



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 22. März 2024
(OR. en)

8148/24

**Interinstitutionelles Dossier:
2024/0068(COD)**

**SOC 231
EMPL 133
ECOFIN 353
EDUC 99
JEUN 64
CODEC 885
IA 93**

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	21. März 2024
Empfänger:	Frau Thérèse BLANCHET, Generalsekretärin des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2024) 132 final
Betr.:	Vorschlag für eine RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES zur Verbesserung und Durchsetzung der Arbeitsbedingungen von Praktikanten und zur Bekämpfung von Scheinpraktika („Praktikumsrichtlinie“)

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2024) 132 final.

Anl.: COM(2024) 132 final



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 20.3.2024
COM(2024) 132 final

2024/0068 (COD)

Vorschlag für eine

RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

**zur Verbesserung und Durchsetzung der Arbeitsbedingungen von Praktikanten und zur
Bekämpfung von Scheinpraktika („Praktikumsrichtlinie“)**

(Text von Bedeutung für den EWR)

{COM(2024) 133 final} - {SEC(2024) 97 final} - {SWD(2024) 66 final} -
{SWD(2024) 67 final} - {SWD(2024) 68 final}

BEGRÜNDUNG

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

• Gründe und Ziele des Vorschlags

In ihren politischen Leitlinien¹ hat Präsidentin von der Leyen die Notwendigkeit betont, die soziale Marktwirtschaft Europas zu stärken und „Wachstum, das insbesondere für junge Menschen hochwertige Arbeitsplätze schafft“, zu fördern.

Die Jugendarbeitslosigkeit stellt in der EU nach wie vor eine anhaltende Herausforderung dar, da die Jugendarbeitslosenquote mehr als doppelt so hoch ist wie die Gesamtarbeitslosenquote.² Eine besondere Herausforderung besteht darin, mehr junge Menschen zu aktivieren, die weder arbeiten noch eine Schule besuchen oder eine Ausbildung absolvieren (NEET) und die mit besonderen Hindernissen konfrontiert sind, die ihre Teilnahme am Arbeitsmarkt erschweren. Daher wird im Aktionsplan zur europäischen Säule sozialer Rechte³ das Ziel festgelegt, die Quote junger NEET im Alter von 15 bis 29 Jahren durch Verbesserung ihrer Beschäftigungsaussichten bis 2030 von 12,6 % (2019) auf 9 % zu verringern.

Praktika können jungen Menschen die Möglichkeit bieten, praktische und berufliche Erfahrungen zu sammeln, ihre Kompetenzen zu verbessern und so ihren Zugang zum Arbeitsmarkt zu erleichtern. Sie bieten Arbeitgebern die Möglichkeit, ihr Personal anzuwerben, auszubilden und zu halten. Der Wert eines Praktikums hängt jedoch von seiner Qualität ab. Ein hochwertiges Praktikum erfordert faire und transparente Arbeitsbedingungen und angemessene Lerninhalte. Darüber hinaus können inklusive Praktika dazu beitragen, allen Menschen, einschließlich junger Menschen in prekären Situationen, Zugang zum Arbeitsmarkt zu verschaffen.

Schätzungen auf der Grundlage der Daten der Europäischen Arbeitskräfteerhebung (EU-AKE) zufolge gibt es in der EU 3,1 Millionen Praktikanten (Daten von 2019), von denen 1,6 Millionen bezahlt und 1,5 Millionen unbezahlt sind. Immer mehr Praktikanten in der EU nehmen an Auslandspraktika teil (21 % der Praktikanten im Jahr 2023 gegenüber 9 % im Jahr 2013)⁴, was zeigt, dass Praktika zu einer fairen Arbeitskräftemobilität in der EU beitragen können. Schätzungen zufolge absolvierten 2019 etwa 370 000 bezahlte Praktikanten⁵ ein Praktikum von langer Dauer (mehr als sechs Monate), einschließlich aufeinanderfolgender/wiederholter Praktika beim selben Arbeitgeber. Davon absolvierten rund 100 000 Praktikanten ein langes Praktikum mit minderwertigen Lerninhalten.⁶

¹ Politische Leitlinien für die künftige Europäische Kommission 2019-2024. „Eine Union, die mehr erreichen will. Meine Agenda für Europa.“ [Online verfügbar](#).

² Die Jugendarbeitslosigkeit (15-25 Jahre) lag im Januar 2024 bei 14,9 %, während die allgemeine Arbeitslosenquote (20-64 Jahre) bei 6 % lag (Eurostat).

³ [COM\(2021\) 102 final](#).

⁴ [Flash Eurobarometer 523 \(2964 / FL523\)](#).

⁵ Dies gilt nicht für Praktika, die für den Zugang zu einem Beruf obligatorisch sind.

⁶ Diese Zahlen sollten mit Vorsicht ausgelegt werden, da sie auf der Kombination der Ergebnisse des Flash Eurobarometer 523 (Anteil der Praktikanten, die Praktika mit einer Gesamtdauer von mehr als sechs Monaten absolvierten und auch angaben, dass sie keine beruflich nützlichen Dinge erlernten) und den EU-AKE-Daten zur Zahl der bezahlten Praktikanten beruhen.

Die Empfehlung des Rates von 2014 zu einem Qualitätsrahmen für Praktika (QRP) ist ein wichtiger Bezugspunkt für die Bestimmung, was ein hochwertiges Praktikum ist. Sie enthält Leitlinien für Praktika außerhalb der Lehrpläne und der obligatorischen Berufsausbildung.

Im Rahmen ihrer Bewertung dieser Empfehlung des Rates⁷ aus dem Jahr 2023 fand die Kommission Hinweise darauf, dass sich der QRP positiv auf die Qualität von Praktika in der EU ausgewirkt hat. Außerdem wurde bestätigt, dass Praktika für junge Menschen nach wie vor ein wichtiger Weg für den Eintritt in den Arbeitsmarkt sind. Darüber hinaus können hochwertige Praktika nützliche Weiterbildungs- und/oder Umschulungsmöglichkeiten für Menschen aller Altersgruppen sein, um am Arbeitsplatz praktische Kompetenzen zu erwerben und ihre berufliche Laufbahn in eine neue Richtung zu lenken.

In der Bewertung wurden jedoch auch Bereiche aufgezeigt, die weiter gestärkt und verbessert werden könnten. So wurde darin beispielsweise eine bessere Integration von Qualitätsgrundsätzen in die nationalen Rechtsvorschriften empfohlen, insbesondere für Praktika auf dem freien Markt, eine stärkere Überwachung und Durchsetzung, um die Anwendung der Qualitätsgrundsätze vor Ort sicherzustellen, und die Sensibilisierung verschiedener wichtiger Interessenträger. Auch die Notwendigkeit einer stärkeren Unterstützung der Arbeitgeber, beispielsweise durch finanzielle Unterstützung und praktische Anleitung, wurde hervorgehoben. Darüber hinaus wurde in der Bewertung betont, dass die Bemühungen, jungen Menschen konkretere und praktischere Informationen über Auslandspraktika bereitzustellen, verstärkt werden sollten. Außerdem wurden zusätzliche Qualitätskriterien ermittelt, wie gerechte Vergütung und Sozialschutz, Vorschriften für Fern-/Hybrid-Praktika, bessere Berücksichtigung der Bedürfnisse von Gruppen in prekären Situationen und verstärkte Unterstützung für Praktikanten während und nach dem Praktikum. Zudem wurde in der Bewertung die Möglichkeit festgestellt, den Anwendungsbereich des QRP von Praktika auf dem freien Markt und Praktika, die Teil der aktiven Arbeitsmarktpolitik (ALMP) sind, auf andere Praktika auszuweiten, z. B. solche, die Teil der formalen Lehrpläne für die allgemeine und berufliche Bildung sind.

Verschiedene Interessenträger forderten die Kommission auf, die Qualität von Praktika zu verbessern:

- Der Bericht über das endgültige Ergebnis der Konferenz zur Zukunft Europas⁸ beinhaltet den Aufruf, sicherzustellen, dass Praktika und Arbeitsplätze junger Menschen Qualitätsstandards genügen, auch in Bezug auf die Vergütung, und dass unbezahlte Praktika auf dem Arbeitsmarkt und außerhalb der formalen Bildung durch ein Rechtsinstrument verboten werden.
- In seiner Stellungnahme „Gleichbehandlung junger Menschen auf dem Arbeitsmarkt“ vom 15. Juni 2023⁹ stellte der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) fest, dass Praktika hochwertige Lerninhalte und angemessene Arbeitsbedingungen bieten und nicht als Ersatz für reguläre Arbeitsplätze oder eine Vorbedingung für eine Festanstellung sein sollten.
- In seiner Stellungnahme „Förderung der Jugendbeschäftigung: eine Brücke ins Arbeitsleben für die nächste Generation – Stärkung der Jugendgarantie“ vom 5. Februar 2021¹⁰ vertrat der Ausschuss der Regionen die Auffassung, dass

⁷ [Online verfügbar.](#)

⁸ [Konferenz zur Zukunft Europas. Bericht über das endgültige Ergebnis. Mai 2022.](#)

⁹ [Online verfügbar.](#)

¹⁰ [Online verfügbar.](#)

Praktika und Ausbildungsplätze jungen Menschen in erster Linie eine Lernerfahrung bieten sollten, die ihnen dabei helfen kann, sich über ihren künftigen Berufsweg klar zu werden und ihre Kompetenzen zu entwickeln, um den Weg in eine dauerhafte Beschäftigung zu ebnen.

Insbesondere nahm das Europäische Parlament am 14. Juni 2023 eine Entschließung auf der Grundlage von Artikel 225 AEUV¹¹ an, in der es die Kommission aufforderte, die Empfehlung des Rates von 2014 zu aktualisieren, zu stärken und in einen stärkeren Rechtsakt zu überführen. Ferner forderte es die Kommission auf, Mindeststandards für die Qualität von Praktika, einschließlich der Vergütung, zu gewährleisten.

In diesem Zusammenhang kündigte die Kommission in ihrem Arbeitsprogramm für 2023¹² eine Aktualisierung des Qualitätsrahmens für Praktika an, um im Rahmen ihres Engagements zur Umsetzung des Aktionsplans zur europäischen Säule sozialer Rechte und zur Verwirklichung der Ziele der EU für 2030 in den Bereichen Beschäftigung, Kompetenzen und Armutsbekämpfung Fragen wie eine gerechte Entlohnung und den Zugang zur Sozialversicherung anzugehen.

Dieser Vorschlag für eine Richtlinie spiegelt die in den politischen Leitlinien von Präsidentin von der Leyen formulierte politische Zusage wider, auf Entschließungen des Europäischen Parlaments gemäß Artikel 225 AEUV unter uneingeschränkter Wahrung der Grundsätze der Verhältnismäßigkeit, Subsidiarität und besseren Rechtsetzung mit einem Legislativvorschlag zu reagieren. Angesichts dieser Grundsätze und der in den Verträgen festgelegten rechtlichen Grenzen für ein Tätigwerden der EU konzentriert sich der Vorschlag für eine Richtlinie darauf, die Mitgliedstaaten bei der Verbesserung und Durchsetzung der Arbeitsbedingungen von Praktikanten und bei der Bekämpfung von als Praktika verschleierte regulären Arbeitsverhältnissen, sogenannten Scheinpraktika, zu unterstützen.

Die vorgeschlagene Richtlinie gilt unabhängig von der Art des Praktikums für Praktikanten, die in einem Arbeitsverhältnis stehen, wie es in den Rechtsvorschriften, Tarifverträgen oder Gepflogenheiten in den Mitgliedstaaten festgelegt ist, wobei die Rechtsprechung des Gerichtshofs zu berücksichtigen ist. Die vorgeschlagene Richtlinie wird durch einen Vorschlag für eine verstärkte Empfehlung des Rates¹³ ergänzt, die für alle Praktikanten gilt und weiter gefasste Fragen der Qualität und Inklusivität, einschließlich des Zugangs zum Sozialschutz, behandelt. Die vorgeschlagene Empfehlung des Rates gilt für Praktikanten, die nur insoweit und in dem Umfang Arbeitnehmer sind, als gleichwertige oder günstigere Bestimmungen im EU-Recht nicht vorgesehen sind.

Der Vorschlag für eine Richtlinie befasst sich mit zwei problematischen und rechtswidrigen Situationen, die bei allen Arten von Praktika in der EU festgestellt wurden:

- Wenn Praktika **bestimmungsgemäß genutzt werden**, d. h. Praktikanten die Möglichkeit zu bieten, praktische und berufliche Erfahrungen zu sammeln, ihre Kompetenzen zu verbessern und Zugang zum Arbeitsmarkt zu erhalten, aber nicht den geltenden EU- oder nationalen Rechtsvorschriften entsprechen, handelt es sich um **nicht regelkonforme Praktika**. In diesen Fällen genießen die Praktikanten nicht alle Rechte, auf die sie Anspruch haben. Wie aus dem beigefügten Folgenabschätzungsbericht hervorgeht, wurden EU-weit

¹¹ [Online verfügbar.](#)
¹² [COM\(2022\) 548 final.](#)
¹³ COM(2024) 133.

Nachweise für Verstöße gefunden. Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass Verstöße aufgrund der Komplexität der Regulierungskonzepte in den Mitgliedstaaten, ihrer generell schwachen Durchsetzung und der spezifischen Hindernisse, die Praktikanten davon abhalten, rechtliche Schritte einzuleiten oder Beschwerden einzureichen (z. B. kurze Laufzeit von Verträgen, die Notwendigkeit, eine stabilere Arbeitsmarktposition zu sichern, eine tatsächliche oder vermeintliche Abhängigkeit vom Arbeitgeber, die Angst vor negativen Auswirkungen, die sich aus der Einleitung von gerichtlichen Schritten oder einer Beschwerde ergeben könnten, oder das Fehlen von Meldekanälen oder fehlender Zugang zu einer Vertretung) untererfasst sind.

- Wenn angebliche Praktika **nicht bestimmungsgemäß genutzt werden** und reguläre Arbeitsplätze ersetzen, handelt es sich um als Praktika verschleierte reguläre Arbeitsverhältnisse, also um **Scheinpraktika**. In diesen Fällen umgehen Praktikumsanbieter die für reguläre Arbeitnehmer geltenden EU- oder nationalen Rechtsvorschriften und Tarifverträge.

Die problematische und rechtswidrige Nutzung von Praktika untergräbt die Arbeitsbedingungen von Praktikanten und regulären Arbeitnehmern und schadet der sozialen Gerechtigkeit. Dies kann auch zu ungleichen Wettbewerbsbedingungen zwischen Praktikumsanbietern führen, was für Unternehmen, einschließlich kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU), ein Problem darstellt. Der Einsatz von nicht regelkonformen Praktika oder Scheinpraktika stellt eine Maßnahme zur Kostensenkung für Arbeitgeber dar, die zu einem unfairen Wettbewerbsvorteil gegenüber Arbeitgebern führt, die die Vorschriften einhalten. Rechtswidrige Praktikumsregelungen, insbesondere Scheinpraktika, sind durch den Verlust fälliger Sozialversicherungsbeiträge und Steuerzahlungen zudem eine Belastung für die öffentlichen Einnahmen.

Auf Grundlage der Ergebnisse der Bewertung des QRP, weiterer Beweiserhebungen und der zweistufigen Anhörung der EU-Sozialpartner gemäß Artikel 154 AEUV zielt die vorgeschlagene Richtlinie darauf ab, die folgenden spezifischen Ziele zu erreichen.

Verbesserung und Durchsetzung der Arbeitsbedingungen der Praktikanten

Die vorgeschlagene Richtlinie legt den Grundsatz der Nichtdiskriminierung fest, um sicherzustellen, dass Praktikanten hinsichtlich der Arbeitsbedingungen (einschließlich der Vergütung) nicht schlechter behandelt werden als vergleichbare Arbeitnehmer in ein und demselben Betrieb, es sei denn, eine unterschiedliche Behandlung ist aus objektiven Gründen gerechtfertigt. Die vorgeschlagene Richtlinie enthält eine Reihe von Bestimmungen, die Praktikanten dabei helfen, ihre Rechte als „Arbeitnehmer“ zu verteidigen. So wird beispielsweise sichergestellt, dass Arbeitnehmervertreter Verfahren zur Durchsetzung der Rechte von Praktikanten einleiten können. Die Mitgliedstaaten werden verpflichtet, Kanäle einzurichten, über die Praktikanten Missstände und schlechte Arbeitsbedingungen melden können.

Bekämpfung von Scheinpraktika

Die vorgeschlagene Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, wirksame Kontrollen und Inspektionen durch die zuständigen Behörden vorzusehen, um Scheinpraktika aufzudecken und Durchsetzungsmaßnahmen zu ergreifen. Um festzustellen, ob es sich bei einem Praktikum um ein Scheinpraktikum handelt, müssten die zuständigen Behörden bei ihrer Gesamtbewertung eine Reihe von auf EU-Ebene festgelegten indikativen Elementen berücksichtigen. Um diese Bewertung zu erleichtern, müssen Arbeitgeber den zuständigen

Behörden Zugang zu bestimmten Informationen gewähren, darunter Anzahl, Dauer und Arbeitsbedingungen von Praktika. Die Mitgliedstaaten werden außerdem verpflichtet, eine Obergrenze festzulegen, die auf eine übermäßig lange Dauer eines Praktikums bzw. auf wiederholte, auch unmittelbar aufeinanderfolgende, Praktika bei demselben Arbeitgeber hinweist. Dies wird den nationalen Behörden dabei helfen, mögliche Scheinpraktika zu ermitteln. Darüber hinaus verpflichtet die vorgeschlagene Richtlinie die Mitgliedstaaten, dafür zu sorgen, dass Arbeitgeber die Transparenz verbessern, indem sie Informationen über die erwarteten Aufgaben und Arbeitsbedingungen, einschließlich Vergütung, Sozialschutz, Lern- und Ausbildungselemente, in Stellenausschreibungen und Angebote für Praktika aufnehmen.

- **Kohärenz mit bestehenden Vorschriften in diesem Politikbereich**

Im Rahmen des Europäischen Jahres der Kompetenzen hat sich die EU dafür eingesetzt, eine Denkweise zu fördern, in der Weiterbildung und Umschulung die Norm sind. Die Schließung von Qualifikationslücken und die Beseitigung des Missverhältnisses zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage in der gesamten EU werden die Wettbewerbsfähigkeit, insbesondere von Kleinstunternehmen sowie kleinen und mittleren Unternehmen, stärken, indem die Bedürfnisse der Arbeitgeber besser auf die Kompetenzen und Bestrebungen der Menschen abgestimmt werden. Der gleichberechtigte Zugang zur Kompetenzentwicklung und zum arbeitsbasierten Lernen wird insbesondere dadurch dazu beitragen, Ungleichheiten abzubauen, dass die Menschen in die Lage versetzt werden, uneingeschränkt an Wirtschaft und Gesellschaft teilzuhaben. Das Europäische Jahr der Kompetenzen folgt auf das Europäische Jahr der Jugend, in dem betont wurde, dass der Schaffung hochwertiger Beschäftigungsmöglichkeiten für junge Menschen im Einklang mit den elf Jugendzielen der EU-Jugendstrategie 2019-2027 weitere Impulse verliehen werden müssen.¹⁴ In ihrer Mitteilung über das Europäische Jahr der Jugend 2022 verpflichtete sich die Kommission, ihren Qualitätsrahmen für Praktika 2024 zu aktualisieren, um Fragen wie gerechte Vergütung und Zugang zum Sozialschutz anzugehen.¹⁵

Im Paket der Kommission zur Förderung der Jugendbeschäftigung¹⁶ vom Juli 2020 wurden Empfehlungen zu einer Brücke ins Arbeitsleben – Stärkung der Jugendgarantie¹⁷ und einem modernisierten europäischen Rahmen für die berufliche Aus- und Weiterbildung vorgeschlagen, die beide vom Rat angenommen wurden.¹⁸ Erstere empfiehlt ausdrücklich, dass Praktikumsangebote den im QRP festgelegten Mindeststandards entsprechen. Die zweite legt Grundsätze fest, durch die sichergestellt werden soll, dass sich die berufliche Aus- und Weiterbildung rasch an die Anforderungen des Arbeitsmarktes anpasst und jungen Menschen und Erwachsenen hochwertige Lernmöglichkeiten bietet. Der Schwerpunkt liegt auf besseren Möglichkeiten für ein arbeitsbasiertes Lernen und einer verbesserten Qualitätssicherung.

Ähnlich wie Praktika sind Lehrstellen ein wichtiger Weg, um den Übergang in den Arbeitsmarkt zu erleichtern. Das Paket zur Förderung der Jugendbeschäftigung gab der Lehrlingsausbildung neue Impulse, unter anderem durch die Europäische Ausbildungsallianz.¹⁹

¹⁴ [ABL](#) C 456 vom 18.12.2018, S. 16.

¹⁵ COM(2024) 1 final.

¹⁶ COM(2020) 276 final.

¹⁷ ABL C 372 vom 4.11.2020, S. 1.

¹⁸ ABL C 417 vom 2.12.2020, S. 1.

¹⁹ [Online verfügbar](#).

Diese Initiativen zielten darauf ab, die Qualität und Wirksamkeit der Maßnahmen der EU zur Förderung von Jugendbeschäftigung zu verbessern, und werden durch EU-Mittel unterstützt. Sie setzen unter anderem den ersten und vierten Grundsatz der europäischen Säule sozialer Rechte um. In diesen Grundsätzen ist das Recht auf „allgemeine und berufliche Bildung und lebenslanges Lernen von hoher Qualität und in inklusiver Form“ und das Recht junger Menschen „auf eine Weiterbildungsmaßnahme, einen Ausbildungsplatz, einen Praktikumsplatz oder ein qualitativ hochwertiges Beschäftigungsangebot innerhalb von vier Monaten, nachdem sie arbeitslos geworden sind oder ihre Ausbildung abgeschlossen haben“ verankert.

Der arbeits- und sozialrechtliche Besitzstand der EU legt durch eine Reihe von rechtlichen Instrumenten Mindeststandards fest. Mit den in diesem Vorschlag für eine Richtlinie enthaltenen Durchsetzungsbestimmungen soll sichergestellt werden, dass Praktikanten, die Arbeitnehmer sind, in den Genuss dieser Rechte kommen. Die folgenden Rechtsinstrumente auf EU-Ebene sind für diese Praktikanten von besonderer Bedeutung:

- Die Richtlinie über transparente und vorhersehbare Arbeitsbedingungen²⁰ enthält Maßnahmen zur Gewährleistung ordnungsgemäßer Arbeitsbedingungen von Personen, die in atypischen Arbeitsverhältnissen arbeiten. Dies schließt das Recht ein, in schriftlicher Form ausführliche Informationen über die wesentlichen Aspekte ihrer Arbeit zu erhalten. Die in der Richtlinie festgelegten Mindeststandards sind angesichts der in der Regel begrenzten Dauer ihres Beschäftigungsverhältnisses und ihrer prekären Stellung auf dem Arbeitsmarkt von besonderer Bedeutung für Praktikanten.
- Die Richtlinie über befristete Arbeitsverträge²¹ zielt darauf ab, die Qualität befristeter Arbeitsverhältnisse zu verbessern, indem die Anwendung des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung befristet beschäftigter Arbeitnehmer (einschließlich Praktikanten) gegenüber vergleichbaren Dauerbeschäftigten sichergestellt wird. 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 im Hinblick darauf, einen sicheren unbefristeten Arbeitsplatz zu erlangen.
- Die Richtlinie über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union²² 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. Sie sieht vor, dass die Mitgliedstaaten, wenn sie

²⁰ ABl. L 186 vom 11.7.2019, S. 105.

²¹ ABl. L 175 vom 10.7.1999, S. 43. In Paragraph 2 der Richtlinie über befristete Arbeitsverträge ist festgelegt, dass Mitgliedstaaten, nach Anhörung der Sozialpartner, und/oder die Sozialpartner vorsehen können, dass die Richtlinie nicht gilt für Berufsausbildungsverhältnisse und Auszubildendensysteme/Lehrlingsausbildungssysteme oder Arbeitsverträge und -verhältnisse, die im Rahmen eines besonderen öffentlichen oder von der öffentlichen Hand unterstützten beruflichen Ausbildungs-, Eingliederungs- oder Umschulungsprogramms abgeschlossen wurden.

²² ABl. L 275 vom 25.10.2022, S. 33.

unterschiedliche Sätze des gesetzlichen Mindestlohns für bestimmte Gruppen von Arbeitnehmern zulassen, sicherstellen, dass bei diesen Abweichungen der gesetzlichen Mindestlöhne die Grundsätze der Nichtdiskriminierung und der Verhältnismäßigkeit eingehalten werden.

- In der Rahmenrichtlinie über Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz²³ werden die wichtigsten Grundsätze für die Förderung der Gesundheit und Sicherheit bei der Arbeit festgelegt. Sie garantiert Mindestanforderungen an Sicherheit und Gesundheitsschutz in der gesamten EU. Die Rahmenrichtlinie bestätigt, dass in Bezug auf einen sicheren Arbeitsplatz dieselben Vorschriften für Arbeitnehmer und Praktikanten gelten, und sie wird von weiteren Richtlinien begleitet, die sich auf spezifische Aspekte der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz konzentrieren.
- Die Richtlinie des Rates zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf²⁴ schafft einen allgemeinen Rahmen zur Bekämpfung der Diskriminierung aus Gründen der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung in Beschäftigung und Beruf. Sie verbietet insbesondere die Diskriminierung junger Praktikanten aufgrund ihres Alters.

In der Empfehlung des Rates zum Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbstständige²⁵ werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, dafür zu sorgen, dass sowohl Arbeitnehmer (einschließlich Praktikanten, die Arbeitnehmer sind) als auch Selbstständige Zugang zu einem wirksamen und angemessenen Sozialschutz haben. Durch die Empfehlung abgedeckt sind Leistungen bei Arbeitslosigkeit, Krankheit und Gesundheitsfürsorge, Leistungen bei Mutterschaft und Vaterschaft, Invalidität, Alter und an Hinterbliebene sowie Leistungen bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten.

In der Empfehlung des Rates zu einem Europäischen Rahmen für eine hochwertige und nachhaltige Lehrlingsausbildung (EFQEA)²⁶ sind 14 Kriterien für die Definition hochwertiger und nachhaltiger Lehrlingsausbildungen festgelegt, die sowohl die Entwicklung berufsrelevanter Fähigkeiten als auch die persönliche Entwicklung der Auszubildenden gewährleisten. Sie trägt der Vielfalt der Systeme der beruflichen Aus- und Weiterbildung in der EU Rechnung. In einigen Fällen könnten Auszubildende, die unter den EFQEA fallen, auch in den Anwendungsbereich dieser Richtlinie fallen, sofern sie unter den Begriff „Arbeitnehmer“ im Sinne der in den Mitgliedstaaten geltenden Rechtsvorschriften, Tarifverträge oder Gepflogenheiten fallen, wobei die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union zu berücksichtigen ist.

• **Kohärenz mit der Politik der Union in anderen Bereichen**

Der Vorschlag steht im Einklang mit den jüngsten politischen Maßnahmen der EU, die darauf abzielen, Menschen durch allgemeine und berufliche Bildung und Kompetenzen zu stärken. Die Europäische Kompetenzagenda²⁷ zielt darauf ab, die nachhaltige Wettbewerbsfähigkeit der EU zu stärken, soziale Gerechtigkeit zu gewährleisten und die Resilienz junger Menschen zu fördern.

²³ ABl. L 183 vom 29.6.1989, S. 1.

²⁴ ABl. L 303 vom 2.12.2000, S. 16.

²⁵ ABl. C 387 vom 15.11.2019, S. 1.

²⁶ ABl. C 153 vom 2.5.2018, S. 1.

²⁷ COM(2020) 274 final.

Der Vorschlag steht auch im Einklang mit dem Vorschlag für eine Empfehlung des Rates „Europa in Bewegung“ – Lernmobilität für alle vom 15. November 2023.²⁸ Ziel ist es, Lernangebote in der gesamten EU für alle jungen Menschen, einschließlich junger Menschen mit geringeren Chancen, wie Menschen mit Behinderungen, leichter zugänglich zu machen. Dies fördert auch die Attraktivität der EU als Bildungsdestination für Talente von außerhalb der EU.

Finanzielle Investitionen in Weiterbildung und Umschulung stehen im Mittelpunkt des Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+), der Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF), des Fonds für einen gerechten Übergang, Erasmus+ und des Programms „Digitales Europa“. Die Kompetenzentwicklung wird auch durch Investitionen des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) in die Infrastruktur und Ausrüstung der allgemeinen und beruflichen Bildung unterstützt.

Diese Initiative ist auch eine der Maßnahmen, die im Aktionsplan der Kommission zur Behebung des Arbeits- und Fachkräftemangels in der EU²⁹ dargelegt sind.

2. RECHTSGRUNDLAGE, SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISMÄßIGKEIT

• Rechtsgrundlage

Der Vorschlag beruht auf Artikel 153 Absatz 2 Buchstabe b AEUV, der den Erlass von Mindestvorschriften durch Richtlinien unter anderem im Bereich der „Arbeitsbedingungen“ (Artikel 153 Absatz 1 Buchstabe b AEUV) vorsieht, wobei verwaltungsmäßige, finanzielle oder rechtliche Auflagen zu vermeiden sind, die der Gründung und Entwicklung von kleinen und mittleren Unternehmen entgegenstehen. Da er keine Maßnahmen enthält, die sich unmittelbar auf die Höhe des Arbeitsentgelts auswirken, werden die Grenzen, die dem Tätigwerden der Union durch Artikel 153 Absatz 5 AEUV gesetzt werden, in vollem Umfang gewahrt.

• Subsidiarität (bei nicht ausschließlicher Zuständigkeit)

Der Qualitätsrahmen für Praktika von 2014 war den Mitgliedstaaten bei der Änderung von Strategie und Rechtsvorschriften hilfreich, besonders denjenigen mit weniger ausgefeilten Praktikumsregelungen. In allen Mitgliedstaaten bestehen jedoch nach wie vor erhebliche Herausforderungen bei der Nutzung, der Qualität und dem Zugang zu Praktika. Eine EU-Initiative kann dazu beitragen, die Bemühungen der Mitgliedstaaten zu koordinieren und auf Maßnahmen zu konzentrieren, mit denen die bei allen Arten von Praktika festgestellten spezifischen Probleme angegangen werden können. Nur durch ein Tätigwerden der EU können gemeinsame Regeln festgelegt werden, um einen kohärenten Rahmen von Grundsätzen und Mindeststandards in allen Mitgliedstaaten zu schaffen. Die Initiative würde die soziale Konvergenz in den Mitgliedstaaten und die bessere Durchsetzung bestehender Arbeitnehmerrechte unterstützen und so zu einheitlicheren Wettbewerbsbedingungen für Praktikanten sowie Praktikumsanbieter in der EU beitragen.

Maßnahmen, die allein von den Mitgliedstaaten ergriffen werden, um bessere Arbeitsbedingungen für Praktikanten durchzusetzen und Scheinpraktika zu bekämpfen, hätten nicht unbedingt das gleiche Schutzniveau in Bezug auf Transparenz und Berechenbarkeit und

²⁸ COM(2023) 719 final. 2023/0405(NLE).

²⁹ COM(2024) 131.

es bestünde die Gefahr zunehmender Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten. Aus diesem Grund müssen die ermittelten Herausforderungen auf EU-Ebene angegangen werden.

Die vorgeschlagene Richtlinie beruht auf einer Mindestharmonisierung der nationalen Systeme, wobei der Ermessensspielraum der Mitgliedstaaten bei der Festlegung höherer Standards gewahrt wird und die Sozialpartner die Möglichkeit erhalten, mit der Umsetzung der vorgeschlagenen Richtlinie betraut zu werden. Im Einklang mit Artikel 153 Absatz 2 Buchstabe b AEUV fördert und ergänzt die Richtlinie die Aktivitäten der Mitgliedstaaten durch Mindestvorschriften, die schrittweise anzuwenden sind.

- **Verhältnismäßigkeit**

Mit diesem Vorschlag werden Mindestanforderungen festgelegt, sodass sichergestellt ist, dass der Umfang der Maßnahmen auf das zur Erreichung der Ziele des Vorschlags erforderliche Mindestmaß beschränkt bleibt. Mitgliedstaaten, in denen bereits günstigere Bestimmungen als die in dem Vorschlag vorgeschlagenen gelten, müssen diese nicht ändern oder abschwächen. Die Mitgliedstaaten können auch beschließen, über die genannten Mindeststandards hinauszugehen. Die mit diesem Vorschlag verbundenen Kosten sind angesichts des Ziels, die Durchsetzung der Arbeitsbedingungen von Praktikanten zu verbessern, angemessen und gerechtfertigt.

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wird angesichts des Umfangs und der Art der festgestellten Probleme gewahrt. Beispielsweise müssen Arbeitgeber den Behörden nur auf Anfrage Informationen über Praktika zur Verfügung stellen. In der zu dieser Initiative gehörenden Folgenabschätzung wurden die politischen Optionen hinsichtlich ihrer Verhältnismäßigkeit im Vergleich zum Basisszenario bewertet und verglichen. Die bevorzugte Option lässt den Mitgliedstaaten Spielraum, die Methode und die Form der Intervention zur Erreichung der Ziele festzulegen. Sie geht somit nicht über das hinaus, was erforderlich ist, um die festgestellten Probleme zu lösen und die spezifischen Ziele zu erreichen.

- **Wahl des Instruments**

Artikel 153 Absatz 2 Buchstabe b in Verbindung mit Artikel 153 Absatz 1 Buchstabe b AEUV sieht ausdrücklich vor, dass Richtlinien das geeignete Rechtsinstrument sind, um Mindestvorschriften zu erlassen, die schrittweise von den Mitgliedstaaten anzuwenden sind.

3. ERGEBNISSE DER EX-POST-BEWERTUNG, DER KONSULTATION DER INTERESSENTRÄGER UND DER FOLGENABSCHÄTZUNG

- **Ex-post-Bewertung/Eignungsprüfungen bestehender Rechtsvorschriften**

Im Zeitraum 2022-2023 wurde eine Bewertung³⁰ der Empfehlung des Rates von 2014 zu einem Qualitätsrahmen für Praktika durchgeführt. In ihrer Bewertung befand die Kommission, dass Praktika zwar nach wie vor ein wichtiger Weg für junge Menschen in den Arbeitsmarkt sind, allerdings noch Spielraum für Verbesserungen bei der Umsetzung der QRP-Grundsätze vor Ort sowie bei der Überwachung und Durchsetzung der einschlägigen nationalen Rechtsvorschriften über Praktika besteht. Verschiedene Interessengruppen hielten es für notwendig, die Rechte von Praktikanten in Bezug auf Vergütung und Sozialschutz weiter zu stärken.

³⁰ Europäische Kommission (2023). Bewertung der Empfehlung des Rates zu einem Qualitätsrahmen für Praktika ([SWD\(2023\) 9 final](#)).

- **Konsultation der Interessenträger**

2022 fanden im Rahmen der Bewertung 2023 des QRP³¹ durch die Kommission, insbesondere im Rahmen einer öffentlichen Konsultation, besondere Konsultationsaktivitäten statt. Die Bewertung umfasste auch gezielte Konsultationen mit nationalen und regionalen Behörden, die für die allgemeine und berufliche Bildung und Beschäftigungspolitik zuständig sind, Sozialpartnern, Bildungsanbietern, Hochschulexperten, die sich mit Arbeitsmarktfragen befassen, Organisationen, die junge Menschen vertreten, jungen (ehemaligen, aktuellen und potenziellen künftigen) Praktikanten und anderen Interessenträgern auf EU-, nationaler und regionaler Ebene. Um all diese Interessenträger zu erreichen, wurden verschiedene Konsultationsaktivitäten und -methoden angewandt, wie Befragungen, gezielte Konsultationssitzungen, eine gezielte Befragung von Praktikanten und Fallstudien.

Zu diesem Vorschlag wurde eine zweistufige Konsultation der EU-Sozialpartner gemäß Artikel 154 AEUV durchgeführt. In der ersten Phase, die zwischen dem 11. Juli und dem 15. September 2023 stattfand, wurden die Sozialpartner zur Notwendigkeit und möglichen Ausrichtung von EU-Maßnahmen konsultiert.³² In der zweiten Phase, zwischen dem 28. September und dem 9. November 2023, konsultierte die Kommission die Sozialpartner zu den Zielen und potenziellen rechtlichen Möglichkeiten für EU-Maßnahmen.³³ Die Gewerkschaften begrüßten die Absicht der Kommission, den QRP zu aktualisieren. Sie waren der Auffassung, dass, obgleich die Grundsätze des QRP nach wie vor relevant waren, Praktikanten eines verbindlichen Schutzes (in Form einer Richtlinie) bedurften, um faire Vergütung, faire Arbeitsbedingungen und Sozialschutz zu gewährleisten. Im Rahmen dieser Richtlinie sollte Zugang zu allen Rechten gewährt werden, über die reguläre Arbeitnehmer nach geltendem EU-Recht verfügen. Die Gewerkschaften betonten, dass das Hauptziel der EU-Maßnahmen darin bestehen müsse, verbindliche Mindeststandards für Praktika in der EU festzulegen und einheitliche Wettbewerbsbedingungen zu schaffen, die Missbrauch verhindern. Die Arbeitgeber waren der Ansicht, dass die Grundsätze des QRP 2014 nach wie vor relevant seien. Sie waren der Auffassung, dass der Schwerpunkt stärker auf die Umsetzung und Überwachung gelegt werden sollte, doch ihrer Ansicht nach würde eine überarbeitete Empfehlung des Rates das richtige Gleichgewicht zwischen der Förderung von Mindeststandards und der Wahrung der Flexibilität herstellen. Die Ziele, den problematischen Einsatz von Praktika anzugehen, ihre Qualität zu verbessern und den Zugang zu Praktika zu fördern, wurden von den Arbeitgebern unterstützt. Sie wiesen auf den Mangel an Daten hin, insbesondere im Hinblick auf Praktika auf dem offenen Arbeitsmarkt, und auf die Verbindung zwischen der Vergütung und der Qualität von Praktika. Es gab keine Einigung zwischen den Sozialpartnern über die Aufnahme von Verhandlungen zum Abschluss einer Vereinbarung auf Unionsebene gemäß Artikel 155 AEUV.

Darüber hinaus wurde im Rahmen der Studie, in der der Kontext, die Herausforderungen und mögliche Lösungen in Bezug auf die Qualität von Praktika in der EU untersucht wurden, eine Online-Umfrage mit nationalen Interessenträgern durchgeführt. Ziel war es, Informationen über die derzeitigen Gepflogenheiten von Unternehmen in Bezug auf Praktika zu sammeln und bewährte Verfahren in den Mitgliedstaaten und deren Auswirkungen auf die Qualität von Praktika zu ermitteln. Die Umfrage lief vom 15. Juni bis zum 8. September 2023 und richtete sich an nationale Behörden, nationale Unternehmens-/Arbeitgeberverbände, einzelne

³¹ Europäische Kommission (2023). Bewertung der Empfehlung des Rates zu einem Qualitätsrahmen für Praktika ([SWD\(2023\) 9 final](#)).

³² [Online verfügbar.](#)

³³ [Online verfügbar.](#)

Unternehmen, nationale Gewerkschaften, nationale Jugendorganisationen, Organisationen der Zivilgesellschaft und Bildungseinrichtungen. Außerdem wurden gezielte Befragungen von Interessenträgern auf EU-Ebene durchgeführt.

Zwischen dem 12. Oktober und dem 9. November 2023 wurde von der Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration (GD EMPL), der Generaldirektion Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU (GD GROW), dem Europäischen Innovationsrat und der Exekutivagentur für KMU (EISMEA) und mit Unterstützung des Enterprise Europe Network eine spezielle „KMU-Panel“-Umfrage durchgeführt.

In der Flash-Eurobarometer-Umfrage (523)³⁴ wurde untersucht, wie junge Menschen ihre Eingliederung in den Arbeitsmarkt wahrnehmen, wobei ein besonderer Schwerpunkt auf Praktika lag. Zwischen dem 15. und 24. März 2023 nahmen 26 334 Personen zwischen 18 und 35 Jahren aus allen Mitgliedstaaten an einer Online-Umfrage teil.

• **Einholung und Nutzung von Expertenwissen**

Die vorgeschlagene Richtlinie stützt sich auf mehrere Studien, die zur Untermauerung der Analyse der Initiative durchgeführt wurden:

- Vorläufige Ergebnisse einer bei externen Sachverständigen in Auftrag gegebenen Studie: „Study exploring the context, challenges and possible solution in relation to the quality of traineeships in the EU“ (Studie über den Kontext, die Herausforderungen und die mögliche Lösung in Bezug auf die Qualität von Praktika in der EU) durch ein Konsortium aus Ernst & Young (EY), dem Zentrum für Europäische Politische Studien (CEPS) und Open Evidence (Veröffentlichung in Kürze);
- externe Studie zur Unterstützung der Bewertung des Qualitätsrahmens für Praktika, Abschlussbericht, Januar 2023³⁵;
- die Eurobarometer-Blitzumfrage über die Wahrnehmung junger Menschen in Bezug auf ihre Integration in den Arbeitsmarkt. Ein besonderer Schwerpunkt lag auf Praktika.³⁶

Auch die legislative Initiativentschließung des Europäischen Parlaments 2023 zu hochwertigen Praktika in der EU wurde in Verbindung mit der einschlägigen Bewertung des europäischen Mehrwerts durch den Wissenschaftlichen Dienst des Parlaments³⁷ berücksichtigt.

• **Folgenabschätzung**

Im Einklang mit ihrer Politik der „besseren Rechtsetzung“ führte die Kommission eine Folgenabschätzung durch.³⁸ Darin wurde eine strukturierte Analyse der politischen Probleme, der entsprechenden politischen Ziele und politischen Optionen vorgenommen und deren Auswirkungen bewertet. Sie befasste sich mit der Subsidiarität, Wirksamkeit, Effizienz, Kohärenz und Verhältnismäßigkeit der ermittelten Optionen und der Frage, wie die Initiative

³⁴ [Eurobarometer: Praktika helfen jungen Menschen beim Einstieg ins Berufsleben \(europa.eu\)](https://europa.eu/eurobarometer/surveys/view/eurobarometer-523)

³⁵ [Online verfügbar.](#)

³⁶ [Online verfügbar.](#)

³⁷ The Quality of Traineeships in the EU – European added value assessment. [Online verfügbar.](#)

³⁸ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, Folgenabschätzung (2024), 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 und zum Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zu einem verstärkten Qualitätsrahmen für Praktika, *in Kürze verfügbar*.

künftig überwacht und bewertet werden kann. Diese Arbeit wurde durch eine strukturierte Konsultation in der Kommission im Rahmen einer dienststellenübergreifenden Lenkungsgruppe³⁹ und durch die oben genannte Studie „Study exploring the context, challenges and possible solution in relation to the quality of traineeships in the EU“ unterstützt.

Bei der Folgenabschätzung kristallisierten sich drei Problembereiche heraus: (1) die problematische Nutzung von Praktika durch Praktikumsanbieter, (2) die mindere Qualität von Praktika und (3) der ungleiche Zugang zu Praktika. In der Folgenabschätzung wurden drei politische Optionen untersucht, bei denen sowohl legislative als auch nichtlegislative Maßnahmen kombiniert wurden, die auf die Ziele der Initiative ausgerichtet sind, nämlich die Durchsetzung der geltenden Rechte von Praktikanten, die Verhinderung einer problematischen Nutzung von Praktika, die Gewährleistung fairer Arbeitsbedingungen, die Verbesserung der Lerninhalte und die Verbesserung des Zugangs zu und der Inklusivität von Praktika. Bei der Bewertung der Auswirkungen der Optionen wurden auch die möglichen unbeabsichtigten Folgen der verschiedenen politischen Optionen, einschließlich des Praktikumsangebots, berücksichtigt.

Die bevorzugte politische Option, die in der Folgenabschätzung ermittelt wurde, besteht 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. Dieses Paket soll den Praktikanten soziale Vorteile bringen, indem problematische und minderwertige Praktika durch Gleichbehandlung, gerechtere Vergütung und Sozialschutz reduziert werden und der Zugang zu Praktika verbessert wird, insbesondere für Menschen in prekären Situationen, darunter Menschen mit Behinderungen, Menschen in ländlichen, abgelegenen Gebieten und Gebieten in äußerster Randlage, Menschen aus benachteiligten sozioökonomischen Verhältnissen und/oder mit Migrationshintergrund, Menschen aus Roma-Gemeinschaften und Menschen mit niedrigerem Bildungsniveau. Die bevorzugte Option dürfte zu wirtschaftlichen Vorteilen für Praktikumsanbieter führen, z. B. zu einem faireren Wettbewerb auf dem Markt, zu Produktivitätsgewinnen und Steigerungen der Wettbewerbsfähigkeit aufgrund besser qualifizierter und vielfältigerer Arbeitskräfte und geringerer Such-, Abgleichs- und Einstellungskosten. Die mit der bevorzugten Option verbundenen Kosten beziehen sich auf einen möglichen Anstieg der Arbeitskosten, Anpassungskosten und potenziellen Kosten, die sich aus Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren ergeben. Die nationalen Haushalte und Verwaltungen dürften von höheren Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen sowie geringeren Sozialschutz- und Aktivierungsausgaben profitieren.

Die Folgenabschätzung wurde erstmals am 13. Dezember 2023 mit dem Ausschuss für Regulierungskontrolle der Kommission erörtert. Am 1. Februar 2024 wurde dem Ausschuss ein überarbeiteter Folgenabschätzungsbericht vorgelegt. Am 22. Februar 2024 gab der Ausschuss eine befürwortende Stellungnahme mit Vorbehalten ab.⁴⁰ Auf die übrigen Anmerkungen wurde anschließend eingegangen, indem die Grenzen der verwendeten Daten näher erläutert, die Diskussionen über gleiche Wettbewerbsbedingungen und Wettbewerbsfragen intensiviert und zusätzliche gezielte Klarstellungen zur Beschreibung und Bewertung der politischen Optionen vorgenommen wurden.

³⁹ Einschließlich des Juristischen Dienstes, des Generalsekretariats, der GD CNECT, der GD EAC, der Gemeinsamen Forschungsstelle, der GD COMM, der GD GROW, der GD JUST, der GD REGIO und der GD AGRI.

⁴⁰ Ausschuss für Regulierungskontrolle, 2. Stellungnahme „Positiv mit Vorbehalten“ zur Folgenabschätzung über den Qualitätsrahmen für Praktika vom 28. Februar 2024 (noch zu veröffentlichen).

- **Grundrechte**

Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union schützt eine breite Palette von Beschäftigungsrechten. Die Ziele dieses Vorschlags stehen im Einklang mit der Charta. Durch die Verankerung des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung von Praktikanten und die Schaffung von Maßnahmen zur Bekämpfung von Scheinpraktika würde der Vorschlag Artikel 31 über gerechte und angemessene Arbeitsbedingungen und Artikel 32 über den Schutz der Jugendlichen am Arbeitsplatz stärken, in dem festgelegt ist, dass Jugendliche, die zur Arbeit zugelassen werden, vor wirtschaftlicher Ausbeutung geschützt werden müssen.

4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Der Vorschlag setzt keine zusätzlichen Mittel aus dem EU-Haushalt voraus.

5. WEITERE ANGABEN

- **Überwachungs-, Evaluierungs- und Berichterstattungsmodalitäten**

Es wird vorgeschlagen, dass die Mitgliedstaaten die vorgeschlagene Richtlinie zwei Jahre nach ihrer Annahme umsetzen und der Kommission die nationalen Umsetzungsmaßnahmen über die MNE-Datenbank (Nationale Durchführungsmaßnahmen) mitteilen. Im Einklang mit Artikel 153 Absatz 3 AEUV können sie den Sozialpartnern die Durchführung im Wege von Tarifverträgen übertragen. Die Kommission ist bereit, den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der vorgeschlagenen Richtlinie technische Unterstützung zu gewähren.

Die Kommission schlägt vor, die Umsetzung der vorgeschlagenen Richtlinie fünf Jahre nach Ablauf der Umsetzungsfrist zu überprüfen und gegebenenfalls Änderungen der Rechtsvorschriften vorzuschlagen. Die Fortschritte bei der Verwirklichung der Ziele der Initiative werden anhand einer Reihe von Kernindikatoren für die politischen Ziele überwacht. Diese Indikatoren und die entsprechenden Datenquellen sind in Anhang 15 der Folgenabschätzung aufgeführt. Der Überwachungsrahmen wird nach den endgültigen rechtlichen und organisatorischen Anforderungen und dem Zeitplan weiter angepasst werden.

- **Erläuternde Dokumente**

Die Mitgliedstaaten können zur Umsetzung der vorgeschlagenen Richtlinie auf unterschiedliche Rechtsinstrumente zurückgreifen, weshalb es gerechtfertigt ist, die Mitgliedstaaten aufzufordern, der Notifizierung ihrer Umsetzungsmaßnahmen ein Dokument oder mehrere Dokumente beizufügen. Im Einklang mit der Gemeinsamen Politischen Erklärung vom 28. September 2011 der Mitgliedstaaten und der Kommission zu erläuternden Dokumenten⁴¹ sollten diese das Verhältnis zwischen den Bestandteilen der vorgeschlagenen Richtlinie und den entsprechenden Teilen der nationalen Umsetzungsinstrumente erklären.

- **Ausführliche Erläuterung der einzelnen Bestimmungen des Vorschlags**

Kapitel I – Allgemeine Bestimmungen

Artikel 1 – Gegenstand

Diese Bestimmung legt den Gegenstand der Richtlinie fest, die einen gemeinsamen Rahmen mit Grundsätzen und Maßnahmen zur Verbesserung und Durchsetzung der Arbeitsbedingungen von Praktikanten und zur Bekämpfung von Scheinpraktika festlegt.

⁴¹ ABl. C 369 vom 17.12.2011, S. 14.

Artikel 2 – Begriffsbestimmungen

In dieser Bestimmung wird eine Reihe von Begriffen und Konzepten definiert, die zur Auslegung der Bestimmungen der Richtlinie erforderlich sind („Praktikum“, „Praktikant“, „reguläres Arbeitsverhältnis“ und „regulär beschäftigter Arbeitnehmer“).

Kapitel II – Gleichbehandlung

Artikel 3 – Grundsatz der Nichtdiskriminierung

In Artikel 3 ist der Grundsatz der Nichtdiskriminierung von Praktikanten verankert. Danach müssen die Mitgliedstaaten über Maßnahmen verfügen, um sicherzustellen, dass Praktikanten in Bezug auf ihre Arbeitsbedingungen, einschließlich der Vergütung, nicht diskriminiert werden. Objektive Gründe wie unterschiedliche Aufgaben, geringere Verantwortlichkeiten, Arbeitsintensität oder die Höhe des Lern- und Ausbildungsanteils können jedoch eine unterschiedliche Behandlung rechtfertigen.

Diese Bestimmung gilt zusätzlich zu dem in der Richtlinie über befristete Arbeitsverträge verankerten Grundsatz der Nichtdiskriminierung, der die Gleichbehandlung von befristet beschäftigten Arbeitnehmern mit vergleichbaren Dauerbeschäftigten in demselben Betrieb vorsieht, es sei denn, eine unterschiedliche Behandlung ist aus sachlichen Gründen gerechtfertigt. Die zusätzliche Bestimmung in der Richtlinie ist zum einen erforderlich, da die Richtlinie über befristete Arbeitsverträge es den Mitgliedstaaten erlaubt, bestimmte Praktikanten von ihrem Anwendungsbereich auszunehmen, und zum anderen um sicherzustellen, dass befristet beschäftigte Arbeitnehmer in einer vergleichbaren Situation ebenfalls als Vergleichspersonen dienen können.

Kapitel III – Scheinpraktika

Artikel 4 – Maßnahmen zur Bekämpfung von Scheinpraktika

Diese Bestimmung verpflichtet die Mitgliedstaaten, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um das Phänomen von Scheinpraktika zu bekämpfen. Die Mitgliedstaaten müssen Bestimmungen für wirksame Kontrollen und Inspektionen durch die zuständigen Behörden einführen, um Fälle aufzudecken, in denen Scheinpraktika zu einem niedrigeren Schutzniveau für Arbeitnehmer führen, einschließlich der Arbeitsbedingungen und der Vergütung, und in solchen Fällen Maßnahmen zu ergreifen.

Artikel 5 – Bewertung von Scheinpraktika

Dieser Artikel verpflichtet die zuständigen Behörden, bei der Feststellung, ob ein reguläres Arbeitsverhältnis ein Scheinpraktikum ist, eine Gesamtbewertung aller relevanten tatsächlichen Umstände vorzunehmen. Bei dieser Bewertung sollten verschiedene Aspekte berücksichtigt werden, z. B. die Dauer, das Vorhandensein einer wichtigen Lern- und Ausbildungskomponente, gleichwertige Aufgaben und Verantwortlichkeiten sowie die Frage, ob der Arbeitgeber für das Praktikum bereits Berufserfahrung verlangt.

Darüber hinaus sieht er eine Informationspflicht der Arbeitgeber gegenüber den zuständigen Behörden vor, um diese bei der Durchführung der Bewertung zu unterstützen. Diese Verpflichtung findet nur auf Antrag der Behörden Anwendung. Es sind Angaben zur Anzahl und Dauer der Praktika, Arbeitsbedingungen (einschließlich Vergütung), Lern- und Ausbildungskomponenten und Stellenausschreibungen für Praktika zu machen.

Darüber hinaus verfügt er, dass die Mitgliedstaaten für die Zwecke der Bewertung eine zeitliche Obergrenze festlegen müssen, deren Überschreitung auf eine übermäßig lange Dauer von Praktika hinweist, und sieht Regeln für den Inhalt von Stellenausschreibungen für Praktika vor.

Kapitel IV – Durchsetzungs- und Unterstützungsmaßnahmen

Artikel 6 – Umsetzung und Durchsetzung des einschlägigen Unionsrechts

Nach Artikel 6 sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, Maßnahmen zur Umsetzung und Durchsetzung des für Arbeitnehmer geltenden EU-Rechts in Bezug auf Praktikanten zu ergreifen.

Artikel 7 – Anspruch auf Rechtsbehelfe

Diese Bestimmung verpflichtet die Mitgliedstaaten, Zugang zu einem wirksamen und unparteiischen Streitbeilegungsverfahren und einen Anspruch auf Rechtsbehelfe, einschließlich einer angemessenen Entschädigung, zu gewähren, wenn die Rechte von Praktikanten gemäß der Richtlinie oder anderen für Arbeitnehmer geltenden EU-Rechtsvorschriften verletzt werden.

Artikel 8 – Verfahren im Namen oder zur Unterstützung von Praktikanten

Dieser Artikel ermöglicht es den Arbeitnehmersvertretern, sich im Namen oder zur Unterstützung eines oder mehrerer Praktikanten an Gerichts- oder Verwaltungsverfahren zu beteiligen, um die Rechte der Praktikanten durchzusetzen, sofern die Praktikanten dem zustimmen. Ziel ist es, den Praktikanten dabei zu helfen, kosten- oder verfahrenstechnische Hindernisse zu überwinden.

Artikel 9 – Schutz vor Benachteiligung und negativen Konsequenzen

Diese Bestimmung regelt den Schutz von Praktikanten und deren Vertretern vor Benachteiligungen oder negativen Konsequenzen für die Ausübung der in der Richtlinie vorgesehenen Rechte, insbesondere im Zusammenhang mit einer Kündigung oder Maßnahmen mit gleicher Wirkung. Die Bestimmung legt ferner fest, dass Praktikanten, die ihrer Ansicht nach aufgrund der Ausübung ihrer Rechte gemäß der Richtlinie gekündigt wurden, das Recht haben, vom Arbeitgeber die Angabe hinreichend genau bezeichneter Gründe für die Kündigung zu verlangen. Legt ein Praktikant Tatsachen vor, die auf eine Kündigung aufgrund der Ausübung seiner Rechte gemäß der Richtlinie hindeuten, so obliegt es dem Arbeitgeber, nachzuweisen, dass die Kündigung oder Maßnahmen mit gleicher Wirkung auf anderen Gründen beruhen.

Artikel 10 – Sanktionen

Der Artikel verlangt von den Mitgliedstaaten die Festlegung wirksamer, verhältnismäßiger und abschreckender Sanktionen für die Verletzung der aus der Richtlinie erwachsenden Verpflichtungen.

Kapitel V – Schlussbestimmungen

Artikel 11 – Regressionsverbot und günstigere Bestimmungen

Dieser Artikel stellt klar, dass keine Bestimmung der Richtlinie dahin gehend ausgelegt werden sollte, dass der durch andere Instrumente gewährte Arbeitnehmerschutz verringert wird, und dass die Richtlinie keinen triftigen Grund dafür darstellt, das allgemeine Schutzniveau für Arbeitnehmer, einschließlich Praktikanten, zu senken. Er ermöglicht es den Mitgliedstaaten ferner, für Arbeitnehmer günstigere Bestimmungen einzuführen oder die Anwendung von für die Arbeitnehmer günstigeren Tarifverträgen zu fördern oder zuzulassen.

Artikel 12 – Umsetzung und Durchführung

In dieser Bestimmung wird die Frist festgelegt, innerhalb derer die Mitgliedstaaten die Richtlinie in nationales Recht umsetzen und der Kommission die einschlägigen Texte übermitteln müssen. Diese Frist wird auf zwei Jahre nach dem Inkrafttreten festgelegt. Darüber hinaus wird betont, dass die Mitgliedstaaten für eine angemessene Einbeziehung der Sozialpartner sorgen müssen und diese mit der Durchführung der Richtlinie betrauen können.

Artikel 13 – Berichterstattung und Überprüfung

Dieser Artikel verpflichtet die Mitgliedstaaten, der Kommission fünf Jahre nach Inkrafttreten der Richtlinie die Informationen zu übermitteln, die für die Ausarbeitung eines Berichts über die Durchführung der Richtlinie, einschließlich Daten über Praktika, erforderlich sind. Außerdem ist die Kommission verpflichtet, den Bericht, gegebenenfalls zusammen mit einem Legislativvorschlag, dem Europäischen Parlament und dem Rat vorzulegen.

Artikel 14 und 15 – Inkrafttreten und Adressaten

Diese Bestimmungen sehen vor, dass die Richtlinie am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt in Kraft tritt und an die Mitgliedstaaten gerichtet ist.

Vorschlag für eine

RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

zur Verbesserung und Durchsetzung der Arbeitsbedingungen von Praktikanten und zur Bekämpfung von Scheinpraktika („Praktikumsrichtlinie“)

(Text von Bedeutung für den EWR)

DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 153 Absatz 2 Buchstabe b in Verbindung mit Artikel 153 Absatz 1 Buchstabe b,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

nach Zuleitung des Entwurfs des Gesetzgebungsakts an die nationalen Parlamente,

nach Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses⁴²,

nach Stellungnahme des Ausschusses der Regionen⁴³,

gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Im März 2014 nahm der Rat die Empfehlung zu einem Qualitätsrahmen für Praktika (im Folgenden „Empfehlung von 2014“) mit unionsweiten Qualitätsstandards für Praktika an. Empfohlen wurden 21 Grundsätze für bessere Praktika, um insbesondere die Qualität von Lern- und Ausbildungsinhalten und angemessene Arbeitsbedingungen zu gewährleisten und so den Übergang der Praktikanten von der Ausbildung ins Erwerbsleben zu erleichtern und ihre Beschäftigungsfähigkeit zu erhöhen. Die Empfehlung von 2014 gilt für alle Praktika, ausgenommen diejenigen, die Bestandteil von Lehrplänen der formalen allgemeinen oder beruflichen Bildung sind oder die gemäß nationalen Rechtsvorschriften geregelt sind und deren Absolvierung eine zwingende Voraussetzung für die Ausübung eines bestimmten Berufs ist.
- (2) Die Empfehlung des Rates zu einem Europäischen Rahmen für eine hochwertige und nachhaltige Lehrlingsausbildung⁴⁴ enthält 14 Kriterien für hochwertige und nachhaltige Lehrlingsausbildungen, die sicherstellen sollen, dass Lehrlingsausbildungssysteme auf die Bedürfnisse des Arbeitsmarkts reagieren und sowohl für Lernende als auch für Arbeitgeber nutzbringend sind. Dazu gehören Kriterien für Lern- und Arbeitsbedingungen und Kriterien für Rahmenbedingungen.

⁴² ABl. C ... vom ..., S. ...

⁴³ ABl. C ... vom ..., S. ...

⁴⁴ Empfehlung des Rates vom 15. März 2018 zu einem Europäischen Rahmen für eine hochwertige und nachhaltige Lehrlingsausbildung (ABl. C 153 vom 2.5.2018, S. 1).

- (3) Mit der verstärkten Jugendgarantie⁴⁵ soll dafür gesorgt werden, dass allen jungen Menschen unter 30 Jahren binnen vier Monaten, nachdem sie arbeitslos werden oder die Schule verlassen, eine hochwertige Arbeitsstelle oder weiterführende Ausbildung oder ein hochwertiger Ausbildungs- oder Praktikumsplatz angeboten wird. Die Empfehlung von 2014 dient als wichtiger Bezugspunkt, um die Qualität von Praktikumsangeboten im Rahmen der verstärkten Jugendgarantie zu messen.
- (4) In vielen Berufen und auf allen Qualifikationsebenen herrscht ein Mangel an Arbeitskräften. Dieser dürfte sich aufgrund des prognostizierten Rückgangs der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter und der steigenden Nachfrage nach bestimmten Berufen im Zusammenhang mit dem grünen und dem digitalen Wandel noch verschärfen. Die geringere Erwerbsbeteiligung junger Menschen trägt zum Arbeitskräftemangel bei. Hochwertige Praktika können ein nützlicher Weiterbildungs- und/oder Umschulungspfad für Menschen aller Altersgruppen sein, da sie es ihnen erlauben, praktische Kompetenzen am Arbeitsplatz zu erwerben und so in den Arbeitsmarkt einzutreten oder eine neue Richtung in ihrer Laufbahn einzuschlagen.
- (5) Praktika können jungen Menschen helfen, Praxis- und Berufserfahrung zu sammeln und dabei ihre Beschäftigungsfähigkeit zu verbessern, und ihnen den Übergang in eine stabile Beschäftigung erleichtern. Deshalb stellen Praktika einen wichtigen Weg in den Arbeitsmarkt dar. Für Arbeitgeber bieten Praktika die Gelegenheit, junge Menschen anzuwerben, auszubilden und zu halten. Sie können die Kosten für die Anwerbung und Einstellung qualifizierter Kräfte senken, wenn Praktikanten nach Abschluss ihres Praktikums eine reguläre Stelle angeboten wird. Dies kann jedoch nur erreicht werden, wenn die Praktika von guter Qualität sind und gute Arbeitsbedingungen vorsehen.
- (6) Herausforderungen bestehen nach wie vor, wenn Praktika zweckentfremdet werden, unter anderem, wenn reguläre Stellen als Praktika getarnt werden, wodurch die betreffenden Arbeitnehmer ihre unions- und nationalrechtlichen sowie tarifvertraglichen Ansprüche nicht voll wahrnehmen können und Gefahr laufen, unter prekären Bedingungen zu arbeiten. Arbeitsverhältnisse, die als Praktika getarnt werden – sogenannte Scheinpraktika –, verzerren den Wettbewerb zwischen Unternehmen, da sie Arbeitgeber, die sich an die Vorschriften halten, benachteiligen, sowie zur Umgehung der Steuer- und Sozialversicherungspflichten der Arbeitgeber und zur Ersetzung von Dauerplanstellen führen. In anderen Fällen erfüllen Arbeitgeber, die „echte“ Praktikanten beschäftigen, nicht alle Anforderungen, die sich aus dem Unionsrecht, dem nationalen Recht, Tarifverträgen oder Gepflogenheiten ergeben, wodurch die Praktikanten ihre Rechte nicht vollumfänglich in Anspruch nehmen können.
- (7) Aufgrund ihrer prekären Stellung auf dem Arbeitsmarkt ist es überdies weniger wahrscheinlich, dass Praktikanten ihre Rechte verteidigen. Zu den Hauptfaktoren für eine nicht ordnungsgemäße Nutzung von Praktika gehört, dass in mehreren Mitgliedstaaten einschlägige Rahmenbedingungen ganz fehlen bzw. zu komplex oder vielfältig sind, nationale Rechtsvorschriften unzureichend durchgesetzt werden und es an Kapazitäten für Kontrollen und Inspektionen mangelt sowie Unklarheit in Bezug auf die für die Kontrolle und Durchsetzung zuständige Behörde besteht.

⁴⁵ Empfehlung des Rates vom 30. Oktober 2020 zum Thema „Eine Brücke ins Arbeitsleben – Stärkung der Jugendgarantie“ und zur Ersetzung der Empfehlung des Rates vom 22. April 2013 zur Einführung einer Jugendgarantie 2020/C 372/01 (ABl. C 372 vom 4.11.2020, S. 1).

- (8) Es hat sich gezeigt, dass ein erheblicher Teil der Praktikanten ungünstigeren Arbeitsbedingungen unterliegt als reguläre Arbeitnehmer, u. a. in Bezug auf Arbeitszeiten, Urlaubsansprüche, Zugang zu Ausrüstung und Vergütung.
- (9) Auf Unionsebene besteht ein Rechtsrahmen für den Schutz der Arbeitnehmer, dazu gehören die Richtlinien über transparente und vorhersehbare Arbeitsbedingungen⁴⁶, angemessene Mindestlöhne⁴⁷, Arbeitszeitgestaltung⁴⁸, Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz⁴⁹, Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung⁵⁰, Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben für Eltern und pflegende Angehörige⁵¹, Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer⁵², befristete Arbeitsverträge⁵³, Teilzeitarbeit⁵⁴, Entsendung von Arbeitnehmern⁵⁵ und Leiharbeit⁵⁶. Dieser Rechtsrahmen gilt uneingeschränkt für Praktikanten, die gemäß den in dem jeweiligen Mitgliedstaat geltenden Rechtsvorschriften, Tarifverträgen oder Gepflogenheiten einen Arbeitsvertrag haben oder in einem Arbeitsverhältnis stehen, wobei die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union zu berücksichtigen ist. Der Rechtsrahmen der Union umfasst auch Empfehlungen zur Qualität von Praktika⁵⁷ und Lehrlingsausbildungen⁵⁸ und zum Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbstständige⁵⁹.

⁴⁶ Richtlinie (EU) 2019/1152 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 über transparente und vorhersehbare Arbeitsbedingungen in der Europäischen Union (ABl. L 186 vom 11.7.2019, S. 105).

⁴⁷ Richtlinie (EU) 2022/2041 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Oktober 2022 über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union (ABl. L 275 vom 25.10.2022, S. 33).

⁴⁸ Richtlinie 2003/88/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. November 2003 über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung (ABl. L 299 vom 18.11.2003, S. 9).

⁴⁹ Richtlinie 89/391/EWG des Rates vom 12. Juni 1989 über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer bei der Arbeit (ABl. L 183 vom 29.6.1989, S. 1).

⁵⁰ Unter anderem: Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf (ABl. L 303 vom 2.12.2000, S. 16).

⁵¹ Richtlinie (EU) 2019/1158 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben (ABl. L 188 vom 12.7.2019, S. 79).

⁵² Richtlinie 2002/14/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2002 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in der Europäischen Gemeinschaft – Gemeinsame Erklärung des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission zur Vertretung der Arbeitnehmer (ABl. L 80 vom 23.3.2002, S. 29).

⁵³ Richtlinie 1999/70/EG des Rates vom 28. Juni 1999 zu der EGB-UNICE-CEEP-Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge (ABl. L 175 vom 10.7.1999, S. 43).

⁵⁴ Richtlinie 97/81/EG des Rates vom 15. Dezember 1997 zu der von UNICE, CEEP und EGB geschlossenen Rahmenvereinbarung über Teilzeitarbeit – Anhang: Rahmenvereinbarung über Teilzeitarbeit (ABl. L 14 vom 20.1.1998, S. 9).

⁵⁵ Richtlinie (EU) 2018/957 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Juni 2018 zur Änderung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen (ABl. L 173 vom 9.7.2018, S. 16).

⁵⁶ Richtlinie 2008/104/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Leiharbeit (ABl. L 327 vom 5.12.2008, S. 9).

⁵⁷ Empfehlung des Rates vom 10. März 2014 zu einem Qualitätsrahmen für Praktika (ABl. C 88 vom 27.3.2014, S. 1).

⁵⁸ Empfehlung des Rates vom 15. März 2018 zu einem Europäischen Rahmen für eine hochwertige und nachhaltige Lehrlingsausbildung (ABl. C 153 vom 2.5.2018, S. 1).

⁵⁹ Empfehlung des Rates vom 8. November 2019 zum Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbstständige (ABl. C 387 vom 15.11.2019, S. 1).

- (10) Die Konferenz zur Zukunft Europas⁶⁰ hat einen Vorschlag unterbreitet, wonach die Einhaltung von Qualitätsstandards bei Praktika und Arbeitsplätzen für junge Menschen gewährleistet werden sollte, auch in Bezug auf die Bezahlung, und unbezahlte Praktika auf dem Arbeitsmarkt und außerhalb der formalen Bildung verboten werden sollten.
- (11) Das Europäische Parlament nahm im Juni 2023 eine Entschließung gemäß Artikel 225 AEUV mit Empfehlungen an die Kommission zu hochwertigen Praktika in der Union⁶¹ an. Darin fordert das Parlament die Kommission auf, den Qualitätsrahmen für Praktika von 2014 zu aktualisieren und in einen stärkeren Rechtsakt zu überführen und zusätzliche Grundsätze in einen aktualisierten Qualitätsrahmen für Praktika aufzunehmen. Insbesondere fordert das Europäische Parlament 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, um ... Mindestqualitätsstandards sicherzustellen, einschließlich Vorschriften über die Dauer der Praktika, den 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“.
- (12) Die Kommission hat eine zweistufige Konsultation der Sozialpartner auf Unionsebene gemäß Artikel 154 AEUV durchgeführt, um den Bedarf, die Ziele und die rechtlichen Möglichkeiten einer potenziellen Initiative zur weiteren Verbesserung der Qualität von Praktika zu eruieren. Es gab keine Einigung zwischen den Sozialpartnern über die Aufnahme von Verhandlungen zu diesen Fragen. Es ist jedoch wichtig, in diesem Bereich auf Unionsebene tätig zu werden, indem der derzeitige Rahmen für Praktika unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Konsultation der Sozialpartner angepasst wird.
- (13) Die Kommission hat Interessenträger, einschließlich Praktikanten und Jugendorganisationen, Praktikumsanbieter, nationaler Behörden, Bildungseinrichtungen und Experten aus der Wissenschaft, umfassend konsultiert.
- (14) Gemäß Artikel 153 Absatz 2 in Verbindung mit Absatz 1 Buchstabe b AEUV können das Europäische Parlament und der Rat Richtlinien zur Festlegung von Mindestvorschriften für die Arbeitsbedingungen erlassen, um die in Artikel 151 AEUV genannten Ziele, nämlich die Förderung der Beschäftigung und die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, zu erreichen.
- (15) Angesichts der anhaltenden Herausforderungen im Zusammenhang mit der nicht ordnungsgemäßen Nutzung von Praktika in der Union bedarf es weiterer Maßnahmen, um Scheinpraktika zu bekämpfen und sicherzustellen, dass die einschlägigen Rechtsvorschriften der Union und der Mitgliedstaaten, die für Arbeitnehmer gelten, in Bezug auf Praktikanten vollständig um- und durchgesetzt werden. Mit der vorliegenden Richtlinie werden diese Herausforderungen angegangen, indem Mindestanforderungen zur Verbesserung und Durchsetzung der Arbeitsbedingungen von Praktikanten in der Union und zur Bekämpfung von Scheinpraktika festgelegt werden und ein gemeinsamer Rahmen von Grundsätzen und Maßnahmen vorgesehen

⁶⁰ [Bericht über das endgültige Ergebnis \(Mai 2022\).](#)

⁶¹ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 14. Juni 2023 mit Empfehlungen an die Kommission zu hochwertigen Praktika in der Union (2020/2005(INL)).

wird, die erforderlich sind, um Gleichbehandlung zu gewährleisten und das für Arbeitnehmer geltende Unions- und nationale Recht wirksamer um- und durchzusetzen.

- (16) Diese Richtlinie sollte für Praktikanten in der Union gelten, die nach den geltenden Rechtsvorschriften, Tarifverträgen oder Gepflogenheiten der Mitgliedstaaten einen Arbeitsvertrag haben oder in einem Arbeitsverhältnis stehen, wobei die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union zu berücksichtigen ist. Der Gerichtshof hat in seiner Rechtsprechung Kriterien für die Bestimmung der Arbeitnehmereigenschaft festgelegt, die aufgrund einer Einzelfallprüfung zu erfolgen hat.
- (17) Programme des arbeitsbasierten Lernens, die unter die Definition des Begriffs „Praktikum“ fallen, unterscheiden sich von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat erheblich. Daher können Lehrlingsausbildungen in den Geltungsbereich dieser Richtlinie fallen, soweit die betreffenden Auszubildenden nach den geltenden Rechtsvorschriften, Tarifverträgen oder Gepflogenheiten der Mitgliedstaaten unter den Arbeitnehmerbegriff fallen, wobei die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union zu berücksichtigen ist.
- (18) Kapitel III der Richtlinie gilt für reguläre Arbeitnehmer, die fälschlicherweise als Praktikanten bezeichnet werden, d. h. wenn Arbeitgeber ein reguläres Arbeitsverhältnis entweder als Praktikum einstufen, das nicht einem Arbeitsverhältnis entspricht, oder als Praktikum, das einem Arbeitsverhältnis entspricht, aber eine niedrigere Vergütung oder andere Arbeitsbedingungen vorsieht als diejenigen, auf die reguläre Arbeitnehmer nach Unionsrecht oder den Rechtsvorschriften, Tarifverträgen oder Gepflogenheiten des betreffenden Mitgliedstaats Anspruch hätten.
- (19) Praktika, bei denen es sich um Arbeitsverhältnisse handelt, lassen sich von „regulären“ Arbeitsverhältnissen dadurch unterscheiden, dass sie zeitlich begrenzt sind, eine wesentliche Lern- und Ausbildungskomponente umfassen und mit dem Ziel absolviert werden, Praxis- und Berufserfahrung zu sammeln, um die Beschäftigungsfähigkeit zu verbessern und den Übergang ins Erwerbsleben oder den Zugang zu einem Beruf zu erleichtern.
- (20) Der Grundsatz der Nichtdiskriminierung ist geeignet, Missstände bei Praktika – wie etwa die Schlechterstellung von Praktikanten gegenüber regulären Arbeitnehmern in puncto Arbeitsbedingungen oder Vergütung ohne angemessene Begründung – zu bekämpfen und die Nachhaltigkeit von Praktika als Weg zu stabilen Beschäftigungsmöglichkeiten zu gewährleisten. Er kann auch dazu herangezogen werden, Praktika für schutzbedürftige Arbeitnehmer leichter zugänglich gemacht werden.
- (21) Es ist daher erforderlich, den Grundsatz der Nichtdiskriminierung für Praktikanten festzulegen, der zusätzlich zu Paragraph 4 des Anhangs der Richtlinie 1999/70/EG des Rates vom 28. Juni 1999 zu der EGB-UNICE-CEEP-Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge gelten sollte, wonach befristet beschäftigte Arbeitnehmer in ihren Beschäftigungsbedingungen nur deswegen, weil für sie ein befristeter Arbeitsvertrag oder ein befristetes Arbeitsverhältnis gilt, gegenüber vergleichbaren Dauerbeschäftigten nicht schlechter behandelt werden dürfen, es sei denn, die unterschiedliche Behandlung ist aus sachlichen Gründen gerechtfertigt. Praktikanten, die in einem Arbeitsverhältnis stehen, sind definitionsgemäß „befristet beschäftigte Arbeitnehmer“ im Sinne der genannten Richtlinie. Der betreffende Paragraph über den Grundsatz der Nichtdiskriminierung sieht jedoch keinen Vergleich mit anderen

befristet beschäftigten Arbeitnehmern vor. Darüber hinaus können die Mitgliedstaaten gemäß Paragraf 2 Absatz 2 des Anhangs der genannten Richtlinie bestimmte Arten von Arbeitnehmern vom Anwendungsbereich der Richtlinie ausnehmen, einschließlich solcher, die in Berufsausbildungsverhältnissen stehen bzw. Auszubildendensystemen/Lehrlingsausbildungssystemen angeschlossen sind oder über Arbeitsverträge verfügen bzw. in Arbeitsverhältnissen stehen, die im Rahmen eines besonderen öffentlichen oder von der öffentlichen Hand unterstützten beruflichen Ausbildungs-, Eingliederungs- oder Umschulungsprogramms abgeschlossen wurden. Außerdem wird in der genannten Richtlinie die besonders prekäre Lage, in der sich Praktikanten befinden, nicht anerkannt. Daher muss gewährleistet werden, dass der Grundsatz der Gleichbehandlung mit regulären Arbeitnehmern für alle Praktikanten gilt, die in einem Arbeitsverhältnis stehen.

- (22) Die Mitgliedstaaten sollten folglich sicherstellen, dass Praktikanten hinsichtlich der Arbeitsbedingungen, einschließlich der Vergütung, nicht schlechter behandelt werden als vergleichbare reguläre Arbeitnehmer desselben Betriebs, es sei denn, eine unterschiedliche Behandlung ist aus objektiven Gründen gerechtfertigt. Allein der Praktikantenstatus kann kein Grund für eine gegenüber regulären Arbeitnehmern desselben Betriebs schlechtere Behandlung sein. Unterschiedliche Aufgaben, ein geringeres Maß an Verantwortung oder eine geringere Arbeitsintensität gegenüber vergleichbaren regulären Arbeitnehmern können jedoch gegebenenfalls einen sachlichen Grund für eine unterschiedliche Behandlung in Bezug auf die einschlägigen Beschäftigungsbedingungen darstellen. Dabei sollte die unterschiedliche Behandlung aber in einem angemessenen Verhältnis zu diesen Gründen stehen.
- (23) Die Anwendung des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung setzt voraus, dass ein vergleichbarer regulär beschäftigter Arbeitnehmer ermittelt wird, der die gleiche oder eine ähnliche Art von Arbeit oder Beschäftigung wie der Praktikant ausübt, wobei Qualifikationen und Kompetenzen gebührend zu berücksichtigen sind.
- (24) Die Mitgliedstaaten sollten über geeignete Maßnahmen verfügen, um Scheinpraktika zu bekämpfen, die zur Folge haben, dass ein niedrigeres Schutzniveau, auch in Bezug auf Arbeitsbedingungen und Vergütung, als das gewährt wird, auf das der betreffende Arbeitnehmer nach Unionsrecht oder nach den nationalen Rechtsvorschriften, Tarifverträgen oder Gepflogenheiten Anspruch hätte.
- (25) Es muss gewährleistet werden, dass die zuständigen Behörden wirksame Kontrollen und Inspektionen durchführen, da diese für den Schutz der Rechte von Praktikanten und die Bekämpfung von Scheinpraktika von wesentlicher Bedeutung sind. Sie sollten darauf ausgerichtet sein, den Einsatz von Scheinpraktika statt regulärer Arbeitsverhältnisse zu verhindern und die Rechte der Arbeitnehmer zu schützen.
- (26) Die Bewertung, ob ein reguläres Arbeitsverhältnis durch ein Scheinpraktikum ersetzt wird, sollte sich auf die tatsächlichen Umstände und nicht auf die formale Bezeichnung des Vertragsverhältnisses stützen. Um festzustellen, ob ein reguläres Arbeitsverhältnis durch ein Scheinpraktikum ersetzt wird, sollten die zuständigen Behörden eine Gesamtbewertung aller relevanten Fakten vornehmen. Um den zuständigen Behörden die Bewertung zu erleichtern, sollten Schlüsselemente festgelegt werden, anhand derer zwischen einem regulären Arbeitsverhältnis und einem Scheinpraktikum unterschieden werden kann. Die Bewertung dieser Elemente sollte auf Einzelfallbasis unter gebührender Berücksichtigung der jeweiligen Umstände erfolgen. Daher sind die genannten Elemente auch als Anhaltspunkte zu

verstehen; sie sind nicht erschöpfend und geben keine spezifischen Schwellenwerte vor.

- (27) Die Forderung nach vorausgehender Berufserfahrung in demselben oder einem ähnlichen Tätigkeitsbereich für ein Praktikum muss nicht zwangsläufig auf ein Scheinpraktikum hindeuten, wenn der Arbeitgeber diese Forderung als Alternative zu einem Abschluss in einem bestimmten Tätigkeits- oder Fachbereich darstellt.
- (28) Nicht immer haben die zuständigen Behörden ohne Weiteres Zugang zu den Informationen, die für die Analyse der relevanten Fakten und zur Feststellung eines Scheinpraktikums erforderlich sind. Damit die zuständigen Behörden ihre Aufgaben wahrnehmen können, sollten Arbeitgeber verpflichtet sein, den Behörden auf Verlangen die erforderlichen Informationen, die sich in ihrer Verfügungsgewalt befinden, bereitzustellen.
- (29) Die Mitgliedstaaten sollten über ein geeignetes Instrumentarium verfügen, das die Bewertung der Frage, ob eine als Praktikum deklarierte Tätigkeit auch wirklich ein Praktikum darstellt, erleichtert. Dazu sollte eine zeitliche Obergrenze gehören, deren Überschreitung auf eine übermäßige Dauer eines Praktikums bzw. wiederholter, auch unmittelbar aufeinanderfolgender Praktika bei demselben Arbeitgeber hinweist. Grundsätzlich sollten Praktika entsprechend der Empfehlung von 2014 eine Höchstdauer von sechs Monaten nicht überschreiten. Die Mitgliedstaaten können jedoch vorsehen, dass eine längere Dauer gerechtfertigt sein kann, wenn sie auf objektiven Gründen beruht. Beispiele für solche Ausnahmen sind Praktika, die eine zwingende Voraussetzung für den Zugang zu einem bestimmten Beruf sind, weil der Erwerb der notwendigen Kenntnisse, Kompetenzen und Erfahrungen eine längere Praktikumserfahrung erfordert. Auch bei bestimmten Praktika im Rahmen aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, die der Integration von schutzbedürftigen Personen dienen, könnte eine längere Dauer von Vorteil sein. Einige Praktika, die Teil eines Lehrplans der formalen allgemeinen oder beruflichen Bildung sind, können aus Gründen des Lehrplans eine längere Dauer haben.
- (30) Die Verpflichtung der Arbeitgeber, Informationen über die erwarteten Aufgaben, Arbeitsbedingungen, einschließlich Vergütung, Sozialschutz sowie Lern- und Ausbildungselemente in die Stellenausschreibungen und -anzeigen für Praktika aufzunehmen, könnte durch die Aufnahme eines Links zu einer Website mit diesen Informationen erfüllt werden.
- (31) Zusätzlich zu dieser Richtlinie sollten die Mitgliedstaaten die vollständige Um- und Durchsetzung der im Besitzstand der Union verankerten Rechte gewährleisten, die für Praktikanten in einem Arbeitsverhältnis gelten.
- (32) Jüngste Rechtsinstrumente wie die Richtlinie (EU) 2019/1152 und die Richtlinie (EU) 2023/970⁶² schaffen ein umfassendes System von Durchsetzungsbestimmungen für den sozialen Besitzstand der Union. Solche Bestimmungen sollten in die vorliegende Richtlinie aufgenommen werden, um zur wirksamen Durchsetzung und Verteidigung derjenigen Rechte von Praktikanten beizutragen, die sich aus dieser Richtlinie und anderen für Arbeitnehmer geltenden Rechtsvorschriften der Union ergeben.

⁶² Richtlinie (EU) 2023/970 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Mai 2023 zur Stärkung der Anwendung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Männer und Frauen bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit durch Entgelttransparenz und Durchsetzungsmechanismen (ABl. L 132 vom 17.5.2023, S. 21).

- (33) Praktikanten sollten Zugang zu einer wirksamen und unparteiischen Streitbeilegung und einen Anspruch auf Rechtsbehelfe, einschließlich einer angemessenen Entschädigung, haben. Praktikanten sollten über die Rechtsbehelfsmechanismen informiert werden, damit sie ihr Recht auf Rechtsbehelfe wahrnehmen können. Angesichts des grundlegenden Anspruchs auf wirksamen Rechtsschutz sollten Praktikanten auch nach dem Ende des Praktikums, in dessen Verlauf es zu einem mutmaßlichen Verstoß gegen Rechte nach dieser Richtlinie oder anderen für Arbeitnehmer geltenden einschlägigen Unionsrechtsvorschriften gekommen ist, in den Genuss dieses Schutzes kommen.
- (34) Im Hinblick auf einen wirksameren Schutz von Praktikanten sollten Arbeitnehmervertreter entweder im Namen oder zur Unterstützung eines oder mehrerer Praktikanten Verfahren einleiten können, um die Rechte und Pflichten zu verteidigen, die sich aus dieser Richtlinie oder aus anderen für Arbeitnehmer geltenden Rechtsvorschriften der Union ergeben.
- (35) Praktikanten sollten einen angemessenen gerichtlichen und administrativen Schutz vor Benachteiligungen und negativen Konsequenzen erhalten, die sich aus beim Arbeitgeber eingereichten Beschwerden oder aus einem Verfahren ergeben, das mit dem Ziel eingeleitet wurde, die Einhaltung der in dieser Richtlinie oder in anderen für Arbeitnehmer geltenden Unionsrechtsvorschriften vorgesehenen Rechte durchzusetzen. Insbesondere sollten Praktikanten vor einer Kündigung oder Maßnahmen mit gleicher Wirkung sowie jeglicher Vorbereitung einer Kündigung oder Maßnahme mit gleicher Wirkung wegen der Ausübung der in dieser Richtlinie oder in anderen für Arbeitnehmer geltenden Rechtsvorschriften der Union vorgesehenen Rechte geschützt werden.
- (36) Die Mitgliedstaaten sollten Vorschriften für wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen für Verstöße gegen die aus dieser Richtlinie erwachsenden Rechte festlegen. Sanktionen können administrative und finanzielle Sanktionen, wie Geldbußen oder Entschädigungszahlungen, sowie andere Arten von Sanktionen umfassen.
- (37) Mit dieser Richtlinie werden Mindestanforderungen festgelegt, sodass das Recht der Mitgliedstaaten unberührt bleibt, günstigere Bestimmungen einzuführen oder beizubehalten. Gemäß dem derzeitigen Rechtsrahmen erworbene Ansprüche sollten weiterhin gelten, es sei denn, durch diese Richtlinie werden günstigere Bestimmungen eingeführt.
- (38) Da die Ziele dieser Richtlinie, nämlich die Durchsetzung der Arbeitsbedingungen von Praktikanten und die Bekämpfung von Scheinpraktika, von den Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs und ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind, kann die Union im Einklang mit dem in Artikel 5 des Vertrags über die Europäische Union verankerten Subsidiaritätsprinzip tätig werden. Entsprechend dem in demselben Artikel genannten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit geht diese Richtlinie nicht über das für die Verwirklichung dieser Ziele erforderliche Maß hinaus.
- (39) Bei der Umsetzung dieser Richtlinie sollten die Mitgliedstaaten unnötige administrative, finanzielle oder rechtliche Auflagen vermeiden, insbesondere wenn sie der Gründung und dem Ausbau von Kleinst-, kleinen und mittleren Unternehmen entgegenstehen. Die Mitgliedstaaten sind daher aufgefordert, die Auswirkungen ihrer Umsetzungsmaßnahmen auf diese Unternehmen zu prüfen, um sicherzustellen, dass sie nicht unverhältnismäßig beeinträchtigt werden – wobei ein besonderes Augenmerk

auf Kleinstunternehmen und auf dem Verwaltungsaufwand liegen sollte –, das Ergebnis dieser Prüfung zu veröffentlichen und diese Unternehmen gegebenenfalls zu unterstützen.

- (40) Die Mitgliedstaaten können die Sozialpartner mit der Umsetzung dieser Richtlinie betrauen, wenn die Sozialpartner dies gemeinsam beantragen und vorausgesetzt, die Mitgliedstaaten treffen alle erforderlichen Maßnahmen, um jederzeit gewährleisten zu können, dass die mit dieser Richtlinie angestrebten Ergebnisse erzielt werden. Außerdem sollten sie im Einklang mit den nationalen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten angemessene Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass die Sozialpartner wirksam einbezogen werden, und um den sozialen Dialog zu fördern und zu verbessern, damit die Bestimmungen dieser Richtlinie umgesetzt werden —

HABEN FOLGENDE RICHTLINIE ERLASSEN:

Kapitel I

Allgemeine Bestimmungen

Artikel 1 *Gegenstand*

Mit dieser Richtlinie wird ein gemeinsamer Rahmen mit Grundsätzen und Maßnahmen zur Verbesserung und Durchsetzung der Arbeitsbedingungen von Praktikanten und zur Bekämpfung von Scheinpraktika festgelegt.

Artikel 2 *Begriffsbestimmungen*

Für die Zwecke dieser Richtlinie bezeichnet der Ausdruck

- a) „Praktikum“ eine zeitlich begrenzte berufspraktische Tätigkeit, die eine wesentliche Lern- und Ausbildungskomponente umfasst und mit dem Ziel ausgeübt wird, Praxis- und Berufserfahrung zu sammeln und dadurch die Beschäftigungsfähigkeit zu verbessern sowie den Übergang in ein reguläres Arbeitsverhältnis oder den Zugang zu einem Beruf zu erleichtern;
- b) „Praktikant“ jede Person, die ein Praktikum absolviert und nach den Rechtsvorschriften, Tarifverträgen oder Gepflogenheiten der Mitgliedstaaten einen Arbeitsvertrag hat oder in einem Arbeitsverhältnis steht, wobei die Rechtsprechung des Gerichtshofs zu berücksichtigen ist;
- c) „reguläres Arbeitsverhältnis“ jedes Arbeitsverhältnis, das kein Praktikum ist;
- d) „regulär beschäftigter Arbeitnehmer“ jede Person in einem regulären Arbeitsverhältnis.

Kapitel II

Gleichbehandlung

Artikel 3 *Grundsatz der Nichtdiskriminierung*

Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass Praktikanten hinsichtlich der Arbeitsbedingungen, einschließlich der Vergütung, nicht schlechter behandelt werden als vergleichbare reguläre Arbeitnehmer desselben Betriebs, es sei denn, eine unterschiedliche Behandlung ist aus

objektiven Gründen – wie etwa unterschiedliche Aufgaben, ein geringeres Maß an Verantwortung, eine geringere Arbeitsintensität oder die Höhe des Lern- und Ausbildungsanteils – gerechtfertigt.

Ist in demselben Betrieb kein vergleichbarer regulärer Arbeitnehmer vorhanden, so erfolgt der Vergleich anhand des anwendbaren Tarifvertrags oder, in Ermangelung eines solchen, gemäß den einzelstaatlichen gesetzlichen Bestimmungen oder Gepflogenheiten.

Kapitel III

Scheinpraktika

Artikel 4

Maßnahmen zur Bekämpfung von Scheinpraktika

Die Mitgliedstaaten sehen wirksame Kontrollen und Inspektionen durch die zuständigen Behörden vor, um Praktiken aufzudecken, bei denen reguläre Arbeitsverhältnisse als Praktika deklariert werden – sogenannte Scheinpraktika –, was zur Folge hat, dass ein niedrigeres Schutzniveau, auch in Bezug auf Arbeitsbedingungen und Vergütung, als das gewährt wird, auf das der betreffende Arbeitnehmer nach Unionsrecht oder nach den nationalen Rechtsvorschriften, Tarifverträgen oder Gepflogenheiten Anspruch hätte, und um Durchsetzungsmaßnahmen gegen diese Praktiken zu ergreifen.

Artikel 5

Bewertung von Scheinpraktika

- (1) Um festzustellen, ob eine als Praktikum deklarierte Tätigkeit ein reguläres Arbeitsverhältnis darstellt, nehmen die zuständigen Behörden eine Gesamtbewertung aller relevanten Fakten vor. Bei dieser Bewertung werden als Anhaltspunkte unter anderem die folgenden Elemente berücksichtigt:
 - a) das Fehlen einer wesentlichen Lern- oder Ausbildungskomponente in der als Praktikum deklarierten Tätigkeit;
 - b) die übermäßig lange Dauer der als Praktikum deklarierten Tätigkeit oder mehrerer und/oder aufeinanderfolgender als Praktika deklarerter Tätigkeiten derselben Person bei demselben Arbeitgeber;
 - c) gleichwertige Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Arbeitsintensität von als Praktikanten deklarierten Mitarbeitern und regulären Arbeitnehmern in vergleichbaren Positionen bei demselben Arbeitgeber;
 - d) die Voraussetzung vorausgehender Berufserfahrung in demselben oder einem ähnlichen Tätigkeitsbereich für Bewerber um Praktika ohne angemessene Begründung;
 - e) ein hoher Anteil von als Praktika deklarierten Tätigkeiten im Vergleich zu den regulären Arbeitsverhältnissen bei demselben Arbeitgeber;
 - f) eine erhebliche Zahl von als Praktikanten deklarierten Mitarbeitern desselben Arbeitgebers, die vor Aufnahme der als Praktikum deklarierten Tätigkeit zwei oder mehr Praktika absolviert oder reguläre Arbeitsverhältnisse in demselben oder einem ähnlichen Tätigkeitsbereich hatten.

- (2) Damit die zuständigen Behörden die Bewertung nach Absatz 1 durchführen können, stellt der Arbeitgeber diesen Behörden auf Anfrage die folgenden Informationen zur Verfügung:
- a) Zahl der Praktika und der regulären Arbeitsverhältnisse;
 - b) Dauer der Praktika;
 - c) Arbeitsbedingungen, einschließlich Vergütung, Aufgaben und Verantwortlichkeiten der als Praktikanten deklarierten Mitarbeiter und der regulären Arbeitnehmer in vergleichbaren Positionen;
 - d) Beschreibungen der Lern- und Ausbildungskomponenten der Praktika;
 - e) Stellenausschreibungen für Praktika.
- (3) Um die Bewertung gemäß Absatz 1 zu erleichtern, müssen die Mitgliedstaaten
- a) eine zeitliche Obergrenze festlegen, deren Überschreitung auf eine übermäßige Dauer eines Praktikums bzw. wiederholter, auch unmittelbar aufeinanderfolgender Praktika bei demselben Arbeitgeber hinweist;
 - b) die Arbeitgeber dazu verpflichten, Informationen über die erwarteten Aufgaben, Arbeitsbedingungen, einschließlich Vergütung, Sozialschutz sowie Lern- und Ausbildungselemente in die Stellenausschreibungen und -anzeigen für Praktika aufzunehmen.

In Fällen, in denen eine längere Dauer durch objektive Gründe gerechtfertigt ist, können die Mitgliedstaaten Ausnahmen von der unter Buchstabe a genannten Obergrenze vorsehen.

Kapitel IV

Durchsetzungs- und Unterstützungsmaßnahmen

Artikel 6

Umsetzung und Durchsetzung des einschlägigen Unionsrechts

Die Mitgliedstaaten ergreifen wirksame Maßnahmen, um sicherzustellen, dass alle einschlägigen Rechtsvorschriften der Union, die für Arbeitnehmer gelten, in Bezug auf Praktikanten vollständig um- und durchgesetzt werden. Dabei müssen sie insbesondere

- a) sicherstellen, dass Informationen über die Rechte von Praktikanten in klarer, umfassender und leicht zugänglicher Weise öffentlich verfügbar sind;
- b) Leitlinien für Arbeitgeber von Praktikanten ausarbeiten, in denen der Rechtsrahmen für Praktika, einschließlich einschlägiger Aspekte des Arbeitsrechts und des Sozialschutzes, dargelegt wird;
- c) wirksame Kontrollen und Inspektionen durch die zuständigen Behörden vorsehen, um das einschlägige Arbeitsrecht in Bezug auf Praktikanten durchzusetzen;
- d) sicherstellen, dass die zuständigen Behörden mit den für die Durchführung wirksamer Kontrollen und Inspektionen erforderlichen personellen, technischen und finanziellen Ressourcen ausgestattet und befugt sind, wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen zu verhängen;

- e) die Fähigkeit der zuständigen Behörden ausbauen – vor allem durch Schulung und Anleitung –, proaktiv und gezielt gegen Arbeitgeber, welche die Vorschriften nicht einhalten, vorzugehen.
- f) in Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden gewährleisten, dass Praktikanten Möglichkeiten zur Verfügung stehen, um Missstände und schlechte Arbeitsbedingungen zu melden, und Informationen über diese Möglichkeiten bereitstellen.

Artikel 7

Anspruch auf Rechtsbehelfe

Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass Praktikanten, einschließlich nach Ende ihres Arbeitsverhältnisses, Zugang zu wirkungsvoller und unparteiischer Streitbeilegung und einen Anspruch auf Rechtsbehelfe, einschließlich einer angemessenen Entschädigung, haben, wenn die ihnen aufgrund dieser Richtlinie oder anderer für Arbeitnehmer geltender Rechtsvorschriften der Union zustehenden Rechte verletzt werden.

Artikel 8

Verfahren im Namen oder zur Unterstützung von Praktikanten

Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass Arbeitnehmervertreter einschlägige Gerichts- oder Verwaltungsverfahren anstrengen dürfen, um die Rechte und Pflichten durchzusetzen, die sich aus dieser Richtlinie oder aus anderen für Arbeitnehmer geltenden Rechtsvorschriften der Union ergeben. Sie dürfen im Namen oder zur Unterstützung eines oder mehrerer Praktikanten mit dessen bzw. deren Zustimmung bei einem Verstoß gegen die sich aus dieser Richtlinie oder aus anderen für Arbeitnehmer geltenden Rechtsvorschriften der Union ergebenden Rechte oder Pflichten tätig werden.

Artikel 9

Schutz vor Benachteiligung und negativen Konsequenzen

- (1) Die Mitgliedstaaten führen die notwendigen Maßnahmen ein, um Praktikanten und ihre Vertreter vor jedweder Benachteiligung durch den Arbeitgeber und vor jedweden negativen Konsequenzen zu schützen, denen sie ausgesetzt sind, weil sie Beschwerde beim Arbeitgeber eingereicht oder ein Verfahren angestrengt haben mit dem Ziel, die Einhaltung der im Rahmen dieser Richtlinie oder anderer für Arbeitnehmer geltender Rechtsvorschriften der Union gewährten Rechte durchzusetzen.
- (2) Insbesondere ergreifen die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen, um eine Kündigung von Praktikanten oder Maßnahmen mit gleicher Wirkung sowie jegliche Vorbereitung einer Kündigung von Praktikanten oder Maßnahmen mit gleicher Wirkung zu untersagen, wenn diese Kündigung oder diese Maßnahmen damit begründet werden, dass die Praktikanten die in dieser Richtlinie oder in anderen für Arbeitnehmer geltenden Rechtsvorschriften der Union vorgesehenen Rechte in Anspruch genommen haben.
- (3) Praktikanten, die der Ansicht sind, dass ihnen aufgrund der Inanspruchnahme der in dieser Richtlinie oder in anderen für Arbeitnehmer geltenden Rechtsvorschriften der Union vorgesehenen Rechte gekündigt worden ist oder dass sie deshalb Maßnahmen mit gleicher Wirkung ausgesetzt sind, können vom Arbeitgeber verlangen, dass er

hinreichend genau bezeichnete Gründe für die Kündigung oder die Maßnahme mit gleicher Wirkung anführt. Der Arbeitgeber legt diese Gründe schriftlich dar.

- (4) Die Mitgliedstaaten ergreifen die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass in Fällen, in denen die in Absatz 3 genannten Praktikanten vor einem Gericht oder einer anderen zuständigen Behörde oder Stelle Tatsachen anführen, die darauf schließen lassen, dass eine solche Kündigung oder Maßnahme mit gleicher Wirkung erfolgt ist, der Arbeitgeber nachzuweisen hat, dass die Kündigung oder Maßnahme mit gleicher Wirkung aus anderen als den in Absatz 2 angeführten Gründen erfolgt ist.
- (5) Die Mitgliedstaaten sind nicht verpflichtet, Absatz 4 auf Verfahren anzuwenden, in denen die Ermittlung des Sachverhalts dem Gericht oder einer anderen zuständigen Behörde oder Stelle obliegt.
- (6) Sofern von den Mitgliedstaaten nicht anders geregelt, findet Absatz 4 in Strafverfahren keine Anwendung.

Artikel 10 *Sanktionen*

Die Mitgliedstaaten legen Regeln für Sanktionen fest, die bei Verstößen gegen nationale Rechtsvorschriften, welche gemäß dieser Richtlinie erlassen wurden, oder gegen bereits geltende einschlägige Vorschriften zu Rechten, die unter diese Richtlinie fallen, anwendbar sind. Die vorgesehenen Sanktionen müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein.

Kapitel V **Schlussbestimmungen**

Artikel 11 *Regressionsverbot und günstigere Bestimmungen*

- (1) Keine Bestimmung dieser Richtlinie ist dahin gehend auszulegen, dass damit der Schutz der Arbeitnehmer, der durch andere Instrumente des Unionsrechts oder durch nationale Rechtsvorschriften, Tarifverträge oder Gepflogenheiten gewährt wird, verringert wird.
- (2) Diese Richtlinie rechtfertigt nicht eine Verringerung des den Arbeitnehmern, einschließlich Praktikanten, in den Mitgliedstaaten bereits gewährten allgemeinen Schutzniveaus.
- (3) Diese Richtlinie berührt nicht das Recht der Mitgliedstaaten, für die Arbeitnehmer günstigere Rechts- oder Verwaltungsvorschriften anzuwenden oder zu erlassen oder die Anwendung von für die Arbeitnehmer günstigeren Tarifverträgen zu fördern oder zuzulassen.

Artikel 12 *Umsetzung und Durchführung*

- (1) Die Mitgliedstaaten ergreifen die Maßnahmen, die erforderlich sind, um dieser Richtlinie nachzukommen, bis spätestens [2 Jahre nach Inkrafttreten]. Sie setzen die Kommission unverzüglich davon in Kenntnis.
- (2) Bei Erlass der Maßnahmen nach Absatz 1 nehmen die Mitgliedstaaten in den Vorschriften selbst oder durch einen Hinweis bei der amtlichen Veröffentlichung auf

diese Richtlinie Bezug. Die Mitgliedstaaten regeln die Einzelheiten dieser Bezugnahme.

- (3) Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission den Wortlaut der nationalen Vorschriften mit, die sie auf dem unter diese Richtlinie fallenden Gebiet erlassen.
- (4) Die Mitgliedstaaten ergreifen im Einklang mit ihren nationalen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten angemessene Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die Sozialpartner wirksam einbezogen werden, und um den sozialen Dialog zu fördern und zu verbessern, damit diese Richtlinie tatsächlich durchgeführt wird.
- (5) Die Mitgliedstaaten können den Sozialpartnern die Durchführung dieser Richtlinie übertragen, wenn die Sozialpartner dies gemeinsam beantragen und sofern die Mitgliedstaaten alle erforderlichen Maßnahmen treffen, um jederzeit gewährleisten zu können, dass die mit dieser Richtlinie angestrebten Ergebnisse erzielt werden.

Artikel 13

Berichterstattung und Überprüfung

- (1) Bis [5 Jahre nach dem Datum der Umsetzung] übermitteln die Mitgliedstaaten der Kommission alle Informationen zur Durchführung dieser Richtlinie, die die Kommission für die Erstellung eines Berichts benötigt. Diese Informationen umfassen Daten über Praktika, damit die Durchführung dieser Richtlinie ordnungsgemäß überwacht und bewertet werden kann.
- (2) Die Kommission übermittelt den Bericht nach Absatz 1 dem Europäischen Parlament und dem Rat. Diesem Bericht wird gegebenenfalls ein Gesetzgebungsvorschlag beigelegt.

Artikel 14

Inkrafttreten

Die Richtlinie tritt am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* in Kraft.

Artikel 15

Adressaten

Diese Richtlinie ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am [...]

Im Namen des Europäischen Parlaments
Der Präsident /// Die Präsidentin

Im Namen des Rates
Der Präsident /// Die Präsidentin