatz haben noch eine schulische oder berufliche Ausbildung absolvieren (**NEET**) (15–29 Jahre), folgte derselben Entwicklung und ging von 16,0 % im Jahr 2014 auf 12,8 % im Jahr 2019 zurück, bevor sie 2021 wieder leicht auf 13,1 % anstieg und 2022 auf 11,7 % sank, was 8,36 Millionen Menschen in der EU entspricht.²⁶ Der Anteil der NEET ist in ländlichen Gebieten höher (12,6 %) als in städtischen Gebieten (10,9 %), allerdings hat sich das Gefälle zwischen ländlichen und städtischen Gebieten seit 2014 auf EU-Ebene verringert.



Jugendarbeitslosenquote für diese Altersgruppe ein paar Prozentpunkte unter der für die Altersgruppe der 15- bis 24-Jährigen.

²⁴ Die Regionen der EU in äußerster Randlage sind beispielsweise dauerhaft mit einigen der höchsten Jugendarbeitslosenquoten in der EU konfrontiert, zum Beispiel 37,8 % in Guadeloupe, 41,9 % in La Réunion, 38,7 % in Martinique oder 43,9 % auf den Kanarischen Inseln (Jahr 2022, 15–24 Jahre).

²⁵ Eurostat, Arbeitskräfteerhebung, Tabelle Online-Datenbank [LFSA URGAN custom 6785950](#).

²⁶ Eurostat, Arbeitskräfteerhebung, Tabelle Online-Datenbank [LFSI NEET A](#).

Abbildung 2 Junge Menschen, die weder einen Arbeitsplatz haben noch eine schulische oder berufliche Ausbildung absolvieren (NEET) in der EU-27²⁷

Die **Langzeitarbeitslosenquote unter jungen Menschen** (15–24 Jahre) entwickelte sich zwischen 2014 und 2020 rückläufig und fiel von 8,6 % im Jahr 2014 auf 3,6 % im Jahr 2020, stieg jedoch 2021 wieder leicht an auf 3,7 %, bevor sie 2022 auf 2,9 % fiel.²⁸

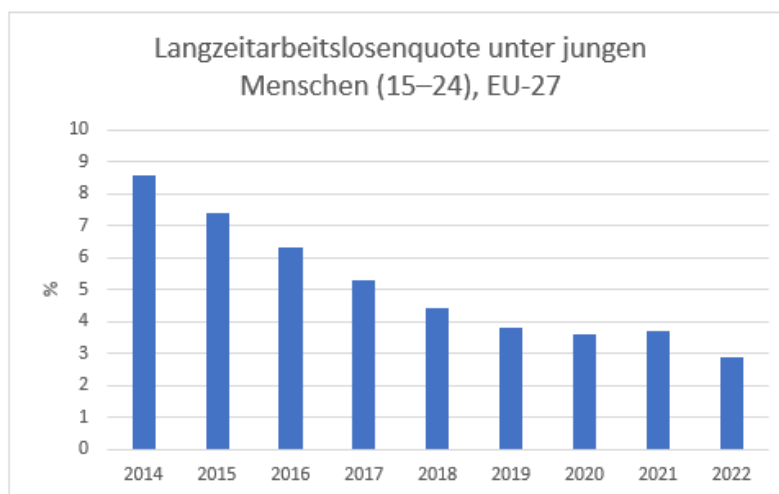


Abbildung 3 Langzeitarbeitslosenquote unter jungen Menschen in der EU-27²⁹

Gleichzeitig konnte in der Erholungsphase nach der COVID-19-Pandemie bereits ein Arbeitskräftemangel festgestellt werden, während vor dem Hintergrund des grünen und digitalen Wandels, der jungen Menschen mehr Chancen bietet, ein weiterer Mangel zu erwarten ist.³⁰ Darüber hinaus zeigen demografische Daten einen abnehmenden Trend beim Anteil junger Menschen

(15–24 Jahre) an der gesamten EU-Bevölkerung³¹ von 11,4 % im Jahr 2014 auf 10,5 % im Jahr 2022, wodurch sich der Arbeitskräftemangel noch weiter verschärfen könnte. Wie die Kommission in ihrem Frühjahrspaket für das Europäische Semester 2023 festgestellt hat, liegt die Quote der unbesetzten Stellen in der Gesamtwirtschaft trotz eines leichten Rückgangs in der zweiten Jahreshälfte 2022 über dem Durchschnitt der Jahre 2010–2019, und bei einer wachsenden Zahl von Unternehmen wird die Produktion durch den Arbeitskräftemangel gebremst.³²

3.2. Bewertung 2023 des Qualitätsrahmens für Praktika: Verbreitung und Qualität von Praktika

Am 10. Januar 2023 **veröffentlichte** die Kommission **eine Bewertung des QRP**³³. Unter Berücksichtigung des nicht bindenden Charakters der Empfehlung des Rates wurde im Rahmen der Bewertung evaluiert, inwiefern der QRP wirksam, effizient und kohärent ist,

²⁷ Eurostat, Arbeitskräfteerhebung, Tabelle Online-Datenbank [LFSI_NEET_A](#).

²⁸ Eurostat, Arbeitskräfteerhebung, Tabelle Online-Datenbank [YTH_EMPL_120](#).

²⁹ Eurostat, Arbeitskräfteerhebung, Tabelle Online-Datenbank [YTH_EMPL_120](#).

³⁰ Europäische Kommission (2022). Employment and Social Developments in Europe. Young Europeans: employment and social challenges ahead.

³¹ Eurostat, Bevölkerungsstatistiken und demografische Statistiken, Tabelle Online-Datenbank [demo_r_pjangrp3](#).

³² COM(2023) 600 final.

³³ Europäische Kommission (2023). Bewertung der Empfehlung des Rates zu einem Qualitätsrahmen für Praktika ([SWD\(2023\) 9 final](#)).

der EU einen Mehrwert bietet und zur Erfüllung der derzeitigen Bedürfnisse noch relevant ist.

Ogleich die Relevanz des QRP und von dessen Grundsätzen bestätigt wurde, und sich gezeigt hat, dass die Qualität von Praktika seit 2014 im Allgemeinen gestiegen ist, wurden im Rahmen der Bewertung Verbesserungsmöglichkeiten für die Umsetzung des QRP in nationales Recht und seine praktische Anwendung ermittelt (siehe Abschnitt 4.1 für eine detaillierte Analyse). Des Weiteren wurde festgestellt, dass die Kohärenz des QRP mit anderen Strategien auf nationaler und regionaler Ebene weiter verbessert werden könnte. Im Rahmen der Bewertung wurden zudem Bereiche hervorgehoben, in denen die Qualitätskriterien des QRP gestärkt werden könnten, zum Beispiel im Hinblick auf eine faire Entlohnung, Zugang zum Sozialschutz, Transparenz und eine angemessene Dauer. Außerdem wurden Bereiche genannt, in denen die Qualitätskriterien des QRP vor dem Hintergrund der jüngsten Arbeitsmarktentwicklungen wie der Zunahme der Telearbeit ergänzt werden könnten.

In der Bewertung wurde auch auf die Notwendigkeit hingewiesen, über die unterschiedlichen Arten von Praktika nachzudenken, die in den Anwendungsbereich des QRP fallen. Von einigen Interessengruppen wurde insbesondere vorgeschlagen, den Anwendungsbereich des QRP um Praktika, die Teil von Lehrplänen der formalen Bildung und Ausbildung sind, zu ergänzen, obgleich diese Sichtweise nicht von allen Interessengruppen geteilt wurde. Um diese Themen anzugehen und den QRP zu überarbeiten und zu aktualisieren, hält die Kommission einen umfassenden Ansatz für notwendig.

Im Hinblick auf die **Verbreitung von Praktika** wurde bei der Bewertung des QRP im Jahr 2023 ein **Mangel an systematischer Datenerhebung** auf EU-Ebene festgestellt.³⁴ Dadurch wird eine solide Quantifizierung der Verbreitung von Praktika in der EU verhindert. Laut der Studie, die zur Unterstützung der Bewertung des QRP angefertigt wurde, ist der geschätzte Anteil junger Menschen in der EU, die von einem Praktikum in der gesamten EU profitieren könnten, von 16,6 % 2014 auf 17,2 % 2020 gestiegen.³⁵

Des Weiteren legen die Ergebnisse der Praktikantenumfrage, die im Rahmen derselben Studie durchgeführt wurde, nahe, dass Frauen mit höherer Wahrscheinlichkeit ein Praktikum auf dem freien Arbeitsmarkt absolvieren als Männer (63 % der weiblichen Befragten und 49 % der männlichen Befragten hatten nach dem Verlassen der Schule ein Praktikum absolviert).

Die Ergebnisse der oben genannten **Eurobarometer-Umfrage zur Integration junger Menschen in den Arbeitsmarkt mit besonderem Schwerpunkt auf Praktika** aus dem Jahr 2023 offenbarten einige wichtige Erkenntnisse zur Qualität von Praktika in der EU.³⁶ Bei der Umfrage zeigte sich insbesondere, dass über die Hälfte (55 %) der jungen Europäerinnen und Europäer, die Praktika absolviert hatten, eine Aufwandsentschädigung erhalten hatten; dies ist ein Anstieg im Vergleich zu 40 % in

³⁴ Europäische Kommission (2023). Bewertung der Empfehlung des Rates zu einem Qualitätsrahmen für Praktika (SWD(2023) 9 final).

³⁵ Study supporting the evaluation of the Quality Framework for Traineeships (VC/2021/0654), Abschlussbericht, Januar 2023: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=26544&langId=en> (Anmerkung: Diese Schätzung wurde auf Basis der Anzahl an Studierenden vorgenommen, die an einer Hochschule eingeschrieben waren, multipliziert mit der Erwerbsquote. Praktikantinnen und Praktikanten der nicht-tertiären Bildungsebene wurden in dieser Schätzung nicht berücksichtigt).

³⁶ Flash Eurobarometer 523, vollständiger Bericht verfügbar unter <https://europa.eu/eurobarometer/api/deliverable/download/file?deliverableId=87602>.

einer 2013 durchgeführten Eurobarometer-Umfrage.³⁷³⁸ 2023 gaben etwa 11 % der Befragten an, dass ihr letztes Praktikum länger als sechs Monate dauerte, was einem Rückgang um vier Prozentpunkte gegenüber 2013 (15 %) entspricht. 61 % der Befragten gaben an, während ihres Praktikums vollständigen (33 %) oder teilweisen (28 %) Zugang zum Sozialschutz gehabt zu haben. Eine klare Mehrheit junger Europäerinnen und Europäer (76 %), die insgesamt an der Umfrage teilgenommen hatten, war sich einig, dass sie während ihres Praktikums Nützliches für ihren Beruf gelernt hatten – dies stellt jedoch im Vergleich zu 89 % im Jahr 2013 einen Rückgang dar. Vier von fünf befragten jungen Menschen (78 %) hatten mindestens ein Praktikum absolviert (d. h., 26 % der Befragten hatten ein Praktikum absolviert, 29 % hatten zwei Praktika absolviert und 23 % drei oder mehr Praktika). Von den Personen, die mehrere Praktika absolviert hatten, gaben 37 % an, wiederholte Praktika bei demselben Arbeitgeber absolviert zu haben. Sieben von zehn Personen (68 %) nahmen im Anschluss an das Praktikum eine Beschäftigung auf.

4. Herausforderungen

4.1. Umsetzung und Durchsetzung in den Mitgliedstaaten

Die Bewertung des QRP aus dem Jahr 2023 hat gezeigt, dass sich die **Regulierungsansätze für Praktika** bei Annahme des QRP im Jahr 2014 **zwischen den Mitgliedstaaten und im Hinblick auf die unterschiedlichen Arten von Praktika stark unterschieden**.³⁹

2014 verfügten neun Mitgliedstaaten⁴⁰ über spezifische Bestimmungen für Praktika. In weniger als der Hälfte der damaligen 28 Mitgliedstaaten gab es Bestimmungen zu Dauer, Vergütung und Sozialschutz von Praktika. Praktika im Rahmen aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen wurden häufiger reguliert als Praktika auf dem freien Markt.⁴¹

Im Rahmen der Bewertung des QRP im Jahr 2023 wurde herausgefunden, dass seit der Annahme des QRP 14 Mitgliedstaaten neue Gesetze erlassen oder vorhandene Gesetze angepasst haben, um den QRP in ihrem Rechtsrahmen **umzusetzen**.⁴² Derartige Änderungen der Vorschriften wurden für Praktika im Rahmen aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen in zwölf Mitgliedstaaten⁴³ und für Praktika auf dem freien Markt in fünf Mitgliedstaaten⁴⁴ vorgenommen. Einige Mitgliedstaaten haben ihre Vorschriften nicht geändert, da die vorhandenen Rechtsvorschriften oder

³⁷ Flash Eurobarometer 378: Die Erfahrungen mit Praktika in der EU. November 2013.

³⁸ Durch den Vergleich der Daten aus dem Jahr 2023 mit der Umfrage von 2013 lassen sich einige Trends ermitteln, jedoch sollten die Ergebnisse aufgrund der Unterschiede bei der Umfragemethode und dem verwendeten Fragebogen mit Vorsicht interpretiert werden. Zu beachten ist auch, dass die für 2013 berechneten EU-Durchschnittswerte das Vereinigte Königreich umfassen, Kroatien jedoch nicht berücksichtigt wurde.

³⁹ Europäische Kommission (2023). Bewertung der Empfehlung des Rates zu einem Qualitätsrahmen für Praktika ([SWD\(2023\) 9 final](#)).

⁴⁰ EE, ES, FI, FR, HU, IT, PT, SI und SK.

⁴¹ Europäische Kommission (2013). Folgenabschätzung Begleitunterlage zum Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zu einem Qualitätsrahmen für Praktika. SWD(2013) 495.

⁴² BE, BG, DK, EL, EE, ES, HR, IE, IT, LT, LU, PT, RO, SK.

⁴³ BE, BG, DK, EE, EL, HR, IE, IT, LT, PT, RO und SK.

⁴⁴ BG, ES, LT, LU und RO.

Tarifvereinbarungen als adäquat erachtet wurden oder es bestimmte Arten von Praktika nicht gab.⁴⁵

2021⁴⁶ stimmte der Rechtsrahmen für Praktika im Rahmen aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen in 18 Mitgliedstaaten voll und ganz mit dem QRP **überein**⁴⁷, im Vergleich zu 15 Mitgliedstaaten im Jahr 2016. In sieben Mitgliedstaaten⁴⁸ gab es auch im Hinblick von Praktika auf dem freien Markt eine vollständige Übereinstimmung des Rechtsrahmens mit dem QRP, während dies 2016 in vier Mitgliedstaaten der Fall war.

Nach wie vor gibt es erhebliche Unterschiede bei den **Regulierungsansätzen für Praktika** in der EU, die sowohl die Regulierung durch das allgemeine Arbeitsrecht als auch mittels spezifischer Rechtsinstrumente oder auch gar keine Regulierung umfassen. Die Fragmentierung in der Regulierung führt zu unterschiedlichen Schutzniveaus für Praktikantinnen und Praktikanten. Laut der Bewertung des QRP aus dem Jahr 2023⁴⁹ stellt der Mangel an transparenten und klaren Informationen hinsichtlich der in den Mitgliedstaaten geltenden Bestimmungen ein Hindernis für junge Menschen dar, in einem anderen Mitgliedstaat ein Praktikum zu absolvieren. Dementsprechend behindern Unterschiede in den nationalen Herangehensweisen in Kombination mit einem Mangel an praktischen Informationen das Ziel des QRP, die **grenzüberschreitende Mobilität** von Praktikantinnen und Praktikanten **zu vereinfachen und zu fördern**.

Im Rahmen der Bewertung des QRP aus dem Jahr 2023 wurde ebenfalls festgestellt, dass die **praktische Anwendung der Grundsätze des QRP** in einem Großteil der Mitgliedstaaten der regulatorischen Anpassung hinterherhinkt, was auf erhebliche Herausforderungen bei der Überwachung und der Durchsetzung hindeutet.

Laut den befragten nationalen Behörden und Praktikumsanbietern sind die hauptsächlichsten Gründe für eine schwache Umsetzung des QRP folgende:

1. begrenzte personelle und finanzielle Ressourcen, um die zusätzlichen Kosten zu stemmen (die vor allem damit zusammenhängen, Aufsichtspersonen bereitzustellen, Lernziele zu definieren und, im Falle von Praktika im Rahmen aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, mit den öffentlichen Arbeitsverwaltungen zusammenzuarbeiten);
2. nicht vorhandene oder unwirksame Überwachungs- und Bewertungsmechanismen;
3. mangelndes Bewusstsein sowohl aufseiten der Praktikantinnen und Praktikanten als auch aufseiten der Arbeitgeber hinsichtlich der Qualitätsgrundsätze des QRP (oder der einschlägigen nationalen Gesetzgebung, die sie beachten sollten);
4. das Fehlen eines Rechtsrahmens oder die Komplexität vorhandener Rechtsrahmen.

In der Bewertung des QRP aus dem Jahr 2023 wurde zudem darauf hingewiesen, dass die **Überwachungs- und Durchsetzungsmechanismen** im Hinblick auf Rechtsvorschriften

⁴⁵ So haben beispielsweise Estland, Finnland und Malta ihre Vorschriften zu Praktika auf dem freien Markt nicht geändert, da solche Praktika in diesen Ländern selten sind (Europäische Kommission (2023). Bewertung der Empfehlung des Rates zu einem Qualitätsrahmen für Praktika ([SWD\(2023\) 9 final](#))).

⁴⁶ Europäische Kommission (2023). Bewertung der Empfehlung des Rates zu einem Qualitätsrahmen für Praktika ([SWD\(2023\) 9 final](#)).

⁴⁷ AT, BE, BG, ES, FI, FR, HR, IE, IT, LT, LU, MT, PL, PT, RO, SE, SI, SK.

⁴⁸ BE, BG, ES, LT, LU, RO, SI.

⁴⁹ Europäische Kommission (2023). Bewertung der Empfehlung des Rates zu einem Qualitätsrahmen für Praktika ([SWD\(2023\) 9 final](#)).

zu Praktika in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich sind. Derartige Mechanismen sind in 18 Mitgliedstaaten für Praktika im Rahmen aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen vorhanden⁵⁰, jedoch nur in acht Mitgliedstaaten für Praktika auf dem freien Markt⁵¹. Die Bewertung des QRP legt nahe, dass auch dort, wo es solche Mechanismen für Praktika auf dem freien Markt gibt, diese nur begrenzten Einfluss auf die tatsächliche Anwendung der QRP-Grundsätze haben. Dies ist im Wesentlichen auf eine weniger systematische Überwachung durch die Arbeitsaufsichtsbehörden zurückzuführen, vor allem, wenn Praktika als spezifische Beschäftigungsverhältnisse reguliert werden, anstatt unter allgemeines Arbeitsrecht zu fallen.

4.2. Arten von Praktika und Anwendungsbereich des QRP

Gemäß dem QRP sind Praktika „als bezahlte oder unbezahlte Arbeitserfahrung von begrenzter Dauer zu verstehen, die eine Lern- und Ausbildungskomponente aufweist mit dem Ziel, praktische und berufliche Erfahrungen zu sammeln und so die Beschäftigungsfähigkeit zu verbessern und den Übergang in reguläre Beschäftigung zu erleichtern“⁵².

Wie in Abschnitt 2 des vorliegenden Dokuments beschrieben, gilt der QRP von 2014 nur für Praktika auf dem freien Markt und für Praktika im Rahmen aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen der Mitgliedstaaten.

Der QRP bezieht sich weder auf Praktika, die Bestandteil von Lehrplänen der formalen Bildung oder der beruflichen Aus- und Weiterbildung sind, noch auf Praktika, deren Absolvierung eine zwingende Voraussetzung für die Ausübung eines bestimmten Berufs (z. B. Lehrer, Arzt, Architekt usw.) ist. Einige Interessengruppen haben darauf hingewiesen, dass der Ausschluss dieser Arten von Praktika aus dem Anwendungsbereich des QRP negative Auswirkungen auf die Relevanz und Kohärenz des QRP haben könnte.⁵³

Praktika sind von Ausbildungen zu unterscheiden, die unter die Bestimmungen der Empfehlung des Rates zu einem Europäischen Rahmen für eine hochwertige und nachhaltige Lehrlingsausbildung⁵⁴ fallen.

Im Sinne des oben genannten Rahmens, und unbeschadet der nationalen Terminologie, sind Lehrlingsausbildungen⁵⁵ Systeme der formalen Berufsbildung,

⁵⁰ AT, BE, EE, EL, HU, LT, BG, FR, IE, LT, LU, MT, PL, PT, RO, SK, ES und SE.

⁵¹ BE, EL, DE, LT, LU, RO, SI und SK.

⁵² [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:32014.0327\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:32014.0327(01))

⁵³ Europäische Kommission (2023). Bewertung der Empfehlung des Rates zu einem Qualitätsrahmen für Praktika ([SWD\(2023\) 9 final](#)).

⁵⁴ ABl. C 153 vom 2.5.2018, S. 1. Der Europäische Rahmen für eine hochwertige und nachhaltige Lehrlingsausbildung empfiehlt Kriterien für Lern- und Arbeitsbedingungen (d. h. schriftliche Vereinbarung, Lernergebnisse, pädagogische Unterstützung, Arbeitsplatz-Komponente, Bezahlung und/oder Aufwandsentschädigung, Sozialschutz sowie Arbeitsbedingungen, Gesundheit und Sicherheit) und Kriterien für Rahmenbedingungen (d. h. Regelungsrahmen, Einbeziehung der Sozialpartner, Unterstützung für Unternehmen, flexible Lernpfade und Mobilität, Berufsberatung und Sensibilisierung, Transparenz sowie Qualitätssicherung und Verfolgung des Werdegangs von Auszubildenden). Er enthält zudem Empfehlungen für die Umsetzung auf nationaler Ebene, Unterstützungsdienste, Sensibilisierung, Finanzierung und Follow-up.

⁵⁵ Praktika, die Teil von Lehrplänen der formalen Bildung und Ausbildung sind, sind größtenteils (aber nicht ausschließlich) mit Hochschulbildung verbunden. Sie sind in der Regel auch von kürzerer Dauer als Lehrlingsausbildungen, die sich bis zu ihrem Abschluss über mehrere Jahre erstrecken können. Darüber

- a) die das Lernen in Bildungs- oder Ausbildungseinrichtungen mit solidem Lernen am Arbeitsplatz in einem Unternehmen und an anderen Arbeitsstätten kombinieren,
- b) die zu national anerkannten Qualifikationen führen,
- c) die auf einer Vereinbarung beruhen, in der die Rechte und Pflichten des Auszubildenden, des Arbeitgebers und gegebenenfalls der Bildungs- oder Ausbildungseinrichtung festgelegt sind, und
- d) bei denen der/die Auszubildende bezahlt oder auf andere Weise für die berufspraktische Komponente entschädigt wird.

Praktika, die Teil formaler Bildungs- oder Ausbildungsprogramme sind, stellen in vielen Ländern die Mehrheit der Praktika dar, und in der Regel liegt ihr Schwerpunkt auf den Lernergebnissen und dem Erhalt einer Bescheinigung. Sie sind meist in Rechtsvorschriften zu Bildung und Ausbildung verankert. Diese Kategorie von Praktikantinnen und Praktikanten verfügt in der Regel gemäß nationaler Gesetzgebung nicht über den Arbeitnehmerstatus. Mehrere Interessengruppen haben jedoch angeführt, dass der Ausschluss von Praktika, die Teil formaler Bildungs- oder Ausbildungsprogramme sind, aus dem Anwendungsbereich des QRP die Kohärenz des QRP mit anderen Programmen und Politikbereichen auf nationaler und regionaler Ebene einschränkt.⁵⁶

In einer Studie des Wissenschaftlichen Dienstes des Europäischen Parlaments wurde festgestellt, dass Praktika, in die andere Organisationen wie Bildungsanbieter oder professionelle Einrichtungen einbezogen sind schätzungsweise von höherer Qualität sind als andere Praktika, wobei dies aber nicht per Definition der Fall ist.⁵⁷ Diese Erkenntnis ist möglicherweise auch für **Praktika relevant, deren Inhalt durch nationales Recht geregelt wird und deren Absolvierung eine zwingende Voraussetzung für die Ausübung eines bestimmten Berufs ist** und die häufig unter enger Einbeziehung der einschlägigen Berufsverbände organisiert werden. Allerdings sind weitere Analysen erforderlich.

4.3. Definition und Rechtsstellung von Praktikantinnen und Praktikanten

Ogleich der QRP eine **EU-weite Definition eines Praktikums** enthält, beinhaltet er keine Definition von Praktikantinnen und Praktikanten.

Im Sinne des **Unionsrechts** fallen Praktikantinnen und Praktikanten unter den Begriff des „Arbeitnehmers“, wenn sie eine tatsächliche und echte Tätigkeit für einen Arbeitgeber nach dessen Weisung ausüben und sie für die Arbeit, die sie erbringen, vergütet werden.⁵⁸ Wenn eine Praktikantin oder ein Praktikant als Arbeitnehmer gilt, ist sie oder er durch die im EU-Recht verankerten Arbeitnehmerrechte geschützt.

Auf **nationaler Ebene** gibt es eine Vielfalt nationaler Systeme im Hinblick auf die Klassifizierung der unterschiedlichen Arten von Praktikantinnen und Praktikanten und den entsprechenden Zugang zu sozialen Rechten dieser unterschiedlichen Kategorien, die in nationalem Recht und in Tarifverträgen verankert sind oder sich durch

hinaus können Praktika, die Teil von Lehrplänen der formalen Bildung und Ausbildung sind, entlohnt/finanziell entschädigt werden oder nicht.

⁵⁶ Study supporting the evaluation of the Quality Framework for Traineeships (VC/2021/0654),

Abschlussbericht, Januar 2023: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=26544&langId=en>.

⁵⁷ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/699459/EPRS_STU\(2022\)699459_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/699459/EPRS_STU(2022)699459_EN.pdf)

⁵⁸ Siehe zum Beispiel Urteil des Gerichtshofs, Rechtssache Balkaya, C-229/14, Rn. 50, mit weiteren Referenzen.

Gepflogenheiten eingebürgert haben, was auch die Vergütung und den Zugang zum Sozialschutz betrifft.

Die Bewertung des QRP⁵⁹ hat gezeigt, dass Praktika im Rahmen aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen in der Regel von spezifischen Rechtsvorschriften abgedeckt werden, während die Regulierung von Praktika auf dem freien Markt unterschiedlicher ist. Praktika auf dem freien Markt fallen in einigen Mitgliedstaaten⁶⁰ unter das allgemeine Arbeitsrecht, während in anderen Mitgliedstaaten⁶¹ spezifische Rechtsvorschriften für sie gelten. In wiederum anderen Mitgliedstaaten⁶² werden sie gar nicht reguliert. Es sind weitere Analysen im Hinblick auf das Zusammenwirken zwischen der Art der Regulierung und der Rechtsstellung von Praktikantinnen und Praktikanten in den Mitgliedstaaten notwendig.

4.4. Problematische Praktika

Aufgrund der heterogenen Regulierungslandschaft können derzeit **unterschiedliche Kategorien von problematischen Praktika** in der EU unterschieden werden, die sich nicht zwingend gegenseitig ausschließen.

Die erste Kategorie problematischer Praktika sind Praktika von **schlechter Qualität**. Diese Praktika erfüllen nicht die im QRP festgelegten Qualitätsanforderungen (z. B. da ihre Dauer ohne guten Grund sechs Monate überschreitet) oder sind aus anderen Gründen unangemessen, ohne dabei jedoch gegen EU- oder nationales Recht zu verstoßen.

Zweitens sind Praktika möglicherweise **nicht** mit EU- oder nationalem Recht **vereinbar**. Dies ist zum Beispiel der Fall, wenn Praktikantinnen und Praktikanten als „Arbeitnehmer“ angesehen werden, der Arbeitgeber jedoch die nach EU- oder nationalem Arbeitsrecht oder gemäß Tarifvereinbarungen vorgeschriebenen Rechtsnormen nicht einhält, z. B. im Hinblick auf Vergütung, Arbeitszeit, Jahresurlaub, Urlaub aus familiären Gründen oder Gesundheit und Sicherheit. Obgleich es Rechtsbehelfe gegen Verstöße gegen das Arbeitsrecht gibt, ist es unwahrscheinlich, dass Praktikantinnen oder Praktikanten vor Gericht gehen, hauptsächlich aufgrund ihrer schwachen Position oder der kurzen Dauer von Praktika.

Die dritte und letzte Kategorie beinhaltet **Scheinpraktika**. Scheinpraktika sind reguläre Arbeitnehmerpositionen (auf Einstiegsebene), die als Praktika ausgegeben werden. Der Arbeitgeber kann die Person (zu Unrecht) als Praktikanten behandeln, der nicht als „Arbeitnehmer“ angesehen wird (und nicht die vollumfänglichen Arbeitnehmerrechte genießt, die im Arbeitsrecht verankert sind). In den Mitgliedstaaten, in denen Praktikantinnen und Praktikanten als „Arbeitnehmer“ angesehen werden können, jedoch über eine geringere Entlohnung und/oder geringeren Schutz verfügen als reguläre Arbeitnehmer, kann der Arbeitgeber die Person auch (zu Unrecht) unter diesem Status beschäftigen.

Während es schwierig ist, Scheinpraktika zu definieren oder abzugrenzen⁶³, gibt es zahlreiche Hinweise, die darauf hindeuten können, dass es sich um ein Scheinpraktikum

⁵⁹ Europäische Kommission (2023). Bewertung der Empfehlung des Rates zu einem Qualitätsrahmen für Praktika ([SWD\(2023\) 9 final](#)).

⁶⁰ AT, CZ, DK, EL, HR, HU, IE, LV, NL, SE.

⁶¹ BE, BG, DE, ES, FR (Verbot), LU, LT, RO, PL, PT, SI.

⁶² CY, EE, IT, FI, MT, SK.

⁶³ Der Europäische Ausschuss für soziale Rechte (ECSR), das Gremium, das für die Überwachung der Einhaltung der Europäischen Sozialcharta des Europarats zuständig ist, hat in seinem Beschluss vom 8. September 2021 in der Beschwerde Nr. 150/2017 (Europäisches Jugendforum (YFJ) gegen Belgien)

handelt, wie das Fehlen einer Lern- und Ausbildungskomponente, eine übermäßig lange Praktikumsdauer oder der Missbrauch aufeinanderfolgender Praktika.

Die Begrenzung der **Dauer von Praktika** ist ein wichtiges Kriterium, wenn es darum geht, die positiven Auswirkungen von Praktika auf die Beschäftigungsfähigkeit junger Menschen sicherzustellen und den Missbrauch von Praktika als Ersatz für reguläre Arbeitsplätze zu vermeiden. Im QRP ist festgelegt, dass eine **angemessene Dauer sechs Monate** grundsätzlich **nicht überschreitet**. In der Bewertung des QRP wurde darauf hingewiesen, dass dieser Grundsatz zu denen gehört, die in den Rechtsrahmen der Mitgliedstaaten am wenigsten umgesetzt wurden.⁶⁴ Es sollte jedoch auch angemerkt werden, dass die ausreichende Dauer eines Praktikums entscheidend sein kann, zum einen für Arbeitgeber, um Praktika als nützliche Investition in ihre künftige Belegschaft anzusehen, und zum anderen für Praktikantinnen und Praktikanten, um einschlägige Kompetenzen zu erwerben.

Obleich der QRP eine Bestimmung zur Transparenz hinsichtlich der Erneuerung oder Verlängerung von Praktikumsvereinbarungen enthält, wird darin auf den möglichen Missbrauch von **aufeinanderfolgenden Praktika** bei demselben Praktikumsanbieter, um allgemeine arbeitsrechtliche Anforderungen zu umgehen oder reguläre Arbeitsplätze zu ersetzen, nicht eingegangen.

4.5. Vergütung

Bei der Bewertung des QRP hat sich gezeigt, dass bestimmte Interessengruppen der Ansicht sind, dass **mehrere wesentliche Qualitätsaspekte von Praktika, insbesondere eine faire Entlohnung und der Zugang zum Sozialschutz, im QRP nicht enthalten sind**.

Eines der vorrangigen Themen in der öffentlichen Debatte über die Qualität von Praktika ist die **Vergütung von Praktikantinnen und Praktikanten**. Im QRP wird empfohlen, dass Praktikantinnen und Praktikanten darüber informiert werden sollten, ob eine Vergütung oder Aufwandsentschädigung vorgesehen ist und wenn ja, in welcher Höhe. Er enthält keinerlei Bestimmung, dass Praktikantinnen und Praktikanten vergütet werden sollten.

Die Situation von Praktikantinnen und Praktikanten in der EU ist je nach ihrer Klassifizierung im nationalen (Arbeits-)Recht und den unterschiedlichen Vergütungsstrategien für unterschiedliche Arten von Praktika in den Mitgliedstaaten eine andere. Die Vergütung besteht in der Regel aus einem Arbeitsentgelt, kann jedoch auch Sachleistungen (z. B. Essensgutscheine) oder die Erstattung von Reise- oder Unterbringungskosten umfassen. Sie ist ein Anreiz für Praktikantinnen und Praktikanten, ihr Praktikum fortzusetzen und zu Ende zu führen, und sie trägt zu Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt bei. Wenn die Vergütung zu niedrig und nicht an die Lebenshaltungskosten angepasst ist, können Praktika außerdem negative Auswirkungen

Scheinpraktika als getarnte Beschäftigung definiert, welche die Leistung tatsächlicher Arbeit im Auftrag von und zugunsten eines Arbeitgebers bedingt, und hat darauf hingewiesen, dass die folgenden Faktoren bei der Bewertung der Anwendbarkeit von Artikel 4 Absatz 1 der Europäischen Sozialcharta berücksichtigt werden sollten: die Art der von der Praktikantin oder dem Praktikanten ausgeführten Arbeit und ob der Bildungsaspekt im Arbeitskontext vorrangig ist oder nicht. Die formalen Kriterien, wie das Vorhandensein eines Arbeitsvertrags oder die Zahlung einer Vergütung, fehlen natürlich im Falle von „Scheinpraktika“, bei denen tatsächliche Arbeit geleistet wird, jedoch ohne regulären Arbeitsvertrag und ohne eine Vergütung. (Rn. 126).

⁶⁴ Europäische Kommission (2023). Bewertung der Empfehlung des Rates zu einem Qualitätsrahmen für Praktika ([SWD\(2023\) 9 final](#)).

auf die physische und psychische Gesundheit junger Menschen haben und die Chancengleichheit beeinträchtigen.

Laut den Ergebnissen der Eurobarometer-Umfrage aus dem Jahr 2023 erhielten 55 % der jungen Europäerinnen und Europäer während ihres Praktikums eine Aufwandsentschädigung, im Vergleich zu 40 % in der Umfrage aus dem Jahr 2013. In 70 % dieser Fälle war es der Arbeitgeber, der das Gehalt oder eine andere Art der Aufwandsentschädigung zahlte.⁶⁵

4.6. Zugang zum Sozialschutz

Zahlreiche Interessengruppen haben Bedenken hinsichtlich der Lücken im **Zugang zum Sozialschutz** für Praktikantinnen und Praktikanten geäußert. Wie auch im Falle der Vergütung variiert der Umfang des Zugangs zum Sozialschutz entsprechend der Klassifizierung im nationalen (Arbeits-)Recht und den nationalen Bestimmungen zur Regelung der unterschiedlichen Arten von Praktika (sofern es solche Regelungen überhaupt gibt).⁶⁶ 2022 gab es bei der formalen Abdeckung von Praktikantinnen und Praktikanten, die als Arbeitnehmer erachtet werden können, in mindestens sieben Mitgliedstaaten zumindest in einem Bereich des Sozialschutzes Lücken. Darüber hinaus können Lücken oder Hindernisse hinsichtlich des Zugangs von Praktikantinnen und Praktikanten zu Sozialschutzsystemen auch auf kürzere Erwerbsbiografien und ihre stärkere Präsenz in bestimmten Arten von Beschäftigungen zurückzuführen sein, in denen eine formale Abdeckung durch den Sozialschutz nicht immer vollständig garantiert oder nicht wirksam oder ausreichend ist.⁶⁷

61 % der im Rahmen des Eurobarometers 2023 Befragten gaben an, während ihres Praktikums vollständigen (33 %) oder teilweisen (28 %) Zugang zum Sozialschutz gehabt zu haben.⁶⁸

4.7. Zugang zu Praktika

Unter den Interessengruppen besteht allgemeine Besorgnis, dass **junge Menschen in prekären Situationen** in geringerem Umfang Zugang zu Praktika haben. Zum Beispiel können junge Menschen aus ländlichen Gebieten, aus abgelegenen Gebieten wie den Regionen in äußerster Randlage der EU oder aus benachteiligten sozioökonomischen Verhältnissen oder junge Menschen mit Behinderungen, mit Migrationshintergrund, junge LGBTIQ-Personen, weniger vertretene ethnische Minderheiten wie junge Roma und junge Menschen mit geringerem Bildungsniveau als Gruppen eingestuft werden, die besondere Aufmerksamkeit verdienen, auch indem alle Arten von Diskriminierung angegangen werden und eine verstärkte Einbeziehung durch Praktikumsanbieter gefördert wird. Eine verbesserte Einbeziehung könnte auch dazu beitragen, in bestimmten Sektoren Anreize für unterrepräsentierte Gruppen zu schaffen, wie im digitalen Sektor für Frauen. Des Weiteren können sozialwirtschaftliche Einrichtungen eine wichtige Rolle spielen, um die Einbeziehung junger Menschen in prekären Situationen zu unterstützen.

⁶⁵ <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2964>

⁶⁶ Aktualisierung des Rahmens zur Überwachung des Zugangs zum Sozialschutz aus dem Jahr 2022, <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=25240&langId=en>.

⁶⁷ Ghailani et al „Access to social protection for young people“. Europäisches Netzwerk für Sozialpolitik, Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8454&furtherPubs=yes>.

⁶⁸ <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2964>

Die wesentlichen Barrieren, mit denen diese Gruppen konfrontiert sind, umfassen eine mangelnde (ausreichende) Bezahlung/Aufwandsentschädigung, mangelnde Standards hinsichtlich der Transparenz der Einstellungspolitik, mangelnde Beschäftigungsaussichten am Ende des Praktikums und ein fehlendes persönliches Netzwerk. Dadurch, dass im QRP kein Schwerpunkt auf die Einbeziehung von Menschen in prekären Situationen gelegt wird, könnte sein Einfluss auf die soziale Inklusion geschmälert werden. Zudem wird im QRP nicht explizit auf Anreize für Praktikumsanbieter verwiesen, um **Praktikantinnen und Praktikanten nach dem Praktikum einzustellen** oder **sie bei der Beschäftigungssuche zu unterstützen** (z. B. durch Unterstützung im Anschluss an das Praktikum).

Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass in der Eurobarometer-Umfrage aus dem Jahr 2023 keinerlei Angaben zum Hintergrund der Befragten gemacht werden, war weniger als die Hälfte der Befragten (48 %) der Meinung, dass jungen Menschen aus benachteiligten Verhältnissen oder mit Migrationshintergrund die gleichen Praktikumsmöglichkeiten offenstehen wie anderen. Was den Zugang junger Menschen mit Behinderungen zu Praktika anbelangt, so befanden 46 %, dass diese nicht die gleichen Möglichkeiten haben.

4.8. Lerninhalte

Der Nutzen von Praktika für die Erleichterung des Übergangs in ein Beschäftigungsverhältnis hängt stark vom **Lerninhalt** ab. Die Lernkomponente stellt ebenfalls eines der Schlüsselemente dar, das Praktika von regulärer Beschäftigung unterscheidet und deshalb beibehalten werden sollte, um für eine sinnvolle Praktikumserfahrung zu sorgen.

Rund 80 % der Befragten der Praktikantenumfrage, die im Rahmen der Studie⁶⁹ zur Unterstützung der Bewertung des QRP durchgeführt wurde, stimmten (nachdrücklich) zu, dass ihnen die während ihres Praktikums ausgeführten Tätigkeiten geholfen haben, praktische Erfahrung zu sammeln, sich einschlägige Kompetenzen anzueignen und ihre Lern- und Ausbildungsziele zu erreichen. Ebenso haben 76 % der Befragten, die an der Eurobarometer-Umfrage aus dem Jahr 2023 teilgenommen haben, einhellig zugestimmt, dass sie während ihres Praktikums Nützliches für ihren Beruf gelernt haben.⁷⁰ Dies ist jedoch im Vergleich zu den Ergebnissen der Eurobarometer-Umfrage aus dem Jahr 2013, bei der 89 % der Befragten angegeben hatten, während ihres Praktikums Nützliches für ihren Beruf gelernt zu haben, ein Rückgang.

Aus den Konsultationen der Interessengruppen, die im Rahmen der Bewertung des QRP 2023 durchgeführt wurden, geht ebenfalls hervor, wie wichtig es ist, die Lern- und Ausbildungsziele von Praktika, einschließlich geeignetem Mentoring, zu definieren. Dies legt die Notwendigkeit nahe, den Schwerpunkt stärker auf Mentoring zu legen (da der aktuelle QRP in seinen Qualitätsgrundsätzen kein Mentoring beinhaltet), wobei gleichzeitig die Auswirkungen der potenziellen Zusatzkosten für kleine und Kleinstunternehmen zu berücksichtigen sind. Laut der Eurobarometer-Umfrage aus dem Jahr 2023 konnten sich 75 % der Befragten zwecks Unterstützung an einen Mentor wenden.

⁶⁹ Study supporting the evaluation of the Quality Framework for Traineeships (VC/2021/0654), Abschlussbericht, Januar 2023: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=26544&langId=en>.

⁷⁰ <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2964>

Die Bedeutung der Qualität der Lernkomponente spiegelt sich ebenfalls in den beruflichen Ergebnissen nach dem Praktikum wider. Diesbezüglich wurde im Rahmen der Bewertung des QRP 2023 hervorgehoben, dass Arbeitgeber die Bedeutung einer Fähigkeitsanalyse und einer stärkeren Fokussierung auf die Anerkennung von Qualifikationen und von mehr Unterstützung und Anleitung für Arbeitgeber zur Durchführung von Kompetenzbewertungen und zur Bereitstellung von adäquater Beaufsichtigung betont haben. Laut der Eurobarometer-Umfrage aus dem Jahr 2023 fanden 68 % der Befragten nach ihrem Praktikum eine Beschäftigung.

4.9. Digitaler Wandel

Einige wichtige Entwicklungen, die mit dem derzeit stattfindenden **digitalen Wandel** einhergehen, wie die zunehmende Verbreitung von Telearbeit und die Bedeutung digitaler Kenntnisse, werden im QRP nicht thematisiert. Der digitale Wandel schafft neue Möglichkeiten für hochwertige Praktika, auch aus der Ferne und von grenzüberschreitender Natur. Des Weiteren können **ortsferne oder hybride Praktika** für schutzbedürftige Gruppen, die in benachteiligten Regionen leben, beispielsweise in abgelegenen oder ländlichen Gebieten, einen positiven Einfluss auf die Reduzierung der vorstehend genannten Barrieren für den Zugang zu Praktika haben. Außerdem können dadurch die mit Praktika verbundenen Kosten für Arbeitgeber, insbesondere für kleine und Kleinstunternehmen, verringert werden. Ortsferne oder hybride Praktika können jedoch neue Barrieren im Hinblick auf mangelnde digitale Kenntnisse (einschließlich digitaler Kompetenzen) sowie neue Risiken mit sich bringen, beispielsweise prekäre Arbeitsbedingungen, mangelnden Zugang zu sozialen Rechten, nicht existente oder unzureichende Integration und Unterstützung durch einen Mentor und unzureichende Lerninhalte.

Rund die Hälfte der Befragten stimmte in der Eurobarometer-Umfrage aus dem Jahr 2023 zu, dass sie ausreichend Anleitung und Mentoring erhalten hatten, um ihre Aufgaben ortsfern auszuführen (54 %) und dass sie mit der dafür gesamten notwendigen Ausrüstung ausgestattet wurden (50 %).

5. Bestehende Rechtsvorschriften und Instrumente der EU

Bestehende EU-Rechtsvorschriften sind für die Verbesserung der Qualität von Praktika relevant, wenn Praktikantinnen und Praktikanten nach nationalem Recht und/oder der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union als „Arbeitnehmer“ eingestuft werden.

So zielt zum Beispiel die Richtlinie über befristete Arbeitsverträge⁷¹ auf die Verbesserung der Qualität befristeter Arbeitsverhältnisse ab, indem sie die Anwendung des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung sicherstellt. Sie schafft einen rechtlichen Rahmen, um Missbrauch durch aufeinanderfolgende befristete Arbeitsverträge oder Beschäftigungsverhältnisse zu verhindern. Des Weiteren gewährleistet sie für befristet beschäftigte Arbeitnehmer Zugang zu angemessenen Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten und zu Informationen über freie Stellen innerhalb des Unternehmens, einen sicheren unbefristeten Arbeitsplatz zu erlangen.

Die Richtlinie über transparente und vorhersehbare Arbeitsbedingungen⁷² erweitert die Rechte von Arbeitnehmern und befasst sich mit dem Schutz von Arbeitnehmern in

⁷¹ ABl. L 175 vom 10.7.1999, S. 43.

⁷² ABl. L 186 vom 11.7.2019, S. 105.

prekären Arbeitsverhältnissen. Sie garantiert Arbeitnehmern insbesondere das Recht, vollständigere Informationen über die wesentlichen Aspekte ihres Arbeitsverhältnisses zu erhalten, die ihnen frühzeitig und schriftlich zugestellt werden müssen. In Erwägungsgrund 8 der Richtlinie wird erläutert, dass Praktikantinnen und Praktikanten sowie Auszubildende in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen könnten, sofern sie die Kriterien für die Feststellung des Status eines Arbeitnehmers erfüllen, die vom Gerichtshof der Europäischen Union aufgestellt wurden.

Die Richtlinie über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union⁷³ schafft einen Rahmen, um die Angemessenheit der Mindestlöhne in den Mitgliedstaaten durch gesetzliche Mindestlöhne zu verbessern. Sie zielt ebenfalls darauf ab, Tarifverhandlungen in allen Mitgliedstaaten zu fördern, während der wirksame Zugang von Arbeitnehmern zum Recht auf Mindestlohnschutz verbessert wird, sofern dies im nationalen Recht und/oder in Tarifverträgen festgelegt ist. Artikel 6 dieser Richtlinie sieht Folgendes vor: „Lassen Mitgliedstaaten für bestimmte Gruppen von Arbeitnehmern unterschiedliche Sätze des gesetzlichen Mindestlohns oder Abzüge zu, durch die das gezahlte Entgelt auf ein Niveau unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns gesenkt wird, so stellen sie sicher, dass bei diesen Abweichungen und Abzügen die Grundsätze der Nichtdiskriminierung und der Verhältnismäßigkeit eingehalten werden, wobei der letztere Grundsatz auch einschließt, dass ein legitimes Ziel verfolgt wird.“ Diese Bestimmung könnte eine spezifische Mindestvergütung für Praktikantinnen und Praktikanten ermöglichen, die der Definition eines „Arbeitnehmers“ entsprechen.

Ferner ist darauf hinzuweisen, dass unbezahlte Praktika möglicherweise von vorhandenen EU-Maßnahmen zu „Arbeitsbedingungen“ abgedeckt werden, die auf Grundlage von Artikel 153 Absatz 1 Buchstabe b AEUV angenommen wurden, welche vorrangig an „Arbeitnehmer“ gerichtet sind und Praktikantinnen und Praktikanten nur zusätzlich abdecken, da sie an demselben Arbeitsplatz arbeiten. Dies betrifft insbesondere die Richtlinie des Rates über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer bei der Arbeit⁷⁴.

Weitere einschlägige EU-Rechtsvorschriften beinhalten die Richtlinie zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben⁷⁵, die Richtlinie über Teilzeitarbeit⁷⁶, die Richtlinie zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer⁷⁷ und den Besitzstand der Union zur Gleichbehandlung und Antidiskriminierung.

In gleicher Weise kann die Empfehlung des Rates zum Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbstständige aus dem Jahr 2019⁷⁸ für Praktikantinnen und Praktikanten relevant sein. Das Ziel der Empfehlung besteht darin, alle Arbeitnehmer und Selbstständigen mit formellem und wirksamem Zugang zu angemessenem Sozialschutz auszustatten.⁷⁹ Des Weiteren ist die Empfehlung des Rates zur Stärkung der

⁷³ ABl. L 333 vom 27.12.2022, S. 164.

⁷⁴ ABl. L 183 vom 29.6.1989, S. 1.

⁷⁵ ABl. L 188 vom 12.7.2019, S. 79.

⁷⁶ ABl. L 14 vom 20.1.1998, S. 9.

⁷⁷ ABl. L 80 vom 23.3.2002, S. 29.

⁷⁸ ABl. C 387 vom 15.11.2019, S. 1.

⁷⁹ Dies gilt für die folgenden Bereiche: a) Leistungen bei Arbeitslosigkeit; b) Leistungen bei Krankheit und Gesundheitsleistungen; c) Leistungen bei Mutterschaft und gleichgestellte Leistungen bei Vaterschaft; d) Leistungen bei Invalidität; e) Leistungen bei Alter und Hinterbliebenenleistungen; f) Leistungen bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten.

Jugendgarantie⁸⁰ eng auf die Ziele des QRP abgestimmt und empfiehlt insbesondere, „dass Praktikumsangebote den im Qualitätsrahmen für Praktika definierten Mindeststandards entsprechen“. Die Umsetzung der verstärkten Jugendgarantie wird durch erhebliche finanzielle Unterstützung seitens der EU aus dem Europäischen Sozialfonds Plus⁸¹ und der Aufbau- und Resilienzfazilität⁸² zur Finanzierung förderfähiger Investitionen und Reformen flankiert. Dank dieser Mittel werden junge Menschen dabei unterstützt, Berufserfahrung zu sammeln und die in einer im Wandel befindlichen Arbeitswelt nachgefragten Kompetenzen, insbesondere die für den digitalen und grünen Wandel maßgeblichen, zu erwerben.

Die Empfehlung der Kommission von 2021 zu einer wirksamen aktiven Beschäftigungsförderung (EASE) besagt, dass Mitgliedstaaten „Förderprogramme für ... bezahlte Praktika einführen oder ausbauen [sollten]“, die „eine starke Ausbildungskomponente beinhalten sowie überwacht und bewertet werden [sollten], um eine nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt zu gewährleisten“, und es wird betont, dass Unterstützung „an die einschlägigen Rahmen zur Förderung der Arbeitsplatzqualität geknüpft werden [sollte], wie ... den Qualitätsrahmen für Praktika“.⁸³

6. Mögliche Bereiche und Instrumente für EU-Maßnahmen

6.1. Mögliche Handlungsbereiche

Vor dem Hintergrund der Entschließung des Europäischen Parlaments und der Ergebnisse seiner Bewertung des QRP vertritt die Kommission die Auffassung, dass **eine EU-Initiative zu einer weiteren Verbesserung der Qualität von Praktika beitragen und den Übergang von der schulischen Ausbildung, der Arbeitslosigkeit oder der Nichterwerbstätigkeit in den Arbeitsmarkt erleichtern könnte.**

Die EU-Maßnahmen könnten sich auf die folgenden Bereiche beziehen:

- **Anwendungsbereich des QRP**

Ein breiterer *persönlicher* Anwendungsbereich des QRP könnte dazu beitragen, ein gemeinsames Paket an Qualitätsstandards zu verwirklichen, das alle Arten von Praktika abdeckt. In dieser Hinsicht sollte eine Erweiterung des Anwendungsbereichs des QRP auf Praktika in Betracht gezogen werden, die Teil von **Lehrplänen der formalen Bildung und Ausbildung** sind und einen erheblichen Anteil an der Gesamtheit von Praktika in der EU ausmachen. Da es sich bei den Teilnehmern von Praktika, die Teil von Lehrplänen der formalen Bildung und Ausbildung sind, in der Regel um Studierende handelt, würde eine derartige Erweiterung des Anwendungsbereichs hauptsächlich auf Artikel 165 Absatz 4 und Artikel 166

⁸⁰ ABl. C 372 vom 4.11.2020, S. 1.

⁸¹ Mit einem Etat von rund 99 Mrd. EUR für den Zeitraum 2021–2027 ist der Europäische Sozialfonds Plus (ESF+) nach wie vor das wichtigste Instrument der EU, um die Umsetzung der verstärkten Jugendgarantie zu unterstützen. Mitgliedstaaten, in denen die Quote der jungen Menschen, die weder einen Arbeitsplatz haben noch eine schulische oder berufliche Ausbildung absolvieren (NEET), über dem Durchschnitt liegt, müssen mindestens 12,5 % ihrer ESF+-Mittel für gezielte Jugendbeschäftigungsmaßnahmen verwenden. Die anderen Mitgliedstaaten müssen einen angemessenen Betrag aufwenden, um die verstärkte Jugendgarantie entsprechend der Tragweite ihrer Herausforderungen bei der Beschäftigung junger Menschen umzusetzen.

⁸² Eine der sechs Säulen der Aufbau- und Resilienzfazilität zielt auf politische Strategien für die nächste Generation ab. Die in den Aufbau- und Resilienzplänen der Mitgliedstaaten enthaltenen Maßnahmen sollten der verstärkten Jugendgarantie Rechnung tragen.

⁸³ ABl. L 80 vom 8.3.2021, S. 1.

Absatz 4 AEUV beruhen müssen, die jegliche Legislativmaßnahmen zur Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten ausschließen. Des Weiteren sind bestimmte Grundsätze des derzeitigen QRP möglicherweise nicht mit den spezifischen Charakteristika von Praktika, die Teil von Lehrplänen der formalen Bildung und Ausbildung sind, vereinbar, beispielsweise hinsichtlich der empfohlenen maximalen Dauer.

Insgesamt sollten, vor dem Hintergrund der in Abschnitt 4.2.1 dargelegten Unterschiede zwischen Praktika und Lehrlingsausbildungen, Überschneidungen zwischen verschiedenen Instrumenten auf EU-Ebene vermieden werden, insbesondere mit der Empfehlung des Rates zu einem Europäischen Rahmen für eine hochwertige und nachhaltige Lehrlingsausbildung, da derartige Überschneidungen zu Verwirrung und Rechtsunsicherheit führen könnten. In diesem Kontext wäre besondere Aufmerksamkeit vonnöten, um sicherzustellen, dass die unterschiedlichen Arten von Lehrlingsausbildungen in der EU, vor allem Zeiten der praxisbezogenen Ausbildung im Rahmen von Lehrlingsausbildungen, vom Anwendungsbereich des QRP ausgeschlossen werden. Des Weiteren erfordern Praktika, die Teil von Lehrplänen der formalen Bildung und Ausbildung sind, eine dritte Partei, d. h. eine Bildungs- oder Ausbildungseinrichtung, welche die Qualität der Praktika überwacht und darauf folgend die Lernergebnisse auf Grundlage der ausgestellten Bescheinigung anerkennt.

Im Hinblick auf die Einbindung von **Praktika, deren Absolvierung eine zwingende Voraussetzung für die Ausübung eines bestimmten Berufs ist**, ist zu beachten, dass diese Praktikantinnen und Praktikanten häufig Arbeitnehmer sind, die bereits unter EU- und nationales Arbeitsrecht fallen.

Die **Entschließung des Europäischen Parlaments** fordert die Kommission auf, „eine Richtlinie über Praktika auf dem offenen Arbeitsmarkt, Praktika im Rahmen aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen und Praktika, die obligatorischer Bestandteil der beruflichen Ausbildung sind, vorzuschlagen“ und „einen Vorschlag für einen Beschluss des Parlaments und des Rates ... für Praktika, die absolviert werden, um Bildungsabschlüsse zu erwerben ... vorzulegen“.

Wie oben dargelegt, ist nach Artikel 165 Absatz 4 und Artikel 166 Absatz 4 AEUV jegliche Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten auszuschließen, während in Artikel 288 AEUV festgelegt ist, dass Beschlüsse (das in der Entschließung des Europäischen Parlaments genannte Instrument) verbindlich sein sollen. Nicht bindende Empfehlungen an die Mitgliedstaaten könnten anhand einer Empfehlung des Rates abgegeben werden. Des Weiteren ist das Verfahren im Sinne von Artikel 154 Absatz 2 AEUV nicht auf EU-Maßnahmen gemäß Artikel 165 Absatz 4 und Artikel 166 Absatz 4 AEUV anwendbar. Dementsprechend lädt die Kommission die Sozialpartner auf freiwilliger Basis dazu ein, ihre Standpunkte zur Erweiterung des Anwendungsbereichs des QRP auf Praktika, die Teil von Lehrplänen der formalen Bildung und Ausbildung sind, mitzuteilen.

- **Vorgehen gegen den Missbrauch von Praktika**

Ein klareres gemeinsames Verständnis auf EU-Ebene, was ein Praktikum ausmacht, könnte, ohne die Vorrechte der Mitgliedstaaten und Sozialpartner zu beeinträchtigen, die **Umsetzung des QRP in nationales Recht erleichtern, den Missbrauch von Praktika als Ersatz regulärer Arbeitsplätze bekämpfen** und eine größere Kohärenz der Regulierungsansätze der Mitgliedstaaten sicherstellen. Innerhalb der

begrenzten Zuständigkeiten, die der EU durch die Verträge zugewiesen wurden, und unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union könnte die EU die Mitgliedstaaten dabei unterstützen, eine **korrekte Klassifizierung von Praktikantinnen und Praktikanten** zu gewährleisten.

Des Weiteren könnte die EU die Mitgliedstaaten bei der **Durchsetzung der in EU- und nationalem Recht bestehenden Arbeitnehmerrechte** unterstützen, um sicherzustellen, dass Praktikantinnen und Praktikanten, einschließlich derjenigen, die sich in einer Scheinbeschäftigung (Scheinpraktika) befinden, alle Arbeitnehmer- und Sozialschutzrechte genießen können, die ihnen gemäß EU-Recht, nationalem Recht, Tarifvereinbarungen oder Gepflogenheiten zustehen.

Eine **stärkere übergeordnete Koordinierung** mit Bildungs- und Sozialstrategien auf nationaler und regionaler Ebene und eine **bessere Einbindung der wichtigsten Interessengruppen**, einschließlich der Wirtschafts- und Sozialpartner, Praktikantinnen und Praktikanten und Arbeitsaufsichtsbehörden, würde die Durchsetzung bestehender Rechte vorantreiben. In dieser Hinsicht könnten sowohl die Erhebung von **soliden und vergleichbaren Daten** bezüglich Verbreitung, Qualität und Natur von Praktika in den Mitgliedstaaten sowie der Einfluss von Praktika auf die Beschäftigung junger Menschen verbessert werden.

Des Weiteren könnten die Festsetzung einer **maximalen Dauer** von Praktika (außerhalb von Lehrplänen der formalen Bildung und Ausbildung) und die Festlegung von **spezifischen Bedingungen für ihre Erneuerung oder Verlängerung** wichtige Maßnahmen sein, um Scheinpraktika zu bekämpfen.

In der Entschließung des Europäischen Parlaments wird „betont, dass Praktika in erster Linie eine Lernerfahrung sind und kein Ersatz für Arbeitsplätze für Berufseinsteiger sein sollten“.

Des Weiteren wird in der Entschließung des Europäischen Parlaments die Bedeutung der „Meldung missbräuchlicher Praktiken und unzulänglicher Bedingungen während des Praktikums über eingerichtete Kanäle in Zusammenarbeit mit der nationalen Arbeitsaufsichtsbehörde und den entsprechenden Behörden“ hervorgehoben. Der in Anhang I der Entschließung des Europäischen Parlaments dargelegte Vorschlag für eine Richtlinie zielt ebenfalls darauf ab, die Mitgliedstaaten dazu zu verpflichten, sicherzustellen, „dass die Arbeitsaufsichtsbehörde die Ersetzung von Arbeitsplätzen für Berufseinsteiger oder festen Stellen durch Praktika verbietet“. Er beinhaltet eine Mindestdauer von einem Monat für Praktika, wobei eine maximale Dauer von den Mitgliedstaaten festzulegen ist, und eine Bestimmung zur Erneuerung und Verlängerung von Praktika bei demselben Praktikumsanbieter.

- **Faire Entlohnung und Zugang zum Sozialschutz für Praktikantinnen und Praktikanten**

Eine **faire Entlohnung und der Zugang zum Sozialschutz für Praktikantinnen und Praktikanten** können dazu beitragen, Missbrauch zu bekämpfen und die Nachhaltigkeit von Praktika als Brücke zu stabilen Beschäftigungsmöglichkeiten sowie den Aufbau und die Geltendmachung eines Anspruchs auf Sozialschutz sicherzustellen. In den oben genannten EU-Richtlinien zu befristeten und Teilzeitbeschäftigungen ist festgelegt, dass diese Arbeitnehmer bezüglich ihrer Beschäftigungsbedingungen (einschließlich ihrer Bezahlung) nicht weniger vorteilhaft behandelt werden dürfen als vergleichbare unbefristet oder in Vollzeit angestellte Arbeitnehmer, sofern der Unterschied nicht aus sachlichen Gründen gerechtfertigt ist. Dies sollte dazu beitragen, Praktikantinnen und Praktikanten mit

Arbeitnehmerstatus vor ungerecht niedriger Bezahlung zu schützen. Bei der Einbeziehung von Qualitätsaspekten in den QRP, die sich auf die Existenz und Angemessenheit einer Vergütung oder Aufwandsentschädigung sowie den Zugang zum Sozialschutz beziehen, müssten die Vertragsfreiheit der Sozialpartner und die einschlägigen Vertragsbestimmungen hinsichtlich Entlohnung, sozialer Sicherheit und Sozialschutz vollumfänglich gewahrt werden. Insbesondere Artikel 153 Absatz 5 AEUV schließt eine EU-Maßnahme aus, die unmittelbar erfordern würde, dass Praktika gegen Bezahlung zu erbringen sind.

In der Entschließung des Europäischen Parlaments wird die Kommission aufgefordert, „eine Richtlinie ... vorzuschlagen, um im Einklang mit ... Anhang I ... Mindestqualitätsstandards sicherzustellen, einschließlich ... Zugang zu sozialem Schutz im Einklang mit den nationalen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten sowie eine Vergütung, die einen angemessenen Lebensstandard sicherstellt, um ausbeuterische Praktiken zu vermeiden“.

- **Weitere Qualitätsaspekte**

In der Bewertung des QRP und der Entschließung des Europäischen Parlaments wurden neben der Vergütung und dem Zugang zum Sozialschutz zahlreiche mögliche Kriterien ermittelt, welche die Qualität von Praktika weiter verbessern könnten. Auf Grundlage dieser Kriterien **könnten die Qualitätsgrundsätze des QRP angepasst, gestärkt und ergänzt werden** in Bezug auf:

- die Erleichterung grenzüberschreitender Praktika;
- die Überwindung von Diskriminierung und die Förderung des Zugangs für unterrepräsentierte Gruppen, auch durch Arbeitsplätze, die für Menschen mit Behinderungen zugänglich sind;
- die Transparenz der Einstellungspolitik und der Ausschreibung freier Stellen;
- Lerninhalte und Ziele von Praktika sowie die Bereitstellung von angemessenem Mentoring;
- die Beschäftigungsaussichten von Praktikantinnen und Praktikanten nach ihrem Praktikum und die Anerkennung und Validierung von Kompetenzen, die während des Praktikums erworben wurden;
- ortsferne/hybride Praktika.

Wie im Hinblick auf den Anwendungsbereich des QRP ausgeführt wurde, ist das Verfahren im Sinne von Artikel 154 Absatz 2 AEUV nicht auf EU-Maßnahmen anwendbar, die über den Bereich der Sozialpolitik hinausgehen. Die Kommission lädt die Sozialpartner demnach auf freiwilliger Basis ein, ihre Standpunkte zu Qualitätskriterien mitzuteilen, die, bis weitere Untersuchungsergebnisse vorliegen, möglicherweise nicht unter Artikel 153 AEUV fallen. Diese beinhalten die Erleichterung von grenzüberschreitenden Praktika, die Transparenz der Einstellungspolitik und der Stellenausschreibungen, Lerninhalte und Ziele von Praktika, die Bereitstellung von angemessenem Mentoring sowie die Anerkennung und Validierung von Kompetenzen.

- **Begleitmaßnahmen**

Durch die **Sensibilisierung und die Bereitstellung von Unterstützung und Hilfe** könnten Arbeitgeber und Praktikumsanbieter, insbesondere kleine und Kleinstunternehmen, besser über die Qualitätsgrundsätze des QRP informiert und beim Zugang zu finanziellen Mitteln, auch aus dem Europäischen Sozialfonds Plus und der Aufbau- und Resilienzfazilität, unterstützt werden. Weitere

Begleitmaßnahmen könnten die Bereitstellung praktischer Leitlinien, eine stärkere Einbindung der Sozialpartner und Interessengruppen in die Gestaltung, Umsetzung und Überwachung von Praktikumsprogrammen sowie die Verknüpfung von finanziellen Anreizen mit dem Angebot hochwertiger Praktika beinhalten.

In der Entschließung des Europäischen Parlaments wird insbesondere dazu ermutigt, „Arbeitgeber, die Praktikanten nach erfolgreichem Abschluss eines Praktikums einen hochwertigen Arbeitsplatz zur Verfügung stellen, Anreize zu bieten“.

6.2. Mögliche Instrumente

Eine Reihe von EU-Instrumenten könnte bei der Vorbereitung einer derartigen EU-Initiative in Betracht gezogen werden.

Nichtlegislative Instrumente könnten eine Aktualisierung der derzeitigen Empfehlung des Rates zu einem QRP beinhalten und zum Beispiel durch eine verstärkte Beobachtung im Rahmen des Europäischen Semesters oder gegebenenfalls durch den intensiveren Austausch von Erkenntnissen zwischen den Mitgliedstaaten unterstützt werden.

Es sollte zudem darauf hingewiesen werden, dass eine mögliche Erweiterung des Anwendungsbereichs des QRP auf Praktika, die Teil von Lehrplänen der formalen Bildung und Ausbildung sind, auf die das Verfahren gemäß Artikel 154 Absatz 2 AEUV nicht anwendbar ist, auf den Artikeln 165 und 166 AEUV beruhen müsste. Des Weiteren kann die EU, in Übereinstimmung mit diesen Bestimmungen, bei Bildungsfragen lediglich eine unterstützende Rolle spielen, was jegliche Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten ausschließt. EU-Maßnahmen könnten somit in Form von Empfehlungen des Rates ergriffen werden.

Legislative Instrumente könnten eine Richtlinie basierend auf Artikel 153 AEUV beinhalten, sofern sozialpolitische Maßnahmen zu Themen wie Arbeitsbedingungen und Sozialschutz betroffen sind, unterliegen jedoch strengen rechtlichen Grenzen. Gemäß Artikel 153 Absatz 1 Buchstabe b AEUV kann die EU lediglich Maßnahmen im Hinblick auf Arbeitsbedingungen für Praktikantinnen und Praktikanten ergreifen, wenn es sich bei ihnen entweder um „Arbeitnehmer“ im Sinne des EU-Rechts handelt oder wenn sie von Maßnahmen gemäß dieser Bestimmung abgedeckt werden, welche sich an „Arbeitnehmer“ richten und zusätzlich auf Praktikantinnen und Praktikanten ausgeweitet werden. Da es sich bei einer vorhandenen Vergütung um eine wesentliche Eigenschaft der Definition eines „Arbeitnehmers“ handelt, können unbezahlte Praktikantinnen und Praktikanten im Sinne des EU-Rechts nicht als „Arbeitnehmer“ bezeichnet werden. Darüber hinaus schließt Artikel 153 Absatz 5 AEUV eine EU-Maßnahme aus, die unmittelbar erfordern würde, dass eine Tätigkeit wie ein Praktikum gegen Bezahlung zu erbringen ist.

Im Hinblick auf den Sozialschutz wird die Gesetzgebungsbefugnis der EU von Artikel 153 Absatz 4 AEUV eingeschränkt, der besagt, dass die Maßnahmen im Sinne von Artikel 153 AEUV „nicht die anerkannte Befugnis der Mitgliedstaaten, die Grundprinzipien ihres Systems der sozialen Sicherheit festzulegen, [berühren] und ... das finanzielle Gleichgewicht dieser Systeme nicht erheblich beeinträchtigen [dürfen]“. Darüber hinaus müsste der Rat nach Artikel 153 Absatz 2 AEUV in dem in Artikel 153 Absatz 1 Buchstabe c AEUV genannten Bereich einstimmig gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren beschließen.

Auch **ein Paket, das mehrere dieser Instrumente kombiniert, könnte in Erwägung gezogen werden**, unter Berücksichtigung der breiten Vielfalt nationaler Bestimmungen und der Notwendigkeit, die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit

sowie die rechtlichen Grenzen des Vertrags zu wahren. Eine EU-Initiative würde zudem den Auswirkungen auf die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Wettbewerbsfähigkeit, darunter vor allem für kleine und Kleinstunternehmen, Rechnung tragen.

7. Ziel der Konsultation

Gemäß Artikel 154 Absatz 2 AEUV muss die Kommission vor der Unterbreitung von Vorschlägen im Bereich der Sozialpolitik die Sozialpartner zur Notwendigkeit und möglichen Ausrichtung von EU-Maßnahmen konsultieren.

Die Kommission wird die von den Sozialpartnern geäußerten Ansichten prüfen. Gelangt die Kommission nach Prüfung dieser Ansichten zu dem Schluss, dass Legislativmaßnahmen auf EU-Ebene gemäß Artikel 153 AEUV erforderlich sind, wird sie gemäß Artikel 154 Absatz 3 AEUV eine zweite Phase der Konsultation der Sozialpartner zum geplanten Inhalt eines Maßnahmenvorschlags einleiten. Ferner wird sie ein analytisches Dokument über die Folgen der derzeitigen Situation und die voraussichtlichen Auswirkungen möglicher EU-Maßnahmen vorlegen.

Die Kommission wäre dankbar, wenn die Sozialpartner in dieser ersten Phase folgende Fragen beantworten würden:

- I. Sind Sie der Auffassung, dass die Europäische Kommission die Probleme und möglichen Bereiche für ein Tätigwerden der EU korrekt und ausreichend ermittelt hat?
- II. Sind Sie der Auffassung, dass Maßnahmen der EU erforderlich sind, um die festgestellten Probleme wirksam anzugehen und die dargelegten Ziele zu erreichen?
- III. Würden Sie es in Erwägung ziehen, einen Dialog gemäß Artikel 155 AEUV über eine der in dieser Konsultation aufgeworfenen Fragen einzuleiten?