

**Öffentliche Anhörung zum Thema  
„Zukunft der Freiwilligendienste“  
der Enquete-Kommission „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“**

**am 12. Februar 2001, Berlin, Reichstagsgebäude**

**Vortragstext**

**von**

*Klaus Sieveking*

**Europäischer Freiwilligendienst – Konzeption, Probleme, Vorschläge für eine  
gesetzliche Regelung**

Der „Europäische Freiwilligendienst für Jugendliche“ (EFD)<sup>1</sup> ist ein neues Angebot für freiwillige Tätigkeiten von Jugendlichen vorwiegend innerhalb, aber auch außerhalb der Europäischen Union. Diese Einrichtung lässt sich mit Formen von Freiwilligendiensten, wie wir sie in Deutschland z. B. mit dem Freiwilligen Sozialen Jahr (FSJ) oder dem Freiwilligen Ökologischen Jahr (FÖJ) kennen, vergleichen. Für diese Dienste, also nunmehr auch den EFD, bieten Träger (Verbände, Kirchen, Nichtregierungsorganisationen, öffentlicher Träger) Projekte für unterschiedliche Formen von sozialem, ökologischem oder kulturellem (künftig wohl auch sportlichem) Engagement an. Der EFD ist eine Maßnahme der europäischen Jugendpolitik im Rahmen des Programms „JUGEND FÜR EUROPA“ und dient der Förderung der sozialen und beruflichen Eingliederung junger Menschen in Europa. Er ist dazu bestimmt, unter Wahrung der Chancengleichheit von Männern und Frauen die Mobilität und Solidarität junger Menschen im Rahmen einer aktiven Bürgerschaft zu fördern. Er ermöglicht Jugendlichen einen individuellen, längerfristigen Auslandsaufenthalt<sup>2</sup> von bis zu einem Jahr sowie die Tätigkeit in einer gemeinnützigen Organisation im Gastland.

---

1 BTDrucks. 13/10337 vom 02.04.98.

2 Nach einer Umfrage von Eurobarometer bei Jugendlichen im Alter von 15 bis 24 Jahren zu den Vorteilen der Europäischen Union steht die Möglichkeit, innerhalb der 15 Mitgliedstaaten hinzufahren, wo man will, bei den Jugendlichen an erster Stelle, vgl. Europäische Kommission (Hrsg.), Die jungen Europäer. Eurobarometer 47.2., Brüssel Juni, 1997, 101 ff.

## 1. Zur Bedeutung von Freiwilligentätigkeit in Deutschland und in Europa

Die Entwicklung auf europäischer Ebene steht in Zusammenhang mit den gesellschaftspolitischen Debatten über Freiwilligentätigkeit und bürgerschaftliches Engagement. Seit geraumer Zeit werden Diskussionen über neue Strukturen der Arbeitsgesellschaft<sup>3</sup>, den „Dritter Sektor“<sup>4</sup> zwischen Markt und Staat und die „Bürgerarbeit“<sup>5</sup> geführt. Hierbei geht es um die Anerkennung auch nicht marktförmig organisierter Tätigkeiten und ihrer politischen Organisation. Freiwillige Tätigkeiten wie etwa freiwillige Jugendgemeinschaftsdienste werden als ein Merkmal unserer Zivilgesellschaft, als Teil intermediärer Institutionsstrukturen zwischen Staat einerseits und dem einzelnen Menschen andererseits angesehen<sup>6</sup>.

Schon seit längerem gibt es zu diesem Thema Aktivitäten auch auf institutionalisierter europäischer Ebene. Die Mitgliedstaaten des Europarates haben erstmals 1991 eine Empfehlung über die soziale Sicherheit der Arbeitnehmer ohne beruflichen Status (wie Helfern oder freiwilligen Arbeitnehmern)<sup>7</sup> und 1994 für den Bereich der Jugendpolitik die Empfehlung zur Förderung eines freiwilligen Dienstes auf Europäischer Ebene veröffentlicht<sup>8</sup>. Am 11. Mai 2000 hat der Europarat die

---

3 Statt vieler G. Mutz, Strukturen einer neuen Arbeitsgesellschaft, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 9/99, 3 – 11; J. Bango, Die Arbeit der Zukunft, Blätter der Wohlfahrtspflege 1999, 141-145; J. Kocka/C. Offe (Hrsg.), Geschichte und Zukunft der Arbeit, Frankfurt-New York 1999.

4 A. Evers, Freie Wohlfahrtspflege und Europäische Integration. Der „dritte Sektor“ im geeinten Europa, Zeitschrift für Sozialreform 1997, 208-227. B. Loose, Der dritte Sektor: Konturen eines Tätigkeitsbereichs zwischen Markt und Staat, Die Angestelltenversicherung 2000, 61-65; S. Betzelt /R. Bauer, Nonprofit-Organisationen als Arbeitgeber, 2000.

5 Dazu die Berichte der Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen und die Streitschrift wider diese Kommission von der Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen, Berlin. Zum Zusammenhang von Erwerbsarbeit, Arbeitslosigkeit, Ehrenamt und Bürgerarbeit siehe z.B. D. Wiethölter/D. Bogai, Ehrenamt und Bürgerarbeit, SozSich 1998, 289-292; A. Zimmer/S. Nährlich (Hrsg.), Engagierte Bürgerschaft. Traditionen und Perspektiven, Opladen 2000.

6 Vgl. W. Mader, Institutionalisierte Freiwilligkeit? Jugendgemeinschaftsdienste in zivilen Gesellschaften, in: K. Sieveking (Hrsg.), Der Europäische Freiwilligendienst – Statusfragen und rechtspolitische Probleme, Neuwied 2000, 23-38; siehe auch: Jugend erneuert Gemeinschaft. Manifest für Freiwilligendienst in Deutschland und Europa, M. Berninger u.a., Eine Initiative der Robert Bosch Stiftung, August 1998; B. Guggenberger (Hrsg.), Jugend erneuert Gemeinschaft, Baden-Baden 2000; Ergebnisse der Repräsentativerhebung 1999 zu Ehrenamt, Freiwilligenarbeit und bürgerschaftlichem Engagement, Stuttgart u.a. 2000 (Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend; Band 194.3).

7 Recommendation No. R (91)2.

8 Recommendation No. R (94)4.

„Europäische Konvention zur Förderung eines grenzüberschreitenden Langzeit-Freiwilligendienstes für junge Menschen“ verabschiedet<sup>9</sup>.

Innerhalb der Europäischen Union wurde erstmals im Jahre 1990 ein "Europäisches Freiwilligenprogramm" und ein "Programm für eine umfassende Jugendpolitik in den Europäischen Gemeinschaften" veröffentlicht, das die vorwiegend am Arbeitnehmerkonzept des EWG-Vertrags orientierte Jugendpolitik durch ein wirtschafts-, sozial- und kulturpolitisch begründetes Konzept von Jugendaustausch ablöste.<sup>10</sup> Die Freiwilligentätigkeit hat mit der Annahme der „Erklärung zu freiwilligen Diensten“ durch die Regierungskonferenz vom Amsterdam 1997 (Nr. 38 zum EG-Vertrag Amsterdam) europaweite Anerkennung gefunden.

## **2. Der Europäische Freiwilligendienst (EFD) der EU**

Im Jahr 1996 startete die Europäische Kommission eine zweijährige Pilotaktion "Europäischer Freiwilligendienst"<sup>11</sup>, an der etwa 2.500 Jugendliche an einem durch die Pilotaktion geförderten internationalen, 6 bis 12-monatigen Freiwilligendienst teilnehmen konnten.<sup>12</sup> Sie war mit insgesamt 24,6 Mio. ECU an Fördermitteln ausgestattet. Mit dem Gemeinsamen Beschluss Nr. 1686/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juli 1998<sup>13</sup> wurde auf der Grundlage von Art. 126 EGV (149 EGV-Amsterdam) das gemeinschaftliche Aktionsprogramm "Europäischer Freiwilligendienst für junge Menschen" für den Zeitraum 1.1.1998 bis 31.12.1999 eingeführt.<sup>14</sup> Mit der beschlossenen Mittelausstattung von 47,5 Mio. ECU konnten ca. 8.000 Jugendliche an geförderten Diensten teilnehmen.

Mit der Einführung des Gemeinschaftlichen Aktionsprogramms "JUGEND" im April 2000 wurde der Europäische Freiwilligendienst ab 2000 Bestandteil der

---

9 European Treaty Series No. 175.

10 Die Entwicklung ist nachgezeichnet und mit Quellen unterlegt von *U. Frey / M. Ribustini / J. Stringham*, Potential Development of Voluntary Service Activities, Report to the European Commission - Task Force Human Resources, Education, Training and Youth, Brussels, November 1994.

11 KOM (95) 727; siehe auch BTDrucks. 13/10337 vom 02.04.98.

12 Ihre rechtspolitische Grundlage hat die Pilotaktion in den Schlußfolgerungen des Rates und der im Rat vereinigten Minister für die Jugendfragen über die Förderung von Praktika für Jugendliche im Rahmen eines Freiwilligendienstes ABI.EG Nr. C 348 v. 9.12.94.

13 ABI.EG Nr. L 214/1 vom 31.7.1998. Zu den Erfahrungen damit siehe BTDrucks. Nr. 13/10337 vom 2.4.1998.

14 Das Aktionsprogramm erweitert die mögliche Dienstzeit um einen "kurzfristigen Freiwilligendienst", der zwischen drei Wochen und drei Monaten dauern kann.

jugendpolitischen Aktionen der Gemeinschaft.<sup>15</sup> Das Programm umfasst die Politik der Zusammenarbeit zugunsten von Jugendlichen, einschließlich des Europäischen Freiwilligendienstes und des Jugendaustausches innerhalb der Gemeinschaft und mit Drittländern. Das Programm wird mit 520 Mio. EURO für die Laufzeit vom 1.1.2000 bis 31.12.2006 ausgestattet. Nach dem Willen der Kommission sollen in den Programmteil EFD (Aktion 2) etwa 55% der geplanten Fördermittel fließen.

### *2.1 Der Freiwilligen-Begriff und Projekte im EFD*

Freiwillige im Sinne des EFD sind junge Menschen zwischen 18 und 25 Jahren, die sich für einen Zeitraum von 3 Wochen bis zu 12 Monaten aus freier Entscheidung zu einem Dienst als Vollzeitaktivität entschließen und Lernerfahrungen sowie soziale und interkulturelle Fähigkeiten erwerben wollen. Zu diesem Zweck nehmen sie in einem anderen EU-Mitgliedstaat oder EWR-Staat (Island, Liechtenstein, Norwegen) als dem, in dem sie ansässig sind, oder in einem "Drittland" im Rahmen eines von der Europäischen Kommission anerkannten Freiwilligendienst-Projektes<sup>16</sup> an einer nicht auf Gewinn ausgerichteten gemeinnützigen, unbezahlten Tätigkeit im Dienste der Allgemeinheit teil.

Die Projekte im EFD unterliegen einer Prüfung hinsichtlich ihrer gemeinnützigen Orientierung, ihrer Bildungsorientierung und ihrer Zusätzlichkeit, damit weder mögliche noch bestehende Arbeitsplätze durch den EFD eingeschränkt oder gar ersetzt werden. Ausgeschlossen ist, dass die Tätigkeiten des EFD an die Stelle des Wehrdienstes, von Ersatzdiensten, des obligatorischen Zivildienstes bzw. eventuell existierender Alternativen dazu treten. Der Freiwilligendienst ist danach durch drei Merkmale gezeichnet:

- Die *Freiwilligkeit* als freie Willensentscheidung des Jugendlichen zur Ableistung des Dienstes (unter Ausschluss der Ableistung von Pflichtdiensten im Rahmen des EFD),

---

15 Beschluß Nr.1031/2000/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.4.2000 zur Einführung des gemeinschaftlichen Aktionsprogramms „Jugend“, ABl.EG Nr. L 117/1 vom 18.5.2000.

16 Einzelheiten dazu enthält das als Leitfaden zu nutzende Benutzerhandbuch Europäischer Freiwilligendienst, das beim Deutschen Büro „Jugend für Europa“, Hochkreuzallee 20, 53175 Bonn angefordert werden kann (Email: [evs@ijab.de](mailto:evs@ijab.de); Internet: [www.ijab.de](http://www.ijab.de)).

- die *Bildungs- und Lernorientierung* des Dienstes im Sinne einer umfassenden Bildungserfahrung für die Jugendlichen und
- die *nicht auf Gewinn ausgerichtete* oder mit Erwerbsabsichten verbundene Tätigkeit in einem gemeinnützigen Projekt zum Wohle der Allgemeinheit.

## 2.2. Bildungselemente im EFD

Die Teilnahme am Freiwilligendienst ist als „eine Art nicht formaler Bildung“<sup>17</sup> konzipiert, die zur Wahl des künftigen beruflichen Weges und zur Erweiterung des Horizontes der Teilnehmer beiträgt, die die Entwicklung ihrer sozialen Fähigkeiten, eine aktive Teilnahme am öffentlichen Leben und eine ausgewogene Eingliederung in das wirtschaftliche, soziale und kulturelle Leben der Gesellschaft fördert, und den Teilnehmern ein stärkeres Bewußtsein einer echten europäischen Bürgerschaft vermittelt.<sup>18</sup> Über die bloße Wissensaneignung hinaus (Vermittlung sprachlicher, sozialer und bürgerschaftlicher Kompetenzen) strebt die EU auch die Persönlichkeitsentwicklung durch grenzüberschreitende Arbeit an. Das EFD-Programm zielt insgesamt darauf, dass die jungen Freiwilligen „ihren tatkräftigen Beitrag zu den Idealen der Demokratie, der Toleranz und der Solidarität im Gesamtzusammenhang des europäischen Aufbauwerks und zur Kooperation zwischen der Europäischen Gemeinschaft und Drittländern durch Ausübung *gemeinnütziger grenzüberschreitender Tätigkeiten*“<sup>19</sup> leisten.

Die Bildungsorientierung des Freiwilligendienstes wird institutionell durch die pädagogische Begleitung sichergestellt. Die im Aufnahmeprojekt eingesetzten Tutoren haben die Aufgabe, die Erreichung der Bildungsziele des Freiwilligendienstes aktiv zu unterstützen und die Freiwilligen in ihren interkulturellen Lernprozessen zu begleiten. Ein internes und externes Trainings- und Seminarangebot ermöglicht den Freiwilligen, die gemachten Erfahrungen zu reflektieren und zu verarbeiten.

---

17 14. Begründungserwägung des Beschlusses, Fn. 13.

18 Näheres bei N. Stengel-Deroide, Wie organisieren die Entsende- und Aufnahmeprojekte den Bildungsaspekt des FED?, in: Sieveking, Fn. 6, 157-162.

19 Vgl. Art.1 Abs. 2 Satz 2 des Beschlusses, Fn. 13. Nach Art. 2 Abs. 3 Buchst. a ist ein Schwerpunktbereich der Aktionen dieses Programms die Unterstützung von grenzüberschreitenden gemeinnützigen Tätigkeiten.

### *2.3. Risikosicherung im EFD*

Den Freiwilligen stehen ausreichende Unterhaltsmittel zur Verfügung: Sie erhalten neben Unterkunft und Verpflegung, die von den Aufnahmeprojekten finanziert werden, zur Existenzsicherung während des Dienstes eine Aufwandsentschädigung sowie ein monatliches Taschengeld, dessen Höhe von der Europäischen Kommission je nach Gastland (zwischen DM 160 und DM 400) festgelegt wird.<sup>20</sup> Die Reisekosten (internationale und örtliche) übernimmt das EFD-Programm. Darüber hinaus trägt die EU die Kosten für den Abschluß einer für die Freiwilligen begründeten Gruppenversicherung, die einen Mindest-Krankenversicherungsschutz für die Auslandstätigkeit der Freiwilligen und Haftpflicht-, Invaliditäts- und Unfallversicherungsschutz umfasst.<sup>21</sup> Die Projektträger des EFD sind gehalten, die Freiwilligen bei der Versicherung anzumelden. Die Einhaltung der Vorgaben für den EFD werden durch die Nationalagenturen in den Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission überprüft.

### **3. Statusprobleme der jungen Freiwilligen im Gemeinschaftsrecht**

Es ist bislang ungeklärt, welchen Rechtsstatus die Gemeinschaft den jungen Freiwilligen einräumt.<sup>22</sup> Weder der von der Kommission vorgelegte „Geänderte Vorschlag für eine Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates“ noch der (nicht veröffentlichte) Gemeinsame Standpunkt des Rates im Hinblick auf den Erlaß der „Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Mobilität von Studierenden, in der Ausbildung stehenden Personen, jungen Freiwilligen, Lehrkräften und Ausbildern in der Gemeinschaft“ enthalten Ausführungen zum Status der Freiwilligen. Allerdings trifft der Gemeinsame Standpunkt des Rates in der neunten Begründungserwägung zu dem Vorschlag der Empfehlung folgende Feststellung:

„Da die Freiwilligentätigkeit zudem eine konkrete gemeinnützige Tätigkeit darstellt, für die kein Entgelt gezahlt wird, sollte sie auch im Rahmen der nationalen Rechtsvorschriften nicht mit einer Beschäftigung gleichgestellt werden.“

---

20 Hierdurch kommt zum Ausdruck, dass es sich nicht um Erwerbsarbeit im Rahmen eines Arbeitsverhältnisses handelt. Für Deutschland ist der Betrag DM 350.

21 Dies Sicherungspaket wird für die Kommission von der Gruppenversicherung AXA angeboten.

22 Vgl. den Anhang zum Beschluß Nr. 1686/98/EWG, Fn. 13

Mit dieser Klassifizierung ist zumindest ausgesprochen, dass die Freiwilligen nicht als Arbeitnehmer anzusehen sind. Daraus resultieren Fragen sowohl zum Freizügigkeitsrecht als auch zum Recht der sozialen Sicherung der Freiwilligen im EFD.

### 3.1. Der Freizügigkeitsstatus der jungen Freiwilligen im EFD

Das Freizügigkeitsrecht für die jungen Freiwilligen im EFD betrifft den Kern ihres europäischen Bürgerstatus. Als Unionsbürger haben sie Anspruch auf Freizügigkeit nach Maßgabe der Vorschriften des EG-Vertrages. Der Vertrag geht grundsätzlich von einer *Arbeitnehmerfreizügigkeit* aus (Art. 39, ex: 48 EGV). Aufgrund der umfangreichen Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften (EuGH) zum Freizügigkeitsrecht ist der Anwendungsbereich von Art. 39 erheblich erweitert worden. Der europäische Gesetzgeber hat aus dieser Rechtsprechung Konsequenzen gezogen und mit einigen Freizügigkeitsrichtlinien in den Jahren 1990/93 über das Aufenthaltsrecht für aus dem Erwerbsleben ausgeschiedene Arbeitnehmer und Selbständige, für sonstige Nichterwerbstätige und für Studenten den persönlichen Anwendungsbereich erweitert, ohne dass diesen Personen der Arbeitnehmer-Freizügigkeitsstatus übertragen wurde.

Nach Art.5 Abs.4 des Beschlusses zum Programm „JUGEND“ ergreifen die Mitgliedstaaten die für den reibungslosen Ablauf des Programms erforderlichen Maßnahmen und bemühen sich, die ihnen notwendigen und geeignet erscheinenden Maßnahmen zu treffen, „um etwaige rechtliche oder administrative Hindernisse für die Teilnahme an diesem Programm zu beseitigen“.<sup>23</sup> Die Frage nach dem Freizügigkeitsstatus der jungen Freiwilligen wird in den Mitgliedstaaten nun allerdings unterschiedlich beantwortet insofern, als diese den Freiwilligen einen unterschiedlichen aufenthaltsrechtlichen Status zuweisen<sup>24</sup>: Sie betrachten Freiwillige z.B. als Arbeitnehmer (*Luxemburg, Norwegen*), als (Quasi-) Arbeitnehmer (*Deutschland, Niederlande*), als Studierende (*Frankreich*) oder als Auszubildende (*Italien*) mit entsprechenden Aufenthaltstiteln. Vor dem Hintergrund der

---

23 Vgl. Fn. 15.

24 Siehe hierzu die vergleichenden Berichte aus England, Frankreich, Italien, den Niederlanden, Norwegen (als EWR-Land) und Deutschland, in: K. Sieveking, Fn. 6, sowie die Belege bei R. Schuler, Der arbeits-, sozial- und steuerrechtliche Status von Teilnehmern am Europäischen Freiwilligendienst für Jugendliche, in: Sieveking, Fn. 6, 142-160, 146 ff., der die Freiwilligentätigkeit nicht als eine Arbeitnehmertätigkeit ansieht.

unterschiedlichen Rechtspositionen derartiger Zuordnungen erscheint ein einheitlicher Freizügigkeitsstatus empfehlenswert. Angesichts der innerhalb der EU überwiegenden und von den europäischen Institutionen Kommission, Rat und Parlament vertretenen Meinung, dass *die jungen Freiwilligen keine Arbeitnehmer* sind<sup>25</sup>, stellt sich die Frage, auf welcher Rechtsgrundlage ihnen Freizügigkeit in der EU zu gewähren ist. Der EuGH hat den freizügigkeitsbezogenen Arbeitnehmerbegriff weit ausgelegt. Gleichwohl passt die Freiwilligentätigkeit nicht unter die von ihm entwickelten Kriterien.

Der Charakter der Freiwilligentätigkeit ist abzugrenzen von einer Bildungsmaßnahme mit formalem Abschluß. Die Anwendung der Freizügigkeitsrichtlinie für Studenten paßt deshalb nicht, weil bei Freiwilligen der Hauptzweck des Aufenthalts nicht der Besuch einer Lehranstalt zum Erwerb einer beruflichen Bildung ist.<sup>26</sup> Bei Praktikanten und Volontären ist streitig, ob man sie den Arbeitnehmern gleichstellt<sup>27</sup> oder nicht<sup>28</sup>. Bei beiden Personengruppen wird man immerhin sagen können, dass ihre Leistungen einen gewissen wirtschaftlichen Wert haben, ohne dass sie ein Entgelt (dies ist ein wesentliches Kriterium für die Annahme der Arbeitnehmereigenschaft) erhalten. Der EuGH hat zu dieser Frage bislang nicht Stellung genommen. Nach seinen bisherigen Äußerungen zu Bildung und Freizügigkeit ist zu vermuten, dass der Kreis der jungen Freiwilligen im EFD aus den Gesichtspunkten der Bedeutung der Freizügigkeit für Unionsbürger, der Gleichbehandlung und der bisherigen Beschlußlage der EU zum Freiwilligendienst („soft law“) in die Freizügigkeitsgarantie für Unionsbürger (Art. 18 EGV, ex: 8a)

---

25 Konsequenterweise unterfällt die Freiwilligentätigkeit nicht einer Arbeitserlaubnis: Die Regelung von § 9 Nr. 16 der Arbeitsgenehmigungsverordnung (ArGV) v. 17.9.1998, wonach Ausländer im Alter von 16 –26 Jahren keiner Arbeitsgenehmigung für die Teilnahme an einem freiwilligen sozialen oder ökologischen Jahr i. S. d. FSJG und des FÖJG oder im Rahmen eines vergleichbaren Programms der Europäischen Gemeinschaft bedürfen, unterstreicht den arbeitsmarktneutralen Charakter derartiger Tätigkeiten. Anderer Ansicht nach kann - unter Bezugnahme auf die finanzielle Absicherung der Freiwilligen - dieser Freiwilligentätigkeit die Arbeitnehmereigenschaft nicht abgesprochen werden, vgl. *K. Hailbronner/C. Kreuzer*, Staats- und europarechtliche Aspekte der Einführung von Jugendgemeinschaftsdiensten, in: B. Guggenberger, Fn. 6, 388-429, 415.

26 RL 93/96/EWG des Rates über das Aufenthaltsrecht der Studenten vom 29.10.1993, ABI.EG Nr. L 317/59. Nachweise zur Entwicklung der Rechtsprechung und Richtliniensetzung über die Studenten bei *G. Brinkmann*, Aufenthaltsrecht der Ausländer aus EG-Staaten, in: B. Huber, Handbuch des Ausländer- und Asylrechts, München Stand: Juli 1999, SystDarst III, Rn: 105 ff.

27 So *U. Wölker*, in: Groeben/Ehlermann/Thiesing, Kommentar zum EWG-Vertrag, 5. Auflage 1997, Vor Art. 48, Rn. 28; siehe auch EuGH, Slg. 1992 I-3161 (Rs C-3/90 – BERNINI).

28 So *A. Randelzhofer*, in: Grabitz/Hilf, Kommentar zum EG/EU-Vertrag, Art. 48, Rn. 2.

einzu beziehen ist (ähnlich wie früher bei den Studenten<sup>29</sup>). Um in der jetzigen Situation die Rechtslage für die Freiwilligen zu verbessern und gemeinschaftsweit zu vereinheitlichen, ist zu fragen, durch welchen Rechtsakt die Gemeinschaft einen einheitlichen Freizügigkeitsstatus garantieren kann.

Denkbar wäre eine Empfehlung seitens der EG. Nach Art. 149 Abs. IV und 150 Abs. IV EGV kann das Europäische Parlament zusammen mit dem Rat im Mitentscheidungsverfahren (Art. 251 EGV) Fördermaßnahmen unter Ausschluß jeglicher Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten erlassen und mit qualifizierter Mehrheit Empfehlungen verabschieden. Diesen Weg geht jetzt der von der Kommission am 9.11.2000 vorgelegte "Vorschlag für eine Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Mobilität von Studierenden, in der Ausbildung stehenden Personen, jungen Freiwilligen, Lehrkräften und Ausbildern in der Gemeinschaft"<sup>30</sup>. Bemerkenswert ist allerdings, dass in diesem Vorschlag und auch in dem Gemeinsamen Standpunkt des Rates im Hinblick auf den Erlaß der „Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Mobilität von Studierenden, in der Ausbildung stehenden Personen, jungen Freiwilligen, Lehrkräften und Ausbildern in der Gemeinschaft“ vom gleichen Tag keine Empfehlung für einen eigenen Freiwilligenstatus enthalten ist. Gerade wegen der in den erwähnten EU-Dokumenten immer wieder betonten Besonderheiten der Tätigkeit von jungen Freiwilligen, insbesondere der Gemeinnützigkeit ihrer Tätigkeit, läge es nahe, einen besonderen „Status junger Freiwilliger“ zu konstituieren, der von den Mitgliedstaaten entsprechend ihrer Tradition von freiwilligen Tätigkeiten näher ausgestaltet werden könnte.

Zu denken wäre aber auch an die Anwendung der allgemeinen Freizügigkeitsrichtlinie, zumal die Existenzmittel (Unterkunft, Verpflegung, Reisekosten) und ein Krankenversicherungsschutz garantiert sind. Angesichts unterschiedlicher Niveaus der Sozialhilfe müßten die EU-Staaten hier unter Umständen eine ergänzende (völkerrechtliche) Verwaltungsvereinbarung treffen, in der sie sich gegenseitig verpflichten, die entsprechenden Zahlungen der Projektträger als vergleichbare Garantie des Existenzminimums anzuerkennen.

---

<sup>29</sup> Vgl. EuGH Slg. 1985, 593 (Rs 293/83 - GRAVIER).

<sup>30</sup> Geänderter Vorschlag vom 9.11.2000, KOM (2000) 723 endgültig.

Vorzuziehen wäre der Erlaß einer eigenständigen Freizügigkeitsrichtlinie für „Junge Freiwillige“. Auf der Grundlage einer derartigen Freizügigkeitsrichtlinie könnten dann einheitlich in der EU/EWR für EFD-Teilnehmer für die Dauer ihrer Tätigkeit bei den Aufnahmeprojekten zeitlich befristete Aufenthaltsgenehmigungen-EWG für Unionsbürger oder Aufenthaltsbewilligungen für Drittstaater erteilt werden. Wie mit den Freiwilligen im Falle von Freiwilligendiensten in mit der EU assoziierten Staaten umzugehen ist, könnte ebenfalls in entsprechenden Verwaltungsabkommen geklärt werden.

### *3.2 Der gemeinschaftssozialrechtliche Status der jungen Freiwilligen im EFD*

Angesichts der Internationalität des Dienstes stellt sich die Frage nach dem anzuwendenden Recht. Da sich die jungen Freiwilligen im EFD nur vorübergehend, höchstens jedoch ein Jahr im Ausland aufhalten, liegt es nahe, die sozialrechtlichen Vorschriften des bisherigen Aufenthalts- bzw. Wohnsitzstaates anzuwenden. Denn hier ist festgelegt, welcher sozialrechtliche Status besteht, der für die Zeit des Auslandsaufenthalts und nach Rückkehr gewahrt und abgesichert werden soll (so sieht es die Ausstrahlungswirkung des § 4 SGB IV für entsandte Arbeitnehmer vor). Erst wenn die (Fort-)Geltung des nationalen Sozialrechts bei ihrer grenzüberschreitenden Freiwilligentätigkeit für die jungen Freiwilligen geklärt ist, werden sie die Entscheidung, den EFD zu beginnen, mit mehr Motivation treffen und ohne Mobilitätshindernisse ihr Recht auf Freizügigkeit in Anspruch nehmen.

Welche Rechtslage sich im Falle der grenzüberschreitenden Tätigkeit im EFD ergibt, d.h. welches Recht anzuwenden ist, bestimmt sich nach dem gemeinschaftsrechtlichen Koordinierungsrecht.<sup>31</sup> Für den Bereich der sozialen Sicherheit verweist die Verordnung über die soziale Sicherheit, die VO (EWG) Nr. 1408/71, primär auf den Ort der Beschäftigung oder Tätigkeit. Sie enthält aber auch Entsendungsregelungen (vgl. Art. 13 Abs.2, Art. 14 VO/EWG Nr. 1408/71). Bei der Entsendungsregelung (Art. 14 Abs.1) ist zweifelhaft, ob diese auf den Dienst im Rahmen des EFD in einem anderen Mitgliedstaat angewandt werden kann. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften (EuGH) setzt eine Entsendung voraus, dass eine vorübergehende Arbeitsleistung für Rechnung des entsendenden Unternehmens vorausgesetzt wird, die im Fall der Tätigkeit im

---

<sup>31</sup> Hierzu und zum folgenden *Schuler* (Fn. 24), S. 125f.

EFD auszuschließen ist. Um Unsicherheiten bei den Freiwilligentätigkeiten zu vermeiden, sollte eine eigenständige, klarstellende kollisionsrechtliche Regelung in die VO (EWG) Nr. 1408/71 aufgenommen werden.

#### **4. Der Sozial- und steuerrechtliche Status der jungen Freiwilligen**

Der sozial- und steuerrechtliche Status von Teilnehmern am Europäischen Freiwilligendienst für Jugendliche ist besonders prekär. Hier bestehen wegen der unterschiedlichen sozial- und steuerrechtlichen Absicherung bzw. Behandlung von Freiwilligentätigkeiten in den einzelnen Mitgliedstaaten große Unterschiede, die mit der grenzüberschreitenden Dienstleistung noch komplizierter werden. Nicht überall gibt es gesetzliche Vorbilder, an die der EFD angeglichen werden kann. Im Prinzip sind statuswahrende und statuserhaltende Maßnahmen vorzusehen.<sup>32</sup>

In Deutschland hat der Gesetzgeber im jeweiligen § 1 Nr. 1 des FSJG und dem FÖJG<sup>33</sup> für die entsprechende freiwillige Arbeit ein Arbeitsrechtsverhältnis gesetzlich fingiert. Damit sind die Teilnehmer in der gesetzlichen Sozialversicherung (gesetzliche Renten-, Kranken-, Unfall-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung) pflichtversichert. Einer entsprechenden Anwendung dieser Regelungen auf den Europäischen Freiwilligendienst stehen die Besonderheiten des EFD entgegen (informale Bildung, Arbeitsmarktneutralität, Ablehnung des Arbeitnehmerstatus).

##### *4.1. Gleichstellender Nachteilsausgleich anstelle von Diskriminierung*

Die sozialrechtlichen Regelungen, die für die Teilnehmer des FSJ und des FÖJ Nachteile ausgleichen, müssten unter dem Gesichtspunkt des Diskriminierungsverbots auch jungen Freiwilligen des EFD eingeräumt werden.

- a) Ausdrücklich ist ein Benachteiligungsverbot von Teilnehmern des FSJ und FÖJ in § 34 Nr. 3 des *Hochschulrahmengesetzes* geregelt. Zur Vermeidung von Diskriminierungen gegenüber den Teilnehmern des EFD müsste auch für diese ein Benachteiligungsverbot im Rahmen des HRG eingeführt werden.
- b) Im Rahmen der *Arbeitslosenversicherung* müsste für Teilnehmer am EFD, die unmittelbar vor Beginn des Freiwilligendienstes in einem

---

32 Ausführlich dazu *R. Schuler*, Fn. 24, 153 ff..

33 Gesetz zur Förderung eines freiwilligen sozialen Jahres v. 17.8.1964 (BGBl. I S. 640), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes zur Förderung eines freiwilligen ökologischen Jahres vom 17.12.1993 (BGBl. I, 2118). Die Gesetze sind kommentiert von *S. Hüttmann-Stoll*, Handbuch zum Sozialrecht 264, Gruppe 2c, Stand: 1997.

Versicherungsverhältnis gestanden haben, gesichert werden, dass ihre erworbenen Leistungsansprüche erhalten bleiben (Besitzstandswahrung entsprechend § 344 Abs. 2 SGB III).

- c) Für die Krankenversicherung sollte eine Ausdehnung der Familienversicherung entsprechend § 10 Abs. 2 Nr. 3 ebenso wie für Teilnehmer am FSJ und FÖJ auch für Teilnehmer am EFD ermöglicht werden.
- d) Bei der Unfallversicherung sollte im Falle eines Dienstunfalls für die Leistungsberechnung der (höhere) Jahresverdienst zugrundegelegt werden, der ohne Aufnahme des Freiwilligendienstes maßgeblich gewesen ist, § 82 Abs. 2 SGB VII.
- e) Für die *steuerrechtliche* und *kindergeldrechtliche Berücksichtigung* von Kindern wurde bereits eine Gleichstellung mit Teilnehmern des FSJ und des FÖJ gesetzlich geregelt. Infolge der Tatsache, dass eine Teilnehmerin am EFD aus Deutschland während ihrer Freiwilligenarbeit in einem Projekt in Irland sowohl auf ihr Kindergeld als auch auf ihre Waisenrente verzichten mußte<sup>34</sup>, hat es eine Gesetzgebungsinitiative<sup>35</sup> im Deutschen Bundestag gegeben. Dieser ist es zu verdanken, dass bereits Ende 1999 eine kindergeld- und steuerrechtliche Gleichstellung des EFD mit dem FSJ und dem FÖJ erfolgte. Die entsprechenden Vorschriften (§ 32 Absatz 4 Satz 1 Nr. 2 Buchstabe d) EStG und § 2 Absatz 2 Nr. 2 Buchstabe d) BKGG) sind durch das Gesetz zur Familienförderung vom 22.12.1999 (BGBl. I, 2552) neu gefaßt worden. § 32 Absatz 4 Satz 1 Nr. 2 Buchstabe d) EStG und § 2 Absatz 2 Nr. 2 Buchstabe d) BKGG lauten in der geänderten Fassung (Ergänzung *kursiv* hervorgehoben):

"d)...ein freiwilliges soziales Jahr im Sinne des Gesetzes zur Förderung eines freiwilligen sozialen Jahres, ein freiwilliges ökologisches Jahr im Sinne des Gesetzes zur Förderung eines freiwilligen ökologischen Jahres *oder einen Freiwilligendienst im Sinne des Beschlusses Nr. 1686/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juli 1998 zur Einführung des gemeinschaftlichen Aktionsprogramms "Europäischer Freiwilligendienst für junge Menschen" (ABl.EG Nr. L 214 S.1) leistet oder...*"

---

34 Dieser Fall war Anlaß für eine vom Zentrum für Europäische Rechtspolitik an der Universität Bremen veranstaltete internationale Tagung in Bremen über den Rechtsstatus der Freiwilligen im EFD. Die Beiträge zu dieser Tagung sind zusammengefasst bei K. Sieveking, Fn. 6. Siehe dort (a.a.O., Anhang, 209 ff.) auch die Dokumentation zu dem beim Finanzgericht Bremen geführten Rechtsstreit.

35 Zum Gesetzgebungsverfahren („Lex Anna“) und den neuen Gesetzesfassungen siehe V. Kröning, in: Sieveking, Fn. 6, 191-195.

Ab sofort erhalten alle Freiwilligen im Europäischen Freiwilligendienst auch im neuen Aktionsprogramm JUGEND unter Beachtung der zugrundeliegenden gesetzlichen Bedingungen Kindergeld.<sup>36</sup>

- f) Auch bei der *Waisenrente aus der Unfallversicherung* (§ 67 Abs.3 SGB VII) sowie aus der *gesetzlichen Rentenversicherung* (§ 48 Abs.4 Nr.2a) SGB VI) ist der Dienst im Rahmen des EFD aus Gleichbehandlungsgründen als Verlängerungstatbestand für Zeiten nach Vollendung des 18. Lebensjahres vorzusehen und der Schul- oder Berufsausbildung insoweit gleichzustellen.

#### 4.2. Arbeitnehmerähnlicher Sozialversicherungs-Status ?

Vor dem Hintergrund Charakterisierung der Freiwilligentätigkeit im EFD als Nichtarbeitsverhältnis stellt sich die Frage, wie die Mitgliedstaaten der EU diesen Gegebenheiten gerecht werden können. In dem Gemeinsamen Standpunkt des Rates im Hinblick auf den Erlaß der „Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Mobilität von Studierenden, in der Ausbildung stehenden Personen, jungen Freiwilligen, Lehrkräften und Ausbildern in der Gemeinschaft“ vom 9.11. 2000 werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, „die von ihnen im Rahmen der nationalen Rechtsvorschriften als geeignet erachteten Maßnahmen zu ergreifen, damit die anerkannte, unentgeltlich geleistete Freiwilligentätigkeit nicht mit einer Beschäftigung gleichgestellt wird.“ Der geänderte Vorschlag des Europäischen Parlaments und des Rates für eine Gemeinsame Empfehlung vom gleichen Tage legt den Mitgliedstaaten unter „4. Maßnahmen insbesondere für die jungen Freiwilligen“ nahe,

„f) Maßnahmen zu ergreifen, die sie für geeignet halten, um zu verhindern, dass die Freiwilligentätigkeit einer bezahlten Tätigkeit als abhängig Beschäftigter oder Selbständiger gleichgestellt wird“ und zu „vermeiden, dass die auf nationaler Ebene zugelassenen Einrichtungen, die Freiwillige im Rahmen der grenzüberschreitenden Mobilität aufnehmen, einem Arbeitgeber gleichgestellt und deshalb zur Abführung von Sozialversicherungsbeiträgen und Steuern für eben diese Freiwilligentätigkeiten verpflichtet werden“.

---

<sup>36</sup> Rundschreiben des Bundesamtes für Finanzen (STI4-S2280-74/2000). Musterbestätigungen für die Familienkasse – sie wird durch die Entsendeorganisation ausgestellt – können unter [www.webforum-jugend.de/framesets/service\\_material.htm](http://www.webforum-jugend.de/framesets/service_material.htm) heruntergeladen werden; Nachfragen bei [beckers@ifemail.de](mailto:beckers@ifemail.de).

Es wird – die erwähnten Maßnahmen zum Nachteilsausgleich, die in der Empfehlung ebenfalls angemahnt werden, als bereits verabschiedet unterstellt – darauf ankommen festzulegen, wie das Rentenrisiko der jungen Freiwilligen eingeschätzt wird. Wollte man bei Ihnen ebenso wie im Rahmen des FSJ und des FÖJ ein Arbeitsverhältnis fingieren, müsste geklärt werden, wer die anfallenden Kosten der Rentenversicherung zahlt. Sollte man die Zeit der Freiwilligentätigkeit innerhalb des EFD rentenversicherungsbezogen gar nicht schützen wollen, könnte dies dem Gleichbehandlungsgebot widersprechen. So bliebe nur die Alternative, dass die Träger während der Freiwilligentätigkeit im EFD die Beiträge zahlen – dafür gibt es bislang allerdings keine zustimmenden Äußerungen – oder dass der Bund die Beitragslast (im Rahmen einer weiteren Fremdlast der Sozialversicherung) erstattet (auch hierfür gibt es bislang keine positiven Anzeichen). Hier deuten sich politische Aushandlungsprozesse an, deren Ergebnis im Bewusstsein der unterschiedlichen Akteure nur schwer prognostizierbar ist. Neben der Frage der Rentenversicherung bliebe jedenfalls folgendes zur Regelung aufgegeben:

Zur Vermeidung unterschiedlicher Behandlung von Freiwilligentätigkeiten von jungen Leuten in Deutschland sind jedenfalls eine Reihe von gesetzlichen Änderungen im Arbeitslosenversicherungsrecht (§ 344 Abs. 2 SGB III), im Krankenversicherungsrecht (§ 310 Abs. 2 SGB V), im Unfallversicherungsrecht (§ 82 Abs. 2 SGB VII), im Hochschulrahmengesetz (§ 34 Satz 1 Nr. 3 HRG) und für Waisenrenten aus der Unfallversicherung (§ 67 Abs. 3 DGB VII) und aus der Rentenversicherung (§ 48 Abs. 4 Nr. 2a) SGB VI) erforderlich.

### **Vorschläge für den Erlass rechtlicher Regelungen:**

Regelungsvorschläge auf EU-Ebene:

- Zur Garantie des Freizügigkeitsrechts von Teilnehmern des Europäischen Freiwilligendienstes (EFD) sollte eine gemeinschaftsrechtliche Regelung (z.B. eine Richtlinie, vergleichbar derjenigen für Studenten) erlassen werden, mit der der eigenständige Status „Junge Freiwillige“ anerkannt wird. Jedenfalls sollte im Rahmen der gegenwärtig diskutierten „Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Mobilität von Studierenden, in der Ausbildung stehenden Personen, jungen Freiwilligen, Lehrkräften und Ausbildern in der Gemeinschaft“

den Mitgliedstaaten die Institutionalisierung ein eigenständiger Status von jungen Freiwilligen empfohlen werden. Bei Anwendung der allgemeinen Freizügigkeitsrichtlinie bedürfte es einer ergänzenden Regelung (internationale Verwaltungsvereinbarung) über die gegenseitige Anerkennung der Zahlungen der Projektträger an die jungen Freiwilligen als Garantie des Existenzminimums.

- Zur Klarstellung darüber, nach welchen Kriterien Sozialrechtsansprüche bei Auslandsaufenthalten im Rahmen des EFD koordiniert werden sollen, ist eine eigenständige, die Situation der jungen Freiwilligen im EFD klarstellende kollisionsrechtliche Regelung im Rahmen der Entsenderegelungen der Koordinierungsverordnung der EG über die soziale Sicherung (VO (EWG) Nr. 1408/71) aufzunehmen.

Regelungsvorschläge auf der Ebene der Bundesgesetzgebung:

- Zur Vereinheitlichung und Gleichstellung der Freiwilligentätigkeiten junger Freiwilliger in der Bundesrepublik Deutschland wird ein eigenständiges „Gesetz über freiwillige Tätigkeiten von Jugendlichen“ vorgeschlagen, das sowohl den Besonderheiten der jeweiligen institutionalisierten Freiwilligendienste (FSJ, FÖJ, EFD) gerecht werden als auch gemeinsame Regelungen für die Freiwilligendienste (z.B. Bildungselemente, Entsendebedingungen, Aufenthaltsrecht bei Auslandsaufenthalt) übergreifend regeln sollte. Eine rechtliche Verbindung zu anderen als freiwilligen Diensten (z.B. Zivildienst) sollte unterbleiben, weil deren Charakter (staatlich verordnete Tätigkeiten zur Befriedigung gesellschaftlicher und sozialer Bedürfnisse) sich grundlegend von den Zielen der Freiwilligentätigkeit unterscheidet.
- Zur Vermeidung unterschiedlicher Behandlung von Freiwilligentätigkeiten von jungen Leuten in Deutschland sind eine Reihe von gesetzlichen Änderungen im Arbeitslosenversicherungsrecht (§ 344 Abs. 2 SGB III), im Krankenversicherungsrecht (§ 310 Abs. 2 SGB V), im Unfallversicherungsrecht (§ 82 Abs. 2 SGB VII), im Hochschulrahmengesetz (§ 34 Satz 1 Nr. 3 HRG) und für Waisenrenten aus der Unfallversicherung (§ 67 Abs. 3 DGB VII) und aus der Rentenversicherung (§ 48 Abs. 4 Nr. 2a) SGB VI) erforderlich.