



Clearingstelle Mittelstand des
Landes NRW bei IHK NRW



Kurzstellungnahme

der Clearingstelle Mittelstand zum

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

für das Ministerium für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen

Düsseldorf, 13. Mai 2024

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	3
1.1. Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verbesserung und Durchsetzung der Arbeitsbedingungen von Praktikanten und zur Bekämpfung von Scheinpraktika ("Praktikumsrichtlinie")	3
1.2 Vorgehen der Clearingstelle Mittelstand.....	3
2. Stellungnahmen der Beteiligten	5
2.1 Allgemeine Positionen der Beteiligten	5
2.2 Konkrete Positionen der Beteiligten	5
Artikel 1 – Gegenstand	5
Artikel 2 – Begriffsbestimmungen	6
Artikel 4 – Maßnahmen zur Bekämpfung von Scheinpraktika	6
Artikel 5 – Bewertung von Scheinpraktika.....	7

1. Einleitung

1.1. Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verbesserung und Durchsetzung der Arbeitsbedingungen von Praktikanten und zur Bekämpfung von Scheinpraktika ("Praktikumsrichtlinie")

Mit der Richtlinie zur Verbesserung und Durchsetzung der Arbeitsbedingungen von Praktikanten und zur Bekämpfung von Scheinpraktika soll ein gemeinsamer Rahmen mit Grundsätzen und Maßnahmen zur Verbesserung und Durchsetzung der Arbeitsbedingungen festgelegt werden. Wesentliche Inhalte sind:

- Festlegung des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung, 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.
- Festlegung 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 dazu verpflichtet, Kanäle einzurichten, über die Praktikanten Missstände und schlechte Arbeitsbedingungen melden können.
- Verpflichtung der 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.
- Verpflichtung der 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.

1.2 Vorgehen der Clearingstelle Mittelstand

Das Ministerium für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen ist mit Schreiben vom 07. Mai 2024 an die Clearingstelle Mittelstand mit der Bitte herangetreten, den Vorschlag einer Praktikumsrichtlinie (BR-Drs. 201/24) mittels Clearingverfahren (§ 6 Abs. 2 Nr. 1 MFG NRW) auf seine Mittelstandsverträglichkeit zu überprüfen und eine gutachterliche Stellungnahme zu erarbeiten.

Die Clearingstelle Mittelstand hat die nach dem Mittelstandsförderungsgesetz an Clearingverfahren beteiligten Institutionen über den Überprüfungsauftrag informiert.

Die beteiligten Organisationen sind:

- IHK NRW - Die Industrie- und Handelskammern in Nordrhein-Westfalen
- Handwerk.NRW (Nordrhein-Westfälischer Handwerkstag)
- Westdeutscher Handwerkskammertag (WHKT)

- unternehmer nrw – Landesvereinigung der Unternehmensverbände Nordrhein-Westfalen e.V.
- Verband Freier Berufe im Lande Nordrhein-Westfalen e.V. (VFB NW)
- Städtetag Nordrhein-Westfalen
- Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen
- Landkreistag Nordrhein-Westfalen
- DIE FAMILIENUNTERNEHMER e.V.
- Deutscher Gewerkschaftsbund Bezirk Nordrhein-Westfalen (DGB NRW)

Mit Schreiben vom 07. Mai 2024 wurden alle Beteiligten um eine Stellungnahme zu dem o.g. Richtlinienvorschlag gebeten.

Folgende Stellungnahmen liegen der Clearingstelle Mittelstand vor:

- Gemeinsame Stellungnahme von Handwerk.NRW und WHKT
- DIE FAMILIENUNTERNEHMER e.V.
- unternehmer nrw
- DGB NRW

unternehmer nrw weist einleitend darauf hin, dass ihre Einlassungen aufgrund des sehr frühen Zeitpunktes im Verfahren eine erste und vorläufige Einschätzung wiedergeben. Eine vollständige und umfassende Bewertung könne gerne zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen.

Auch der DGB NRW stellt voran, dass eine umfassende Einschätzung seitens der Bundesvorstandsverwaltung derzeit noch nicht vorliege. Die einzelnen Einlassungen sind der grundlegenden Positionierung des Europäischen Gewerkschaftsbundes entnommen.

Die Clearingstelle Mittelstand hat auf der Grundlage der eingegangenen Stellungnahmen für das Ministerium für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen das Meinungsbild dargestellt.

2. Stellungnahmen der Beteiligten

2.1 Allgemeine Positionen der Beteiligten

Die **nordrhein-westfälischen Handwerksorganisationen**, **unternehmer nrw** und der **DGB NRW** unterstützen das Ziel, Scheinpraktika zu unterbinden.

Für die **nordrhein-westfälischen Handwerksorganisationen** und **DIE FAMILIENUNTERNEHMER** gehen die Anforderungen der Richtlinie in Teilen jedoch über das Ziel hinaus, bzw. haben in mehreren Detailregelungen das Potenzial, die Anstellung von Praktikanten zu kompliziert zu regeln. Dies müsse bei der Umsetzung der Richtlinie unbedingt vermieden werden.

Nach Ansicht von **unternehmer nrw** müsse gewährleistet bleiben, dass es weiter möglich ist, im breiten Rahmen und individuell angepasste Praktikumsstellen anzubieten, da Praktika nachweislich eines der wirksamsten Instrumente zur Beruflichen Orientierung und Fachkräftesicherung seien. Die Richtlinie dürfe nicht zu einer permanenten und anlasslosen Rechtfertigungspflicht in völlig problemlosen Konstellationen führen. So würden Praktika unattraktiver gemacht und ihr Angebot potenziell verkleinert, was den Berufseinstieg für junge Menschen erschwere und in der Folge eine zielführende Bearbeitung des Fachkräftemangels erschwere. Die Richtlinie müsse den Kampf gegen den Missbrauch von Praktika möglich machen, ohne Unternehmen unter Generalverdacht zu stellen. Es brauche daher vielmehr gezielte Verfolgungen von vereinzeltem Missbrauch statt einer umfangreichen und allgemeinen Regulierung von Praktika.

Wichtig sei es weiterhin, die Individualität der Praktikumsverhältnisse zu wahren. Die Richtlinie sollte keine einheitlichen Vorgaben für einvernehmliche Praktikantenverhältnisse aufzeigen und nur dort eingreifen, wo ein tatsächlicher Missbrauch naheliegt und angezeigt wird.

Wenngleich das Vorhaben in die richtige Richtung gehe, sei der Entwurf nach Ansicht des **DGB NRW** in vielen Punkten zu unklar, wodurch keine wirkliche europäische Rechtssicherheit geschaffen werden, da die Umsetzungsverantwortung bei den Mitgliedsstaaten liegt. Zwar würden die Rechte von Gewerkschaften zur Vertretung von Praktikant*innen gestärkt., indes seien Gewerkschaften aber darauf angewiesen, dass die Mitgliedsländer die Richtlinie zu klaren nationalen Regeln umsetzen.

2.2 Konkrete Positionen der Beteiligten

Artikel 1 – Gegenstand

Aus Sicht des **DGB NRW** müssen Maßnahmen ergriffen werden, damit europaweit Praktika keinen ausbeuterischen Charakter mehr haben, sondern für junge Menschen befähigend wirken. Daher seien aus den Erfahrungen der Vergangenheit Regeln richtig, die sicherstellen, dass hochwertige Praktika eine wirklich prägende Erfahrung sind und die nicht Einstiegsjobs ersetzen, die ansonsten von jungen Arbeitnehmern eingenommen worden wären.

Zudem habe sich die Empfehlung des Rates von 2013 über einen - nicht verbindlichen - Qualitätsrahmen für Praktika als leider unzureichend erwiesen. Die jüngste Eurobarometer-Umfrage habe zudem bestätigt, dass im EU Kontext Praktika auf dem Vormarsch sind, die oft unbezahlt seien und mit schlechten Arbeitsbedingungen einhergingen.

Zudem sei es für das europäische Streben nach Chancengleichheit äußerst abträglich, wenn jungen Menschen der Zugang zu Karrierechancen verwehrt wird, weil ihre Familien nicht in der Lage sind, längere Zeiträume unbezahlter Arbeit zu finanzieren. Die europäischen Institutionen selbst haben demnach unbezahlte Praktika schrittweise verboten, da sie diese als unfaire Hindernisse für die soziale Mobilität betrachten. Das müsse auch für junge Menschen gelten, die in anderen Wirtschaftszweigen Praktika absolvieren.

Artikel 2 – Begriffsbestimmungen

Nach Auffassung von **unternehmer nrw** müsse der Anwendungsbereich der Richtlinie zwingend die individuellen Elemente der nationalen Ausbildungsordnungen berücksichtigen. Daher müssten die Berufsausbildung und Pflichtpraktika von der Richtlinie klar ausgenommen werden. Hierbei handele es sich um besondere Systeme, die in den EU-Mitgliedstaaten unterschiedlich geregelt sind. Die Ausgestaltung obliege den Mitgliedstaaten und sollte keiner einheitlichen Regulierung auf EU-Ebene unterworfen werden.

Die **nordrhein-westfälischen Handwerksorganisationen** machen mit Blick auf Buchstabe c) darauf aufmerksam, dass sich Berufsausbildungsverhältnis und Arbeitsverhältnis nach der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts (BAG) unterscheiden, weil beide Vertragsverhältnisse unterschiedliche Pflichtenbindungen aufweisen.

Inhalt eines Arbeitsverhältnisses ist nach § 611a BGB die Erbringung der vertraglich geschuldeten Leistung gegen Zahlung eines Entgelts. Demgegenüber schuldet der Auszubildende, sich ausbilden zu lassen, während die Hauptpflicht des Ausbildenden nach § 14 BBiG darin besteht, dem Auszubildenden die zum Erreichen des Ausbildungsziels erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten zu vermitteln. Der Auszubildende schuldet im Gegensatz zu einem Arbeitnehmer keine Arbeitsleistung gegen Zahlung eines Entgelts, sondern hat sich nach § 13 Satz 1 BBiG zu bemühen, die berufliche Handlungsfähigkeit zu erwerben, die zum Erreichen des Ausbildungsziels erforderlich ist.

Vor diesem Hintergrund ist es aus Sicht der nordrhein-westfälischen Handwerksorganisationen potenziell verzerrend, „reguläres Arbeitsverhältnis“ derart vereinfacht europäisch zu definieren. Ausreichend wäre, beim Arbeitsverhältnis auf das nationale Recht zurückzuverweisen.

Artikel 4 – Maßnahmen zur Bekämpfung von Scheinpraktika

Die Verhinderung von Scheinpraktika kann aus Sicht des **DGB NRW** den Zugang junger Menschen zu grundlegenden Beschäftigungsschutzmaßnahmen gewährleisten, die durch europäisches und nationales Recht garantiert werden. Mit der neuen Möglichkeit eines Berufsorientierungspraktikums im SGB III als Teil der "Ausbildungsgarantie" sei im Weiterbildungsgesetz eine Abgrenzung zu Scheinpraktika in Deutschland gelungen. Zwar gebe es in Deutschland eine Problematik von schlechtbezahlten Einstiegsjobs, unbezahlte Praktika über drei Monate sind durch das MiLoG verboten. Der positive Arbeitsmarkt in Deutschland habe in den letzten Jahren dazu beigetragen, dass Absolvent*innen oft schnell in Beschäftigung kommen.

Artikel 5 – Bewertung von Scheinpraktika

Absatz 1

Aus Sicht der **nordrhein-westfälischen Handwerksorganisationen** ist wichtig, dass alle Praktika weiter möglich sind, die über rechtliche Vorschriften (Bund Länder, Bundesagentur für Arbeit etc.) vorgesehen sind sowie „freiwillige Praktika“, zum Beispiel in den Schulferien oder nach Schulabschluss etc. zur beruflichen Orientierung.

Mit Blick darauf, dass die Frage der Bezahlung in Deutschland im Mindestlohngesetz geregelt ist, wäre es demnach günstig, wenn die Richtlinie eine Verweisung auf das nationale Recht vornehmen würde, damit unterschiedliche Qualifizierungsmodelle angemessen berücksichtigt werden.

Nach Auffassung der **FAMILIENUNTERNEHMER** bestehen bereits heute ausreichende Regelungen, damit Praktikanten fair behandelt werden. So seien Praktikanten grundsätzlich im „Mindestlohngesetz“ erfasst, wenn es sich bspw. um ein freiwilliges Praktikum handelt, wenn Studium und Berufsausbildung abgeschlossen sind oder das Praktikum länger als drei Monate dauert. In diesen Fällen sei nicht nur der Mindestlohn zu zahlen, sondern es griffen entsprechend auch Regelungen zu Urlaubsansprüchen und der Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall.

Bei der Frage, ob ein freiwilliges Praktikum oder ein Pflichtpraktikum (hier ist der Mindestlohn in der Regel nicht zu zahlen) vorliegt, könnten sich Unternehmen bereits heute absichern, in dem sie sich beim Pflichtpraktikum entsprechende Nachweise ausstellen lassen. Jede darüberhinausgehende Regelung führe zu noch mehr Bürokratie.

unternehmer nrw spricht sich dafür aus, bereits bestehende gesetzliche Vorschriften zu Praktika zu respektieren. Praktika seien in Deutschland bereits heute durch eine Vielzahl von gesetzlichen Vorschriften geschützt (bspw. durch das Berufsbildungsgesetz sowie das Mindestlohngesetz). Der Zweck der Praktikumsrichtlinie werde durch diese Vorschriften bereits in weiten Teilen erfüllt. Ebenso hätten die Träger der Renten- und Krankenversicherungen bereits heute ein etabliertes System zur Bewertung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse bzw. Versicherungsfreiheit.

Aus Sicht von unternehmer nrw wird der Kriterienkatalog aus Artikel 5 den unterschiedlichen Situationen, in denen Praktika eine Rolle spielen, nicht gerecht. Vielmehr gelte es, die Bewertungskriterien flexibel genug zu halten. Die Vielzahl der detaillierten und rechtlich schwer zu überblickenden europäischen Kriterien sei für Arbeitgeber aller Sektoren und Größen nur schwer anzuwenden. Entscheidend seien in diesem Zusammenhang auch die unterschiedlichen Ebenen der Qualifikation, auf denen ein Praktikum angeboten wird. Die aufgeführten Merkmale und Kennzahlen bergen die Gefahr zu einheitlich zu sein. Bezüglich der verschiedenen Kriterien gelte es u. a. folgendes zu beachten:

- *Lern- und Ausbildungskomponente*: Die Formulierung von konkreten Lernzielen ist gerade im Vorfeld zu einem Praktikum oft schwierig. Unterschiedliche Einsätze und Aufgaben werden oftmals durch aktuelle Geschehnisse geprägt oder sind generell vielfältig. Das Kriterium kann daher durch den Arbeitgeber regelmäßig nicht konkret genug ausgefüllt werden und eignet sich nicht zur Bestimmung.
- *Die Länge des Praktikums*: Oftmals sei es nötig einen großen Zeitrahmen für ein Praktikum zu vereinbaren, sodass ein Unternehmen im Verlauf eines wirtschaftlichen Jahres in seinen verschiedenen Phasen kennengelernt werden kann.

- *Große Verantwortung:* Teil einer Erfahrung und Ausbildung im Rahmen eines Praktikums könne auch das Übernehmen von begrenzter bzw. zugeschnittener Verantwortung sein. Gerade bei Einblicken in die berufliche Praxis von Tätigkeiten mit leitender Funktion sei dies ein wichtiger Bestandteil.
- *Umfangreiche Aufgaben:* Zu einer vollständigen Erfahrung der Tätigkeit gehöre auch die Möglichkeit der Einbeziehung des Praktikanten in den Arbeitsalltag als vollwertiges Teammitglied.
- *Bestehende Erfahrungen:* Gerade für Praktika in Tätigkeitsfeldern einer hohen Qualifikationsstufe, sind vorherige berufliche Erfahrungen oder Erfahrungen aus einem anderen Praktikum wichtig. Häufig können nur solche Voraussetzungen die mit dem Praktikum erstrebten Einblicke in die Berufspraxis überhaupt ermöglichen.
- *Anzahl:* Die Anzahl vorheriger Praktika oder das Verhältnis von Praktikanten und Arbeitnehmern ist nicht sonderlich aussagekräftig darüber, ob ein Missbrauch vorliegt oder nicht. Wiederholte Praktika zeigten gerade, wie gut das System funktioniert. Insbesondere bereits erfahrene Praktikanten benötigten eine geringere Anleitung regulärer Arbeitnehmer, wodurch sich das Verhältnis durchaus verschieben könne.

Der **DGB NRW** hebt hervor, dass bisher Pflichtpraktika - unabhängig von der Dauer - von der Anwendung des MiLoG (und damit der Pflicht jedweder Vergütung) ausgenommen sind. In den letzten Jahren sei eine Ausweitung von Pflichtpraktika und deren Dauer in vielen Studienordnungen zu beobachten, was viele Studierende vor große Herausforderungen stelle. Die gleichzeitige Absolvierung eines längeren, unbezahlten Praktikums sei oft nicht mit der Notwendigkeit bezahlter Nebenjobs in Einklang zu bringen.

Absatz 2

Für die **nordrhein-westfälischen Handwerksorganisationen** ist ferner wesentlich, die betrieblichen Informationspflichten stärker zu begrenzen. Es müsse sichergestellt werden, dass die Informationen zu Praktika nicht „sicherheitshalber“ von allen oder vielen Betrieben erhoben werden. Die Behörde müsse konkrete Hinweise für einen Missbrauch haben, der nicht anders zu klären ist als mit dem Betrieb selbst. Das hieße beispielsweise, dass zunächst Informationen z.B. bei Berufsgenossenschaften abgeschöpft werden. Stellenausschreibungen gebe es für Praktika im Handwerk i. d. Regel nicht. Hier melden sich Schüler in den Ferien oder nach Schullende, um einen Beruf kennenzulernen und einige Tage oder Wochen ein Praktikum zu absolvieren.

DIE FAMILIENUNTERNEHMER sehen die Gefahr, dass Unternehmen im Endergebnis ihre Bereitschaft, Praktikumsplätze anzubieten, überprüfen und bei zu komplizierten Auflagen die entsprechenden Angebote reduzieren. Gerade für junge Menschen ohne Schulabschluss sei ein Praktikum eine erfolversprechende Möglichkeit zur Integration in die Arbeitswelt. Die Organisation und Betreuung von Praktikanten bedeute für die Unternehmen einen großen Aufwand, den sie auch aufgrund des Fachkräftemangels gerne realisieren. Die Berufsorientierung junger Menschen und der Einstieg in die Arbeitswelt müsse deshalb aber so einfach und unbürokratisch wie möglich gestaltet sein.

unternehmer nrw merkt an, dass gerade größere Unternehmen oft viele Praktikumsstellen immer wiederkehrend und gleichzeitig anbieten. Dabei stehe der Erfahrungsgewinn für Praktikanten und der Beitrag zum unternehmerischen Betrieb im Vordergrund. Mit den vor, während und

nach der Praktikumsstelle drohenden Untersuchungen treffe Unternehmen eine weitere Informations- und Rechtfertigungspflicht. Um kein Risiko einzugehen, werden Unternehmen bereits im Vorhinein die Informationen aus der Richtlinie sammeln und aufbereiten. Dadurch wachse die bürokratische Belastung eines Unternehmens bereits durch das Angebot von Praktikumsstellen. Das Angebot von Praktika werde dadurch aufwendig, rechtsunsicher, kostenintensiv und insgesamt unattraktiv gemacht.

Aus Sicht des Unternehmerverbandes müssen die Einflussmöglichkeiten und Mitwirkungspflichten für Arbeitgeber effektiv ausgestaltet und klar geregelt werden. Gleiches gelte für die Vorgaben zu Klageverfahren und einer Wiedergutmachungspflicht. Dabei dürfen keine falschen Anreize gesetzt werden, die zu einem Missbrauch dieser Verfahren einladen.

Die Schwelle zu einer rückwirkend festgestellten regulären Beschäftigung müsse hoch liegen, da diese gravierenden Folgen für beide Seiten nach sich ziehen könne. Die Richtlinie dürfe in keinem Fall dazu führen, dass zulasten von Berufseinsteigern weniger Praktika angeboten werden.

Absatz 3

unternehmer nrw merkt mit Blick auf den EU-Qualitätsrahmen an, dass es wichtig ist, dass Arbeitgeber nicht durch übermäßige Kosten oder Verwaltungsaufwand davon abgehalten werden, Praktika anzubieten. Die überarbeitete Empfehlung erweitere den geltenden Rahmen nicht grundlegend – es handele sich vielmehr um vereinzelte Anpassungen. Viele Ergänzungen etwa zur Berufsberatung, grenzüberschreitenden Praktika sowie der Unterstützung von Praktika anbietenden Betrieben bei der Umsetzung stellten eine Verbesserung dar. Problematisch seien jedoch Bestrebungen, dass Praktikumsanbieter in ihren Stellenausschreibungen etwa auch Angaben zur Vergütung sowie Kranken- und Unfallversicherung aufnehmen sollen, was demnach zu weitgehend sei. Eine Offenlegungspflicht bezüglich des Entgelts in Stellenanzeigen existiert in Deutschland richtigerweise nicht (vgl. BAG-Urteil 1 ABR 93/07).