

Stellungnahme

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“) – Nr. 2024/0068 (COD)

Beschlossen am 26.08.2024

1. Hintergrund

Angesichts der oft prekären Arbeitsbedingungen vieler Personen in – unterschiedlich verstandenen – Praktikumsverhältnissen ist es wichtig, das Thema der Verbesserung der Arbeitsbedingungen von Praktikant*innen durch effektive Maßnahmen auf EU-Ebene voranzubringen. Der DGB begrüßt die Initiative der EU-Kommission, sich dieses dringenden Themas mit einer Richtlinie zu widmen. Der DGB unterstützt die grundsätzliche Zielsetzung der vorgeschlagenen Richtlinie, die Arbeitsbedingungen von Praktikant*innen zu verbessern und Scheinpraktika einzudämmen.

Für den DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften ist es von besonderer Bedeutung, dass eine Gesetzesinitiative zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen von Praktikant*innen 1. *tatsächlich wirksame Maßnahmen zur Erreichung des Ziels vorsieht* und 2. *keine Kategorie von Arbeitnehmer*innen zweiter Klasse schafft*, indem ein Begriff „Praktikant*in“ im EU-Recht verankert wird, der ein Arbeitsrecht mit geringeren Anforderungen ermöglicht, weil angeblich „sachliche Gründe“ für eine Schlechterstellung vorliegen.

Die erste Schwierigkeit besteht darin, zu definieren, was ein Praktikum ist. Derzeit wird eine Vielzahl unterschiedlicher Beschäftigungsverhältnisse unter den Begriffen Traineeship oder Praktikum subsumiert.

Wesentliche Ziele des Entwurfs sind zum einen, als Praktika getarnte reguläre Arbeitsverhältnisse zu bekämpfen und zum anderen, die Rechte der Praktikant*innen zu stärken. Gewerkschaften in der EU stellen immer wieder fest, dass Scheinpraktika von Arbeitgeber*innen dazu genutzt werden, vor allem junge Beschäftigte schlechter zu bezahlen und ihnen weniger Rechte zu gewähren. Auch in Deutschland sind Praktika mit einer Dauer von bis zu drei Monaten vom Mindestlohngesetz ausgenommen, unabhängig von der Ausgestaltung der Tätigkeit, den Lernzielen oder der Einbindung der Tätigkeit in die Wertschöpfung.

2. Definition und Abgrenzung

6. August 2024

Kontaktperson:

Philipp Siewert
Politischer Referent
Abt. Jugend und Jugendpolitik /
DGB-Jugend

**Deutscher Gewerkschaftsbund
DGB-Jugend**

Keithstraße 1
10787 Berlin
Telefon: +49 30 24060-374
Mobil: +49 160 97240171

philipp.siewert@dgb.de
jugend.dgb.de

Abteilung Recht und Vielfalt
Abteilung Arbeitsmarktpolitik

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften kritisieren die Definition von Praktika in Art. 2 (a). Durch diese weite Definition wird bereits das Ziel, Scheinpraktika zu verhindern, verfehlt und der Berufseinstieg zu deutlich schlechteren Bedingungen legalisiert. Darüber hinaus wird in Art. 2 (b) eine dazu nicht kohärente Definition des „Praktikanten“ eingeführt.

a) Definition Praktikum

Richtig ist, dass die Definition in Art. 2 (a) auf eine wesentliche Lern- und Ausbildungskomponente abstellt – denn nur eine solche rechtfertigt es überhaupt, Praktikant*innen schlechter zu entlohnen als Arbeitnehmer*innen in regulären Arbeitsverhältnissen. Dem Ziel, als Praktikum getarnte reguläre Arbeitsverhältnisse zu verhindern, widersprechen jedoch die festgelegten Definitionselemente „Erwerb von Praxis- und Berufserfahrung“, „Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit“ und „Erleichterung des Übergangs in ein reguläres Arbeitsverhältnis“. Praktika werden gerade zu Beginn der Berufstätigkeit als kostengünstige Alternative zu einer jedem neuen Arbeitsverhältnis immanenten Einarbeitungsphase genutzt.

Zudem unterscheidet der Entwurf nicht zwischen verschiedenen Arten von Praktika. Diese sind z.B.

1. Praktika auf dem freien Arbeitsmarkt,
2. Praktika als Bestandteil aktiver Arbeitsmarktpolitik und
3. Praktika als Pflichtbestandteil von Ausbildung und Studium.

Die Richtlinie sollte bereits bei der Definition auf die unterschiedlichen Formen von Praktika eingehen und dann für jedes Praktikum entsprechende eigene Regelungen treffen. Nur so kann sichergestellt werden, dass für die diversen Erscheinungsformen auch entsprechende, angemessene Lösungen gefunden werden, ohne dass das Schutzniveau für die Arbeitnehmer*innen sinkt.

Zur Erreichung dieses Ziels ist auch darauf zu verzichten, eine Abgrenzung zu „regulären Arbeitsverhältnissen“ zu herbeizuführen. Eine Unterscheidung in reguläres und irreguläres Arbeitsverhältnis birgt die Gefahr der Legalisierung von Schelchterbehandlungen. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften halten an einem einheitlichen Arbeitnehmer*innenbegriff fest.

b) Definition Praktikant

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften kritisieren, dass der Richtlinienvorschlag die Definition des Praktikanten vom Bestehen eines Arbeitsverhältnisses abhängig macht. Dies führt zu einer unnötigen Verengung und Verunsicherung des Anwendungsbereichs der Richtlinie.

Nach deutschem Recht sind echte Praktikumsverhältnisse keine Arbeitsverhältnisse, sondern entweder Rechtsverhältnis eigener Art oder ein „anderes Vertragsverhältnis“ im Sinne des § 26 BBiG. § 22 Abs. 1 MiLoG legaldefiniert den Praktikumsbegriff: „Praktikantin oder Praktikant ist unabhängig von der

Bezeichnung des Rechtsverhältnisses, wer sich nach der tatsächlichen Ausgestaltung und Durchführung des Vertragsverhältnisses für eine begrenzte Dauer zum Erwerb praktischer Kenntnisse und Erfahrungen einer bestimmten betrieblichen Tätigkeit zur Vorbereitung auf eine berufliche Tätigkeit unterzieht, ohne dass es sich dabei um eine Berufsausbildung im Sinne des Berufsbildungsgesetzes oder um eine damit vergleichbare praktische Ausbildung handelt.“

Die Richtlinie wählt zur Bestimmung des Arbeitnehmer*innenbegriffs jedoch einen hybride Regelungstechnik, im Sinnen einer doppelten Dynamisierung. Dies führt dazu, dass ein zu enger mitgliedstaatlicher Arbeitnehmerbegriff ggf. korrigieren ist.¹ Nach der Rechtsprechung des EuGH sind sowohl Praktikanten als auch zur Berufsausbildung Beschäftigte Arbeitnehmer*innen. So führt der EuGH aus: „Folglich ist jede Person als Arbeitnehmer i.S. des Gemeinschaftsrechts anzusehen, die - auch im Rahmen einer Berufsausbildung und ungeachtet dessen, wie diese rechtlich einzuordnen ist - eine tatsächliche und echte wirtschaftliche Tätigkeit für einen Arbeitgeber nach dessen Weisung gegen eine Vergütung ausübt, in der die Gegenleistung für diese Tätigkeit gesehen werden kann.“²

Inwieweit dies auch für Praktikantinnen gilt, die ihre Arbeitsleistung nicht gegen Entgelt erbringen, ist unklar. Es muss jedoch sichergestellt werden, dass auch die prekärste Form des Praktikumsverhältnisses vom Anwendungsbereich erfasst wird.

Der Richtlinienentwurf schafft hier Unklarheiten in der Anwendung, durch die das gesamte Regelungsziel konterkariert wird: Wer Arbeitnehmer*in ist, sollte auch alle Schutzrechte aus dem Arbeitsverhältnis genießen. Das Regelungsziel der Richtlinie ist es gerade, Praktikumsverhältnisse zu verbessern und nicht eine Ungleichbehandlung von Arbeitnehmer*innen zu erlauben. Insoweit birgt die Richtlinie die Gefahr einer Absenkung des deutschen Schutzniveaus. Es sei in diesem Zusammenhang auf Art. 11 des Richtlinienentwurfes hingewiesen.

Besser wäre es, als Praktikant*in jede Person zu definieren, die ein Praktikum im Sinne des Art. 2 a) absolviert.

4. Grundsatz der Nichtdiskriminierung

In der Begründung des Vorschlags legt die EU-Kommission dar, dass es gemäß Daten der EU-Arbeitskräfteerhebung 2019 3,1 Millionen Praktikant*innen gab, von denen 1,5 Millionen keine Entlohnung erhielten. Dies macht mehr als deutlich, dass gerade bei der Frage der Entlohnung erheblicher Regelungsbedarf besteht. In Art. 1 des Richtlinienvorschlags heißt es: „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.“ Um diesem Ziel zu entsprechen, muss der

¹ Vgl. dazu etwa: Krause „Auf dem Weg zur unionsrechtlichen Regelung von Plattformtätigkeiten“, NZA 2022, 521 (526).

² EuGH Urt. v. 19.11.2002 – C-188/00

Grundsatz gelten, wonach alle Personen, die Tätigkeiten erbringen, die de facto mit Tätigkeiten von Arbeitnehmer*innen vergleichbar sind, auch vollumfänglich über die entsprechenden Rechte des Arbeits- und Sozialrechts, einschließlich Vergütung, verfügen müssen.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften begrüßen, dass der Richtlinienvorschlag den Grundsatz „Gleicher Lohn für gleiche Arbeit“ konkretisiert und jede Verschlechterung in den Arbeitsbedingungen von Praktikanten im Vergleich zu regulären Arbeitnehmer*innen einem Rechtfertigungsvorbehalt unterstellt. Mit dem Diskriminierungsverbot in Art. 3 des Richtlinienvorschlags wird ein zentrales Regelungsziel der EU-Initiative gestärkt.

Allerdings sollte klargestellt werden, dass eine Ungleichbehandlung bei Vorliegen sachlicher Gründe nicht grenzenlos gerechtfertigt ist, sondern nur, soweit die sachlichen Gründe greifen. Dementsprechend sollte beispielsweise das Kriterium der unterschiedlichen Arbeitsintensität eine Ungleichbehandlung nur im Rahmen des unterschiedlichen Intensitätsgrades rechtfertigen und keinen Freibrief für ein völliges Abweichen von bestehenden Standards darstellen. Hierin läge ansonsten keine Verbesserung, sondern eine Verschlechterung des Status für die Arbeitnehmer*innen. Der Richtlinienentwurf ist hier deutlich zu zaghaft. Daher muss die Formulierung aus Erwägungsgrund 22, dass die Ungleichbehandlung in einem angemessenen Verhältnis zu den Gründen stehen muss, in den Richtlinienentwurf aufgenommen werden.

Darüber hinaus sollten die sachlichen Gründe, die eine Ungleichbehandlung rechtfertigen können, geschärft werden. Es muss deutlich werden, dass eine Ungleichbehandlung nur in engen Ausnahmefällen gerechtfertigt ist. Die Rechtfertigungsgründe sind so vage gehalten, dass wie bei den Ausnahmetatbeständen des MiLoG Ausbeutungsverhältnissen Tür und Tor geöffnet sind.

Die oft schlechte oder nicht vorhandene Vergütung von Praktikant*innen, auch bei längeren Praktika, ist in Deutschland ein dringendes Problem, das viele junge Menschen vor große Herausforderungen stellt. So kommt es nicht selten vor, dass Studierende aufgrund ihrer Studienordnung ein längeres Praktikum absolvieren müssen. Ein mehrmonatiges Vollzeitpraktikum ohne Vergütung ist jedoch für viele Studierende wirtschaftlich kaum darstellbar. Die Ausnahmeregelungen der Richtlinie lösen dieses Problem nicht.

5. *Bekämpfung von Scheinpraktika*

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften begrüßen die vorgesehenen Regelungen zur Feststellung von Scheinpraktika. Der deutsche Arbeitsmarkt ist bisher weitgehend vom Problem der Scheinpraktika verschont geblieben. In anderen EU-Mitgliedsstaaten ist das Problem der Scheinpraktika dagegen bereits drängend. Diese Form ausbeuterischer Arbeitsverhältnisse kann durch § 4 der Richtlinie wirksam reguliert werden, sofern weitere Konkretisierungen und Verschärfungen der Durchsetzbarkeit erfolgen. Dazu sollten die in § 5 genannten Abgrenzungskriterien zu regulären Arbeitsverhältnissen im Praktikumsvertrag

beschrieben werden. Um Scheinpraktika entgegenzuwirken und die Qualität von Praktika insgesamt zu verbessern, sollte zudem die maximale Dauer von Praktika auf sechs Monate begrenzt werden.

Eine Abgrenzung von Praktika und regulären Arbeitsverhältnissen wird in der deutschen Rechtsprechung bereits praktiziert: Soweit weder eine zusätzliche Qualifikation vermittelt wird, noch eine fachlich betreute Ausbildung stattfindet, sondern lediglich der Erwerb von Berufserfahrung ermöglicht werden soll, handelt es sich – unabhängig von der Bezeichnung des Vertragstyps – um ein Arbeitsverhältnis mit entsprechender Vergütungspflicht.³

Es ist zu begrüßen, dass der Richtlinienentwurf Kontrollen vorsieht, um sicherzustellen, dass es sich bei den als Praktika deklarierten Beschäftigungsverhältnissen nicht um reguläre Arbeitsverhältnisse handelt.

Darüber hinaus bedarf es, für die Beschäftigten einer effektive Beweislastumkehr im arbeitsgerichtlichen Verfahren: Legt die Beschäftigte ein Indiz für das Vorliegen eines Scheinpraktikums dar, muss die Beweislast für das Vorliegen eines Praktikumsverhältnisses beim Arbeitgeber liegen. Hier sollte die Richtlinie entsprechend ergänzt werden.

6. Durchsetzungs- und Unterstützungsmaßnahmen

Die im Richtlinienentwurf vorgesehenen Regelungen zu Durchsetzungs- und Unterstützungsmaßnahmen sind wegweisend.

In der Praxis besteht ein enormes Hierarchiegefälle zwischen Praktikant*innen und Arbeitgeber*innen. Die meisten Praktikant*innen werden daher wohl kaum rechtliche Schritte gegen Arbeitgeber einleiten.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften begrüßen daher, dass der Richtlinienentwurf es nicht bei der Verpflichtung der Mitgliedstaaten belässt, wirksame Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass alle einschlägigen Rechtsvorschriften der Union, die für Arbeitnehmer*innen gelten, in Bezug auf Praktikanten vollständig um- und durchgesetzt werden, sondern dass diese Verpflichtung weiter konkretisiert wird.

Besonders erfreulich und zu begrüßen ist, dass die Mitgliedstaaten wirksame Kontrollen und Inspektionen durch die zuständigen Behörden vorsehen müssen, um das einschlägige Arbeitsrecht in Bezug auf Praktikanten durchzusetzen. In Deutschland werden solche Kontrollen nur im Hinblick auf die Bekämpfung der Schwarzarbeit oder die Einhaltung des Arbeitsschutzes durchgeführt. Geht es um andere arbeitsrechtliche Aspekte wie die Durchsetzung von Urlaubs- oder Vergütungsansprüchen, müssen die Betroffenen selbst vor dem Arbeitsgericht klagen. Die Hürden hierfür sind hoch und gerade für besonders schutzbedürftige Beschäftigte wie Auszubildende oft abschreckend. Denn allzu oft führt die

³ ErfK/Schlachter, 24. Aufl. 2024, BBiG § 26 Rn. 4.

Geltendmachung von Rechten zur Nichtverlängerung oder Nichtübernahme in ein reguläres Arbeitsverhältnis oder zu einer schlechten Beurteilung. Hier bedarf es einer unabhängigen Stelle zur Durchsetzung. Wichtig ist in diesem Zusammenhang auch die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, hierfür ausreichende personelle, technische und finanzielle Ressourcen zur Verfügung zu stellen.

Besonders wichtig ist es auch, dass bei festgestellten Verstößen gegen das einschlägige Arbeitsrecht wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen verhängt werden müssen. Nur so können Arbeitgeber präventiv zur Einhaltung der einschlägigen arbeitsrechtlichen Bestimmungen angehalten werden.

Da Praktikant*innen, aufgrund ihrer besonderen Vulnerabilität auf dem Arbeitsmarkt, praktisch nicht dazu in der Lage sind, sich gegen die Verhältnisse zur Wehr zu setzen, ist eine wirksame Umsetzung des Art. 6 von größter Bedeutung für die Wirksamkeit der Richtlinie.

Art. 7 des Richtlinienentwurfes sieht zudem richtigerweise vor, dass Arbeitnehmer*innen nicht nur der Zugang zu Rechtsbehelfen bei Verstößen haben müssen, sondern dass ihnen bei Verstößen auch eine angemessene Entschädigung zustehen muss.

Art. 8 regelt Verfahren im Namen oder zur Unterstützung von Praktikant*innen. Hier muss sichergestellt werden, dass Gewerkschaften Arbeitnehmervertreter im Sinne der Vorschrift sind. Darüber hinaus sollte ein echtes Verbandsklagerecht geregelt werden, nach dem das Tätigwerden der Gewerkschaften abstrakt, ohne Zustimmung einzelner Beschäftigter, ermöglicht wird.

Art. 9 regelt den Schutz vor Benachteiligungen und negativen Konsequenzen bei der Geltendmachung von Rechten. Besonders erfreulich ist, dass die Richtlinie auch eine Beweislastumkehr vorsieht, und sich nicht nur auf die in der Richtlinie geregelten Rechte beschränkt. Anderenfalls kann das Benachteiligungsverbot nicht effektiv durchgesetzt werden.