

Antrag

der Abgeordneten Norbert Kleinwächter, René Springer, Jürgen Pohl, Gerrit Huy, Ulrike Schielke-Ziesing, René Bochmann, Dr. Malte Kaufmann, Jörn König, Tobias Matthias Peterka, Jan Wenzel Schmidt, Kay-Uwe Ziegler und der Fraktion der AfD

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

KOM(2024) 132 endg.; Ratsdok. 8148/24

hier: Begründete Stellungnahme gemäß Artikel 6 des Protokolls Nummer 2 zum Vertrag von Lissabon (Prüfung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit)

Der Bundestag wolle beschließen:

- I. In Kenntnis der Unterrichtung auf Drucksache 20/11221 wolle der Bundestag folgende Entschließung gemäß Protokoll Nummer 2 zum Vertrag von Lissabon in Verbindung mit § 11 des Integrationsverantwortungsgesetzes annehmen, mit der er die Verletzung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit rügt:
1. Wie auch die Bundesregierung feststellt, ist „[e]ine Prüfung der Angemessenheit der finanziellen Belastungen und des Verwaltungsaufwandes [...] bisher [bis zum 29. April 2024: Anm. d. Verf.] nicht möglich und erfordert konkretisierende Angaben“¹. Die Kommission hat im Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV) am 25. April 2024 verlautbaren lassen², dass man nicht über konkrete Zahlen bzgl. der Bürokratiekosten für Unternehmen verfüge. Der Bundestag erinnert die Kommission an Artikel 5 des Protokolls Nummer 2 zum Vertrag von Lissabon:
„Jeder Entwurf eines Gesetzgebungsakts sollte einen Vermerk mit detaillierten Angaben enthalten, die es ermöglichen zu beurteilen, ob die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit eingehalten wurden. Dieser Vermerk sollte Angaben zu den voraussichtlichen finanziellen Auswirkungen sowie im Fall einer Richtlinie zu den Auswirkungen auf die von den Mitgliedstaaten zu erlassenden Rechtsvorschriften, einschließlich gegebenenfalls der regionalen Rechtsvor-

¹ Berichtsbogen gemäß Anlage zu § 6 Absatz 2 EUZBBG und Ziffer II. 3. der Anlage zu § 9 EUZBLG vom 29. April 2024.

² S. entsprechenden AStV-Drahtbericht vom 25. April 2024.

schriften, enthalten. Die Feststellung, dass ein Ziel der Union besser auf Unions-ebene erreicht werden kann, beruht auf qualitativen und, soweit möglich, quantitativen Kriterien.“

2. Dem Bundestag ist es schleierhaft, wie die Kommission im „Subsidiarity Grid“ ohne Weiteres darauf kommen kann, dass die anfallenden Kosten angemessen und gerechtfertigt seien.³ Erinnerung sei an den Wortlaut der durch die Kommission in Anspruch genommenen Rechtsgrundlage für ein Tätigwerden der Union (Artikel 153 Absatz 2 Buchstabe b AEUV):

„Diese Richtlinien sollen keine verwaltungsmäßigen, finanziellen oder rechtlichen Auflagen vorschreiben, die der Gründung und Entwicklung von kleinen und mittleren Unternehmen entgegenstehen.“

3. Der Bundestag missbilligt insofern, dass nicht gemessen wurde, ob die angestrebte Richtlinie das Potenzial hat, der Gründung und Entwicklung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) entgegenzustehen. Erinnerung sei an der Stelle auch an den Tenor eines älteren Beschlusses des Bundesrates vom 1. Februar 2013:

„Der Bundesrat ist der Auffassung, dass ein möglicher zukünftiger Qualitätsrahmen für Praktika nicht dazu führen darf, dass für die Unternehmen unverhältnismäßige bürokratische Hürden und Hemmnisse entstehen. Dies wäre kontraproduktiv und würde zum Ergebnis haben, dass weniger hochwertige Praktikumsplätze zur Verfügung gestellt würden, womit jungen Menschen nicht gedient wäre. Hierbei ist insbesondere die besondere Lage von kleinen und mittleren Unternehmen zu berücksichtigen, für die die Bereitstellung von Praktikumsplätzen vergleichsweise aufwändiger und kostenintensiver ist als für Großunternehmen.“⁴

Der Bundestag schließt sich diesen bereits vor über zehn Jahren getätigten Anmerkungen an und lässt die durch die Kommission im AStV d. J. getätigte Hoffnung⁵, man gehe davon aus, dass die Zahl hochwertiger Praktika steigen werde, so nicht gelten.

4. Im Übrigen ist aus Sicht des Bundestages die Verfügung unter Artikel 5 Abs. 3 b des Richtlinienentwurfes gerade mit Blick auf KMU unverhältnismäßig.⁶ Ferner sieht es der Bundestag kritisch, dass die Kommission leichtsinnig mit Wahrscheinlichkeiten umgeht und billigend in Kauf nimmt, dass niemand wissen soll, ob tatsächlich ausschließlich bei „problematischen“ i. S. d. Richtlinie bezahlten Praktika Stellen schwinden – mit einem gewissermaßen Haftungsausschluss, es

³ Drucksache SWD(2024) 66 final, S. 5, verfügbar nur auf Englisch: „The costs linked to this proposal are reasonable and justified in light of the objective of strengthening the enforcement of working conditions of trainees“.

⁴ Drucksache 756/12 (Beschluss). Der Anlass war der damalige Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zu einem Qualitätsrahmen für Praktika, dessen zweite, nun revidierte und erweiterte Fassung den Vorschlag für die Praktikumsrichtlinie begleitet. Ähnlich im Tenor auch der Ausschuss für Regulierungskontrolle d. J. in seiner ersten, negativen Stellungnahme zu einer Folgenabschätzung der Kommission, s. Drucksache SEC(2024) 97, S. 12: „The report does not assess all relevant options, including an exclusively non-legislative policy option. It does not assess mitigation measures for SMEs [...] Potential unintended consequences, such as the risk of having fewer traineeships, are not comprehensively assessed“.

⁵ S. Fußnote 2.

⁶ „Um festzustellen, ob eine als Praktikum deklarierte Tätigkeit ein reguläres Arbeitsverhältnis darstellt, nehmen die zuständigen Behörden eine Gesamtbewertung aller relevanten Fakten vor. [...] Um die Bewertung [...] zu erleichtern, müssen die Mitgliedstaaten [...] 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.“

könnten nur „geringfügige negative Auswirkungen“ auftreten, wenn Praktikumsanbieter rational handeln, vgl.:

„Einige Interessenträger äußerten Bedenken, dass diese Kosten das Angebot insbesondere bezahlter Praktika verringern könnten. Bei den meisten dieser potenziell entfallenden Praktikumsstellen handelt es sich WAHRSCHEINLICH [Herv. d. Verf.] um problematische und/oder minderwertige Praktika, was dem Ziel der Initiative entspricht. [...] Geringfügige negative Auswirkungen auf den Haushalt könnten auftreten, wenn Praktikumsanbieter beschließen, die Gesamtzahl der bezahlten Stellen zu verringern.“⁷

5. Der Bundestag hebt die Stellungnahmen des kommissionseigenen⁸ Ausschusses für Regulierungskontrolle (hiernach RSB: „Regulatory Scrutiny Board“) zu einer Folgenabschätzung der Kommission hervor⁹ und missbilligt ausgesprochen die Tatsache, dass der RSB zweimal monieren musste, dass die gesamte Analyse der Kommission auf keiner soliden Basis fußt – das Vorhaben aber „mit Vorbehalten“ doch positiv beschieden hat.¹⁰
6. Im Übrigen weist der Bundestag auf die Relativierung durch den RSB mancher Behauptungen der Kommission. So betont der RSB den kleinen Prozentsatz von in Unternehmen beschäftigten Praktikanten und leitet einen geringfügigen positiven generellen Einfluss auf die Wettbewerbsfähigkeit ab; die Kommission hingegen hebt die Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit hervor und begründet u. a. so einen EU-Mehrwert bzw. rechtfertigt u. a. so ein Tätigwerden der Union, vgl. RSB (verfügbar nur auf Englisch) –

„It [the report, bzw. die durch den RSB in Bezug genommene Folgenabschätzung der Kommission: Anm. d. Verf.] should be more consistent in reconciling its assessment on the importance of unfair competition, with the SMALL OVERALL PERCENTAGE OF TRAINEES [Herv. d. Verf.] in businesses and the resulting SMALL IMPACT ON COMPETITIVENESS [Herv. d. Verf.]“¹¹ –, ggü. Kommission (verfügbar nur auf Englisch) –

„It [EU action, bzw. das Tätigwerden der Union: Anm. d. Verf.] will also enlarge the pool of (future) workers with relevant skills, contributing to supporting the competitiveness of businesses and fostering social inclusion“^{12 13} –,

die sich dann selber widerspricht, indem sie im „Subsidiarity Grid“ die – entgegen dem Protokoll Nummer 2 des Vertrages von Lissabon – nicht berechneten Kosten dann mittelbar kleinredet: „[...] trainees represent a small fraction of the overall labour force“¹⁴.

⁷ Drucksache SWD(2024) 68 final, S. 3 f.

⁸ vgl. Zusammensetzung: https://commission.europa.eu/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_de#composition (zuletzt abgerufen am 17. Mai 2024).

⁹ Drucksache SEC(2024) 97, verfügbar nur auf Englisch.

¹⁰ A. a. O., S. 1: „The report does not consistently take account of the limitations of the available evidence in the analysis and conclusions reached“ (zweite Stellungnahme, positiv mit Vorbehalten); „The report does not fully acknowledge the limitations of the available evidence to sufficiently define the scale and variety of the problems“ (erste Stellungnahme, negativ).

¹¹ A. a. O., S. 2.

¹² Drucksache SWD(2024) 66 final. Derselbe wörtliche Wortlaut auf S. 4 und auf S. 5 festzustellen. Ähnlicher Wortlaut auch in: Kommission auf Drucksache SWD(2024) 68 final, S. 3, jedoch mit einem gewissen Unsicherheitsgrad: „Die bevorzugte Option DÜRFTE [Herv. d. Verf.] den Praktikumsanbietern durch einen faireren Wettbewerb auf dem Markt wirtschaftliche Vorteile bringen“.

¹³ Der Bundestag weist eine rechtfertigende Wirkung fürs Tätigwerden der Union, die aus den Ergebnissen der sog. Konferenz zur Zukunft Europas ausfließen, ausgesprochen zurück (auf Drucksache SWD(2024) 66 final stellt die Kommission diesen Konnex her): Vgl. Darlegungen zur Legitimität dieser Veranstaltung auf Drucksache 20/1868.

¹⁴ Drucksache SWD(2024) 64 final, S. 7.

7. Der Bundestag missbilligt aufs Tiefste, dass die Kommission – während sie sich bemüht, ein Tätigwerden der Union zu begründen –, erst auf Einladung des RSB in seiner bereits zweiten Stellungnahme schildern muss, ob sie überhaupt auch sonstige Maßnahmen, über eine Richtlinie hinaus, erwogen hat, obwohl dies ihr bereits in der ersten RSB-Stellungnahme angemahnt wurde¹⁵.
8. Der „Praktikumsrichtlinie“ sollen alle Praktikanten unterfallen, die in einem Arbeitsverhältnis stehen. Der Bundestag merkt der Kommission an, dass Praktikanten, die zugleich Arbeitnehmer sind und für die der Richtlinienentwurf maßgeschneidert ist, dem Arbeitsrecht unterliegen – bei ihnen ist die geringste Schutzlücke zu verzeichnen, insofern ist hier die Daseinsberechtigung eines Tätigwerdens der EU mit rechtsverbindlichen Vorschriften i. S. der „Praktikumsrichtlinie“ hinfällig.
9. Ob ein höherer Schutz von Praktikanten ggü. regulären Arbeitnehmern zwingend anzustreben wäre, wie von der Kommission im AStV am 25. April 2024 nahegelegt, muss einzig im Ermessen der Mitgliedstaaten bleiben. Die Kommission darf keine Konfusion bei der primärrechtlichen Aufteilung der Zuständigkeiten erzeugen, um so geteilte mitgliedstaatliche Zuständigkeiten an die Union zu reißen bzw. die Zuständigkeiten in ihrer Natur gegeneinander auszuspielen.

So verbietet es sich der Kommission, sich anzumaßen, unterstützende Zuständigkeiten der Union – wie jene im Bereiche Bildung und berufliche Bildung – über die Schiene der geteilten Zuständigkeiten – wie jene im Bereich Soziales – auf die Unionsebene faktisch zu verlagern. Aus Sicht des Bundestages kommt der Vorstoß mit dem höheren Schutz von Praktikanten ggü. regulären Arbeitnehmern ebendieser faktischen Verlagerung gleich.

- II. Der Bundestag verleiht seiner tiefsten Missbilligung Ausdruck, dass Mitglieder des Europäischen Parlaments – mit dem Verweis darauf, dass die Kommission bereits an anderer Stelle das rechtliche Mögliche ausgedehnt habe –, im Falle des Entwurfs der „Praktikumsrichtlinie“ die Frechheit bekunden und nahelegen, die Kommission könne gern das rechtliche Mögliche erneut einmal „ausdehnen“ und insofern in den Entwurf eine Pflicht zur Bezahlung von Praktika aufnehmen.¹⁶ Sofern der Kommissionsvorschlag für eine Empfehlung des Rates zu einem verstärkten Qualitätsrahmen für Praktika auf Drucksache COM(2024) 133 final und der Entwurf der „Praktikumsrichtlinie“, Gegenstand dieser begründeten Stellungnahme, als eine „gemeinsame Initiative“ zu sehen wären¹⁷ und ersterer auch das „Prinzip fairer Bezahlung“ einfügt, merkt der Bundestag der Kommission an, dass es sich ihr verbietet, den Boden für eine faktische EU-Primärrechtsaushebelung zu erkunden. Das Ob und das Inwiefern „faire Bezahlung“, insbesondere auch mit Hinblick auf KMU, ist nach Abs. 5 des Art. 153 AEUV im Ermessen der Mitgliedstaaten und darf nicht – selbst als nicht rechtlich verbindlich – zusammen mit Entwürfen dann rechtlich verbindlicher Richtlinien in ein Omnibusverfahren aufgenommen werden, unbeschadet der Zusicherungen der Kommission:

„Der Vorschlag [der „Praktikumsrichtlinie: Anm. d. Verf.] beruht auf Artikel 153 Absatz 2 Buchstabe b AEUV, der den Erlass von Mindestvorschriften durch Richtlinien unter anderem im Bereich der „Arbeitsbedingungen“ (Artikel 153

¹⁵ Drucksache SEC(2024) 97, S. 2: „The report should explain if other combinations of measures than the preferred combination have been assessed [...]“. Vgl. a. a. O., S. 12, erste Stellungnahme: „The report does not assess all relevant options, including an exclusively non-legislative policy option“.

¹⁶ S. entsprechenden AStV-Drahtbericht vom 4. April 2024.

¹⁷ vgl. Drahtbericht vom 12. April 2024, Berichterstattung zur Ratsarbeitsgruppe Sozialfragen am 9. April 2024.

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 [Herv. d. Verf.] 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.“¹⁸

Es verbietet sich, auch „mittelbar“ das EU-Primärrecht auszuhöhlen.

- III. Der Deutsche Bundestag bittet seine Präsidentin, diesen Beschluss der Präsidentin der Europäischen Kommission, der Präsidentin des Europäischen Parlaments und dem Präsidenten des Rates zu übermitteln.

Berlin, den 4. Juni 2024

Dr. Alice Weidel, Tino Chrupalla und Fraktion

¹⁸ Drucksache COM(2024) 132 final, S. 8.

