

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Vorschlag für eine Empfehlung des Rates über die europaweite Mobilität junger Freiwilliger

KOM(2008) 424 endg.; Ratsdok. 11428/08

Übermittelt vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie am 10. Juli 2008 gemäß § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 12. März 1993 (BGBl. I S. 313), zuletzt geändert durch das Föderalismusreform-Begleitgesetz vom 5. September 2006 (BGBl. I S. 2098).

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat die Vorlage am 3. Juli 2008 dem Bundesrat zugeleitet.

Die Vorlage ist von der Kommission am 4. Juli 2008 dem Generalsekretär/Hohen Vertreter des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Hinweis: vgl. Drucksache 569/04 = AE-Nr. 042557
und Drucksache 641/07 = AE-Nr. 070709

BEGRÜNDUNG

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

Gründe und Ziele des Vorschlags

Diese Initiative ist Bestandteil der erneuerten EU-Sozialagenda zum Thema „Chancen, Zugangsmöglichkeiten und Solidarität im Europa des 21. Jahrhunderts“ und zielt darauf ab, die Mobilität junger Freiwilliger in Europa zu fördern. Sie soll helfen, neue Mobilitätsmöglichkeiten für junge Freiwillige in den Mitgliedstaaten zu eröffnen und die Entwicklung und Zugänglichkeit von Bildungsangeboten für junge Menschen zu fördern, eingedenk der Tatsache, dass die Freiwilligentätigkeit eine wichtige Form des nicht formalen Lernens darstellt. Sie soll ferner dazu beitragen, die Solidarität zwischen Einzelnen und Gemeinschaften zu verstärken.

Die Mobilität junger Menschen wird gefördert, indem die Mitgliedstaaten ersucht werden, die Interoperabilität ihrer nationalen Freiwilligenstrukturen (ob von der Zivilgesellschaft oder von staatlichen Stellen ausgerichtet) zu verbessern und verbleibende Hindernisse für grenzüberschreitende Aktivitäten auszuräumen. Die transnationale Mobilität trägt dazu bei, dass die jungen Freiwilligen mehr über andere EU-Länder und Arbeitsmärkte erfahren, und fördert ihre soziale Eingliederung und Beschäftigungsfähigkeit. Sie kann einen wesentlichen Beitrag zu Europas Wettbewerbsfähigkeit und Solidarität leisten und insbesondere das Bewusstsein als Unionsbürger schärfen.

Hindernisse für die transnationale Mobilität junger Freiwilliger stellen eine Verschwendung von Humanressourcen dar. Durch nicht formales Lernen kann die grenzüberschreitende Freiwilligentätigkeit zum Erwerb von Wissen und Fertigkeiten beitragen, die wiederum die Beschäftigungsfähigkeit der jungen Menschen verbessern. Angesichts der hohen Jugendarbeitslosigkeit in vielen Teilen der EU stellt die Freiwilligentätigkeit ein Mittel dar, um eine Brücke zwischen Schule und Erwerbsleben zu schlagen. Auf den zunehmend globalisierten Märkten haben Menschen mit mehrsprachigem, multikulturellem Hintergrund die besseren Chancen. Mit Blick auf Kreativität und Innovation sollten die jungen Menschen in der EU vielfältige Möglichkeiten erhalten, ihren Horizont zu erweitern und ihr Potenzial zu entfalten. Die Ausweitung des Angebots grenzüberschreitender Freiwilligenaktivitäten für alle jungen Menschen in Europa würde zur Umsetzung des Europäischen Pakts für die Jugend beitragen und helfen, die Ziele der Lissabon-Strategie zu verwirklichen.

Die Freiwilligentätigkeit junger Menschen kann dazu beitragen, die soziale Solidarität in Europa zu verbessern, aber auch auf andere gemeinsame politische Ziele (z. B. Katastrophenschutz, soziale Eingliederung, Erhalt des Kulturerbes, Regionalentwicklung, Umweltschutz) positive Auswirkungen haben. Die EU muss sich ferner darum bemühen, die jungen Unionsbürger für die europäischen Werte zu sensibilisieren, damit das europäische Aufbauwerk fortgesetzt werden kann. Mit dieser Initiative will die EU helfen, praktische und administrative Hindernisse zu beseitigen, die die Bürgerinnen und Bürger davon abhalten, ihren eigenen Beitrag zur Solidarität zu leisten – etwas, das vielen jungen Menschen am Herzen liegt –, und gleichzeitig die vielfältigen Strukturen und Traditionen im Bereich freiwilligen Engagements, die in Europa existieren und sich weiterentwickeln, schützen und aufwerten.

Allgemeiner Kontext

Die Bedeutung der Freiwilligentätigkeit junger Menschen hat auf nationaler und europäischer Ebene zugenommen. Es besteht allgemeiner Konsens darüber, dass die Freiwilligentätigkeit eine wichtige Rolle für die gesellschaftliche, berufliche und wirtschaftliche Eingliederung junger Menschen (insbesondere benachteiligter junger Menschen) spielt und gleichzeitig dort, wo sie ausgeübt wird, Nutzen erbringt.

Diese Vorteile sind im Falle grenzüberschreitender Aktionen sogar noch größer. Die Erfahrung zeigt, dass der freiwillige Einsatz in einem anderen Land einen starken Einfluss auf junge Menschen und ihre persönliche und berufliche Entwicklung hat. In der Tat sind die Vorteile einer grenzüberschreitenden Freiwilligentätigkeit für die Beteiligten klar ersichtlich: 62 % der Menschen, die am Europäischen Freiwilligendienst (EFD) teilgenommen haben (eine Aktion des Programms „Jugend in Aktion“¹), sind der Meinung, dass diese Erfahrung ihre beruflichen Perspektiven verbessert hat. Und auch die lokale Gemeinschaft, in der die jungen Freiwilligen grenzüberschreitend eingesetzt werden, zieht sowohl in kultureller als auch in wirtschaftlicher Hinsicht Nutzen aus deren Engagement.

Die Nachfrage nach Freiwilligen-Stellen nimmt ebenfalls zu: Eine im Jahr 2008 durchgeführte Erhebung der *Association of Voluntary Organisations (AVSO)* unter 138 Freiwilligenorganisationen kommt zu dem Schluss, dass die Zahl ihrer Freiwilligen zwischen 2007 und 2008 gestiegen ist². Im Jahr 2007 wurden im Rahmen des EFD ca. 4000 Freiwillige beim grenzüberschreitenden Einsatz finanziell unterstützt, was 74 % der Bewerbungen entspricht. In dem betreffenden Jahr musste das EFD-Budget auf Kosten anderer Aktionen des Programms „Jugend in Aktion“ aufgestockt werden. Dieses Jahr sind die EFD-Bewerbungen bereits um 17 % gestiegen.

Was die *potenzielle* Nachfrage anbelangt, so ergab eine im Jahr 2007 durchgeführte Eurobarometer-Umfrage³ unter jungen Menschen in den Mitgliedstaaten, dass zwar nur 16 % der Befragten an einer Freiwilligentätigkeit teilnahmen, dass jedoch 74 % an einer solchen Erfahrung interessiert wären, wenn es mehr Programme gäbe, die entsprechende Anstöße geben. Derzeit leben 96 Millionen junge Menschen im Alter von 15 bis 29 Jahren in der Europäischen Union. Selbst wenn nur 1 % aller Menschen dieser Altersgruppe an grenzüberschreitenden Freiwilligenprojekten teilnehmen wollten, ergäbe dies 64 000 Auslandseinsätze pro Jahr.

Haupthindernisse für grenzüberschreitende Freiwilligenvorhaben zwischen EU-Mitgliedstaaten

Trotz des starken Interesses mangelt es erheblich an Gelegenheiten für grenzüberschreitende Freiwilligentätigkeit in Europa, und nationale Strukturen allein (ob von der Zivilgesellschaft oder von staatlichen Stellen ausgerichtet) können die Nachfrage nicht befriedigen. Mangelnde **Interoperabilität** der verschiedenen nationalen Strukturen und unzureichende Informationen

¹ Beschluss Nr. 1719/2006/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. November 2006 über die Einführung des Programms „Jugend in Aktion“ im Zeitraum 2007-2013, ABl. L 327 vom 24.11.2006, S. 30.

² Erhebung von AVSO und Youthnetworks; NoBorders Foundation, Niederlande, 28. Februar 2008; <http://www.avso.org/>

³ „Jenseits der Zahlen: Die wichtigsten Ergebnisse des Eurobarometers 2007 zur Jugend“, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg, 2007, ISBN 978-92-79-05538-6, http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm

führen dazu, dass es – abgesehen von den beschränkten Möglichkeiten des EFD – häufig einfacher ist, sich außerhalb Europas in der Entwicklungshilfe zu engagieren als Freiwilligendienst in einem anderen EU-Land zu leisten.

Bestehende Rechtsvorschriften auf diesem Gebiet

Die vorgeschlagene Empfehlung gehört zu einer Reihe von Initiativen, die auf europäischer Ebene zur Steigerung der Mobilität ergriffen wurden. Die Empfehlungen des Europäischen Parlaments und des Rates zur transnationalen Mobilität aus den Jahren 2001 und 2006⁴ sind zwei wichtige Eckpfeiler, doch beziehen sie sich vor allem auf Studierende und Lehrkräfte und in viel geringerem Maß auf Freiwillige. Es geht dabei um allgemeine Fragen im Zusammenhang mit der Mobilität (z. B. Anerkennung, Hindernisse, Bedingungen), doch fehlt es an konkreten Vorschlägen, die auf die besonderen Bedürfnisse junger Freiwilliger zugeschnitten sind.

Das Europäische Parlament hat das Problem der fehlenden Interoperabilität nationaler Systeme für den europaweiten Freiwilligeneinsatz junger Menschen anerkannt und im Haushalt 2008 vorbereitende Maßnahmen zur Verbesserung der Situation vorgesehen (Projekt Amicus). Im April 2008 hat das Europäische Parlament den Bericht über „Freiwilligentätigkeit als Beitrag zum wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt“⁵ angenommen, der von Marian Harkin, MdEP, ausgearbeitet wurde. Der Bericht ermuntert die Mitgliedstaaten sowie die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften, den Beitrag von Freiwilligentätigkeiten zur Förderung des sozialen und wirtschaftlichen Zusammenhalts anzuerkennen, und empfiehlt, grenzüberschreitende Freiwilligenprojekte zu fördern.

Die Bedingungen für die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zur Absolvierung eines Studiums oder zur Teilnahme an einem Schüleraustausch, einer unbezahlten Ausbildungsmaßnahme oder einem Freiwilligendienst sind in der Richtlinie 2004/114/EG des Rates⁶ festgelegt, die die Möglichkeit vorsieht, besondere Aufenthaltstitel für Drittstaatsangehörige zu erteilen, die zum Zwecke einer Freiwilligentätigkeit die Einreise in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats beantragen.

Der Europäische Freiwilligendienst (EFD) ist seit 1996 integraler Bestandteil der Jugendprogramme der Union und wird kontinuierlich weiter ausgebaut. Somit kann er für grenzüberschreitende Freiwilligenaktivitäten als Beispiel dienen. Dennoch hat der EFD noch keinen so hohen Bekanntheitsgrad wie z. B. das Programm ERASMUS, und sein Umfang ist – und bleibt – quantitativ begrenzt.

Die Einführung der offenen Koordinierungsmethode für die Jugendpolitik im Jahr 2002 hat wesentlich dazu beigetragen, den Freiwilligendienst junger Menschen auf der politischen

⁴ Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Juli 2001 über die Mobilität von Studierenden, in der Ausbildung stehenden Personen, Freiwilligen, Lehrkräften und Ausbildern in der Gemeinschaft, ABl. L 215 vom 9.8.2001, S. 30, und Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 zur transnationalen Mobilität innerhalb der Gemeinschaft zu Zwecken der allgemeinen und beruflichen Bildung: Europäische Qualitätscharta für Mobilität, ABl. L 394 vom 30.12.2006, S. 5.

⁵ REGI/6/50546, 2007/2149, 21. April 2008.

⁶ Richtlinie 2004/114/EG des Rates vom 13. Dezember 2004 über die Bedingungen für die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zur Absolvierung eines Studiums oder zur Teilnahme an einem Schüleraustausch, einer unbezahlten Ausbildungsmaßnahme oder einem Freiwilligendienst, ABl. L 375 vom 23.12.2004, S. 12.

Tagesordnung zu halten, und hat zur Annahme gemeinsamer Ziele (2004) und einer Entschließung des Rates (2007) geführt. Hierbei wird die Freiwilligentätigkeit zunehmend als eine große Chance für junge Menschen in Bezug auf ihre persönliche Entwicklung und Beschäftigungsfähigkeit angesehen sowie als wirksames, konkretes Mittel, um angesichts einer alternden Gesellschaft „in die Jugend zu investieren“.

Trotz all dieser positiven Aspekte ist die grenzüberschreitende Dimension des Freiwilligeneinsatzes junger Menschen in Europa immer noch beschränkt, und es besteht zweifellos Raum für weitere Fortschritte.

Übereinstimmung mit anderen Politikbereichen und Zielen der Europäischen Union

Die Ziele dieser Empfehlung stehen im Einklang mit denjenigen, die der Tätigkeit der Union im Bereich allgemeine und berufliche Bildung zugrunde liegen, sowie mit den Grundsätzen des lebenslangen Lernens und denjenigen der europäischen Beschäftigungsstrategie. Sie stimmen ferner vollkommen mit der EU-Strategie für soziale Eingliederung überein und würden dazu beitragen, das Bewusstsein als Unionsbürger zu schärfen. Positive Folgen dürften sich darüber hinaus im Bereich der Außenbeziehungen ergeben, da eine bessere Interoperabilität der nationalen Strukturen und eine bessere Informationsverbreitung den jungen Europäern Anreize bietet, sich stärker für eine Freiwilligentätigkeit in Drittländern zu interessieren, so dass der Austausch mit diesen Ländern intensiviert werden könnte. Dies würde dazu beitragen, das Image der EU als globaler Akteur zu stärken.

Anhörung der betroffenen Akteure

Im Februar 2008 fand eine Anhörung der betroffenen Akteure, d. h. der europäischen Dachverbände für Jugend- und Freiwilligenorganisationen und der nationalen Jugend- und Freiwilligenorganisationen, statt. Auf dieser Sitzung wurde die Erwartung deutlich, dass die Kommission Maßnahmen ergreift, um die Situation junger Freiwilliger zu vereinfachen und zu verbessern. Die Jugend- und Freiwilligenorganisationen unterstützen den transeuropäischen Ansatz der Kommission und begrüßen ihre Absicht, die Mobilität zu steigern. Ferner bestätigen sie die von der Kommission festgestellten Herausforderungen. Nach der Sitzung haben einige der anwesenden Organisationen (z. B. *Association of Voluntary Organisations, AVSO*, und *European Volunteer Centre, CEV*), der Kommission schriftliche Kommentare zugeschickt. Die Anerkennung des freiwilligen Engagements mit Hilfe von EU-Instrumenten wurde von beiden NGO ausdrücklich befürwortet. Auch das Europäische Jugendforum (*European Youth Forum, EYF*) unterstützt den Vorschlag der Kommission, der Freiwilligentätigkeit junger Menschen einen europäischen Mehrwert zu verleihen. Es wurde betont, dass die neue Initiative alle Arten einzelstaatlicher Strukturen und nicht nur staatlich organisierte Freiwillentätigkeiten abdecken sowie einen Rahmen für die Rechte der Freiwilligen bereitstellen sollte. Ferner wurde vorgeschlagen, durch ein Selbstbewertungsinstrument für die notwendige Qualitätssicherung zu sorgen.

Anhörung der Mitgliedstaaten

Bei der Ausarbeitung dieser Empfehlung hat sich die Kommission weitgehend auf die nationalen Berichte der Mitgliedstaaten über die freiwilligen Aktivitäten junger Menschen 2006/2007 gestützt. Die Berichte zeigen, dass der Europäische Freiwilligendienst für viele Mitgliedstaaten das wichtigste (oder einzige) Instrument für transeuropäische Freiwilligenaktivitäten junger Menschen ist. Die Mitgliedstaaten loben den EFD, verweisen jedoch auf seine begrenzte Reichweite sowie finanzielle und organisatorische Zwänge, da die Zahl der Interessenten die Zahl der Angebote bei weitem übersteigt. Daher haben nur wenige

Mitgliedstaaten effektive Systeme für grenzüberschreitende Freiwilligentätigkeit geschaffen. Außerdem hat die Kommission im März 2008 eine Konsultationssitzung mit hochrangigen Vertretern der Mitgliedstaaten abgehalten: Dabei erkannten die Mitgliedstaaten übereinstimmend die Bedeutung des von der Kommission vorgelegten Konzepts für Mobilität und Interoperabilität an. Ferner wurden erste Ideen im April 2008 mit den Generaldirektoren für Jugend der Mitgliedstaaten diskutiert: Dabei zeigten die Mitgliedstaaten großes Interesse an dem Vorschlag, die Interoperabilität der nationalen Freiwilligendienste zu verbessern und die Mobilität der jungen Freiwilligen zu steigern. Es wurde betont, dass die sozialen und administrativen Hindernisse für freiwillige Aktivitäten junger Menschen ausgeräumt werden müssen.

Die Mitgliedstaaten selbst haben der Kommission über eine Reihe spezifischer Hindernisse berichtet⁷. Dazu gehören insbesondere:

– Mangel an Wissen, Informationen, Unterstützung und Zugangsmöglichkeiten: Das Wissen über freiwillige Aktivitäten muss vertieft und erweitert, die Zugang zum Angebot verbessert und der Informationsaustausch der betroffenen Akteure intensiviert werden.

– Sozioökonomische Hindernisse: Unzureichende Krankenversicherung und drohender Verlust von Arbeitslosenunterstützung und anderen Leistungen der sozialen Sicherheit während der Zeiten freiwilligen Engagements stellen ein erhebliches Hindernis dar. Vor allem benachteiligte junge Menschen haben besondere Probleme bei der Teilnahme an solchen Aktivitäten und benötigen stärker zielgerichtete, speziell auf sie zugeschnittene Fördermaßnahmen.

– Mangelnde Anerkennung: Eine angemessene Anerkennung des freiwilligen Engagements würde den Übergang von der Schule zum Beruf erleichtern und junge Menschen dazu ermutigen, sich stärker an solchen Aktivitäten zu beteiligen. Bisweilen kann auch die Befürchtung, dass ein grenzüberschreitender Freiwilligeneinsatz vom potenziellen Arbeitgeber nicht gewürdigt wird, junge Menschen davon abhalten, sich für eine solche Tätigkeit zu bewerben.

Folgenabschätzung

Die Folgenabschätzung unterstreicht den Mehrwert, den diese Empfehlung durch die Förderung der Mobilität junger Freiwilliger in Europa erbringen würde. Sie umreißt die Problematik sowie die Gründe für politische Maßnahmen auf EU-Ebene. Die Folgenabschätzung beschreibt die Ziele der Initiative, untergliedert in allgemeine und spezifische Zielsetzungen, analysiert die verschiedenen Möglichkeiten zur Verwirklichung der angestrebten Ziele und schlägt die geeignetsten Lösungswege und Rechtsinstrumente vor.

Ein Nichttätigwerden würde die Fortsetzung der jetzigen unbefriedigenden Situation bedeuten. Hindernisse für die grenzüberschreitende Mobilität junger Freiwilliger würden weiter bestehen bleiben, und die Erwartungen der betroffenen Akteure – und vieler junger Menschen in Europa – würden enttäuscht werden.

⁷ Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen: „*Analysis of national reports from the Member States of the European Union concerning the implementation of the common objectives for voluntary activities of young people*“, SEC(2007) 1084 vom 5.9.2007.

Eine Möglichkeit bestünde darin, den EFD in einen universellen Dienst umzuwandeln, was den Vorteil hätte, jungen Interessenten in Europa ein hochwertiges Angebot an Freiwilligenaktivitäten bieten zu können. Doch wäre dies aus praktischen und finanziellen Gründen nicht machbar: Hierzu wäre ein enormer organisatorischer und administrativer Apparat auf EU-Ebene nötig, und es würden erheblich mehr Mittel gebraucht als angesichts der verfügbaren finanziellen Ressourcen und des Haushaltsrahmens 2007-2013 möglich. Ein weiterer großer Nachteil wäre das Risiko, die Vielfalt der Programme, die derzeit in Europa existieren, einzuschränken – eines der Hauptmerkmale des Freiwilligensektors, das bewahrt und aufgewertet werden sollte.

Jegliche Harmonisierung der nationalen Systeme in diesem Bereich ist durch den EG-Vertrag ausgeschlossen.

Eine Verbesserung der Interoperabilität der in den Mitgliedstaaten von der Zivilgesellschaft oder von staatlichen Behörden ausgerichteten Freiwilligenstrukturen stellt daher die von der Kommission bevorzugte Lösung dar. Eine Empfehlung des Rates auf Grundlage von Artikel 149 Absatz 4 EG-Vertrag wäre ein klares politisches Signal und würde gleichzeitig das Subsidiaritätsprinzip und die unterschiedlichen Gegebenheiten in den Mitgliedstaaten respektieren. Bei dieser Lösung würde das EFD-Programm weiterhin Anreize zur grenzüberschreitenden Freiwilligentätigkeit geben und zur Erprobung von Verbesserungen bei Qualität, Anerkennung und Unterstützung dienen.

Mit dem Vorschlag angestrebter Mehrwert

Die vorgeschlagene Empfehlung zielt nicht darauf ab, die nationalen Programme zu ersetzen. Ganz im Gegenteil: Die in der Empfehlung vorgeschlagenen Prinzipien und Aktionslinien sollen den Mitgliedstaaten helfen, ihre eigenen nationalen Systeme durch den Austausch bewährter Verfahren zu stärken und ein Forum zu schaffen, in dessen Rahmen sie bilaterale oder multilaterale Vereinbarungen und Partnerschaften entwickeln können.

2. RECHTLICHE ASPEKTE

Zusammenfassung des Vorschlags

Die vorgeschlagene Empfehlung ermutigt die Mitgliedstaaten, die Interoperabilität nationaler Freiwilligenstrukturen zu verbessern, damit die Teilnahme junger Freiwilliger aus einem Land an den Programmen eines anderen Landes erleichtert wird.

Die Mitgliedstaaten werden gebeten, Fortschritte in folgenden Bereichen zu ermöglichen: Zusammentragen von Wissen über bestehende Strukturen innerhalb ihres Hoheitsgebiets; Verbreitung von Informationen über verfügbare Angebote; Ausweitung der Gelegenheiten für grenzüberschreitende Freiwilligeneinsätze im Rahmen verschiedener nationaler Strukturen; Bereitstellung einer angemessenen Qualitätssicherung für Freiwilligenaktivitäten; Gewährleistung einer gebührenden Anerkennung der im Rahmen der Freiwilligentätigkeit erreichten Lernergebnisse; gezielte Unterstützung sowohl für die in der Jugendarbeit tätigen sozialpädagogischen Betreuer (allgemein „Jugendarbeiter“ genannt) als auch für benachteiligte junge Menschen.

Die Kommission ihrerseits hat die Aufgabe, den Zugang zu Möglichkeiten für freiwilliges Engagement zu verbessern. Dies soll durch die Entwicklung eines europäischen

Internetportals für junge Freiwillige (als Teil des existierenden Jugendportals) und durch Instrumente, die die Anerkennung von Wissen und Fertigkeiten unterstützen (z. B. Europäischer Qualifikationsrahmen, Europass und Youthpass), geschehen.

Rechtsgrundlage

Rechtsgrundlage ist Artikel 149 EG-Vertrag.

Subsidiaritätsprinzip

Der Vorschlag steht im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip, da die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden können und wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Gemeinschaftsebene besser zu erreichen sind. Die Verbesserung der transnationalen Dimension des Freiwilligendienstes junger Menschen stellt eine schwierige Aufgabe für die nationalen Programme dar. Die EU dürfte eingedenk ihrer Kenntnis der Problematik und der Bedürfnisse, die allen Mitgliedstaaten gemeinsam sind, wohl am besten in der Lage sein, Empfehlungen für eine bessere Interoperabilität der nationalen Programme auszusprechen.

Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

Der Vorschlag steht im Einklang mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, da er nicht darauf abzielt, nationale Freiwilligenstrukturen zu ersetzen oder Vorgaben für sie festzulegen. Es geht auch nicht um eine Harmonisierung derselben, und die Umsetzung der Empfehlung bleibt den Mitgliedstaaten überlassen. Ferner wird die Vielfalt der Ausprägungen freiwilliger Aktivitäten in Europa respektiert.

Wahl der Instrumente

Empfehlung des Rates.

3. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Der Vorschlag hat keine Auswirkungen auf den Gemeinschaftshaushalt.

Vorschlag für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

über die europaweite Mobilität junger Freiwilliger

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION –

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 149 Absatz 4,

auf Vorschlag der Kommission⁸,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Freiwilligentätigkeiten sind eine bereichernde, nicht formale Bildungserfahrung, die bei jungen Menschen den beruflichen Horizont erweitert, zu Beschäftigungsfähigkeit und Solidaritätsgefühl beiträgt, soziale Fähigkeiten entwickelt, die Eingliederung in die Gesellschaft erleichtert und den aktiven Bürgersinn fördert.
- (2) Die transnationale Mobilität in Europa ist von großem Vorteil für alle, denn sie ist ein wichtiges Instrument zur Förderung von Bildung und Beschäftigung sowie von regionalem und sozialem Zusammenhalt und zur Verbesserung des gegenseitigen Verständnisses und der aktiven Teilnahme an der Gesellschaft. Dies gilt insbesondere für die jungen Menschen auf einem Arbeitsmarkt, in dem zunehmend Wert auf Anpassungsfähigkeit und Flexibilität gelegt wird.
- (3) Die Empfehlung 2001/613/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Juli 2001 über die Mobilität von Studierenden, in der Ausbildung stehenden Personen, Freiwilligen, Lehrkräften und Ausbildern in der Gemeinschaft⁹ und die Empfehlung 2006/961/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 zur transnationalen Mobilität innerhalb der Gemeinschaft zu Zwecken der allgemeinen und beruflichen Bildung: Europäische Qualitätscharta für Mobilität¹⁰ beziehen sich unter anderem auf Freiwillige.
- (4) Die Mobilität junger Freiwilliger unterliegt dem Grundsatz der Freizügigkeit von Personen gemäß Artikel 18 EG-Vertrag.
- (5) Lokale Gemeinschaften, die junge Freiwillige aufnehmen, ziehen großen Nutzen aus deren Tätigkeit, die in vielerlei Bereichen stattfinden kann (z. B. Förderung der sozialen Eingliederung, Bewahrung des Kulturerbes, Unterstützung der Solidarität zwischen den Generationen, Umweltschutz), während sie gleichzeitig zur kulturellen Vielfalt der Aufnahmegemeinschaften beiträgt.

⁸ ABl. C vom , S. .

⁹ ABl. L 215 vom 9.8.2001, S. 30.

¹⁰ ABl. L 394 vom 30.12.2006, S. 5.

- (6) Das Europäische Parlament hat im April 2008 den Bericht über „Freiwilligentätigkeit als Beitrag zum wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt“¹¹ angenommen, der die Mitgliedstaaten sowie die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften ermuntert, den Beitrag von Freiwilligentätigkeiten zur Förderung des sozialen und wirtschaftlichen Zusammenhalts anzuerkennen, und empfiehlt, grenzüberschreitende Freiwilligenprojekte zu fördern.
- (7) Es gibt eine große Vielfalt an Freiwilligenaktivitäten in Europa, die von der Zivilgesellschaft oder von staatlichen Stellen ausgerichtet werden, und diese Aktivitäten sollten aufrecht erhalten, weiterentwickelt und interoperabel gestaltet werden.
- (8) Die Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juni 1971 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und Selbständige sowie deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern¹², und die damit zusammenhängenden Vorschriften erstrecken sich nur auf diejenigen Freiwilligen, die nach den nationalen Sozialschutzgesetzen versichert sind; daher können Fragen der sozialen Sicherheit bisweilen ein Hinderungsgrund dafür sein, Freiwilligendienst in einem anderen Mitgliedstaat zu leisten.
- (9) In der Empfehlung 2001/613/EG wurden die Mitgliedstaaten aufgefordert, die von ihnen gemäß den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften sowie im Rahmen ihrer nationalen Rechtsvorschriften als geeignet erachteten Maßnahmen zu ergreifen, damit Freiwillige und deren Familien hinsichtlich des einschlägigen sozialen Schutzes, wie im Bereich der Gesundheitsversorgung und der Politiken zum Wohlergehen der Familien, nicht aufgrund ihrer Mobilität diskriminiert werden.
- (10) In der Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 15. November 2004 über gemeinsame Zielsetzungen für die Freiwilligentätigkeit von Jugendlichen bzw. der Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 19. November 2007 über die Umsetzung der gemeinsamen Zielsetzungen für Freiwilligentätigkeit von jungen Menschen wurden gemeinsame Ziele für freiwillige Aktivitäten junger Menschen festgelegt und der Austausch von bewährten Verfahren und Peer-Learning-Aktivitäten vorgeschlagen, um eine effizientere Verwirklichung dieser Ziele zu erreichen. Ferner wurden die Mitgliedstaaten ersucht, praktische Maßnahmen zur Messung der Fortschritte ins Auge zu fassen. In der letztgenannten Entschließung wurde die Kommission außerdem aufgefordert, Vorschläge für Instrumente zur Förderung und Anerkennung der Freiwilligentätigkeit von jungen Menschen vorzulegen.
- (11) Freiwilligenaktivitäten sind eine Priorität der offenen Koordinierungsmethode im Jugendbereich, was bereits dazu geführt hat, dass eine Vielzahl bewährter Verfahren ermittelt wurde. In diesem Kontext hat der Europäische Freiwilligendienst (EFD) – eine Aktion des EU-Programms „Jugend“ seit 1996 – jungen Menschen die Möglichkeit eröffnet, Freiwilligentätigkeiten in verschiedensten Bereichen zu

¹¹ REGI/6/50546, 2007/2149, 21. April 2008.

¹² ABl. L 149 vom 5.7.1971, S. 2.

verrichten. Das laufende Programm „Jugend in Aktion“ legt noch mehr Gewicht auf diese Aktion.

- (12) Die Richtlinie 2004/114/EG des Rates vom 13. Dezember 2004 über die Bedingungen für die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zur Absolvierung eines Studiums oder zur Teilnahme an einem Schüleraustausch, einer unbezahlten Ausbildungsmaßnahme oder einem Freiwilligendienst¹³ sieht die Möglichkeit vor, besondere Aufenthaltstitel für Drittstaatsangehörige zu erteilen, die zum Zwecke einer Freiwilligentätigkeit die Einreise in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats beantragen.
- (13) Trotz dieser Bemühungen bestehen immer noch Hindernisse für die grenzüberschreitende Mobilität junger Freiwilliger in Europa, und daher zielt diese Empfehlung darauf ab, den Mitgliedstaaten – unbeschadet der Vielfalt ihrer nationalen Strukturen – einen Rahmen zur Intensivierung ihrer Zusammenarbeit zu bieten.
- (14) Für die Zwecke dieser Empfehlung sollten grenzüberschreitende Freiwilligentätigkeiten definiert werden als der freiwillige Einsatz junger Menschen, bei dem sie an einer nicht auf Gewinn ausgerichteten, unbezahlten Aktivität teilnehmen, die dem Gemeinwohl dient und nicht im Herkunftsland der Freiwilligen stattfindet. Eine solche Tätigkeit weist folgende Merkmale auf: Sie steht allen jungen Menschen unter 30 Jahren offen; sie wird aus freien Stücken geleistet; sie ist zeitlich befristet; Ziele, Struktur und Rahmen sind klar festgelegt; sie ist unbezahlt, wird aber durch Taschengeld und Kostenerstattung abgegolten.
- (15) Besonderes Augenmerk sollte auf benachteiligte junge Menschen gelegt werden, denn die Freiwilligentätigkeit stellt eine wertvolle Möglichkeit zur Mobilität für diese jungen Menschen dar, die andernfalls weniger – oder überhaupt nicht – von Mobilitätsprogrammen profitieren würden. Diese jungen Menschen haben einen besonderen Bildungs- und Betreuungsbedarf, dem Rechnung getragen werden sollte. Die Unterstützung von Schulungs- und Mobilitätsmaßnahmen für sozialpädagogische Betreuer und andere in der Jugendarbeit tätige Personen wird in diesem Kontext von großem Nutzen sein.
- (16) Eine bessere Interoperabilität der nationalen Programme und ein verstärkter Informationsaustausch könnten alle jungen Europäer, unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit, dazu motivieren, sich stärker für den Freiwilligeneinsatz in Drittländern zu interessieren.
- (17) Da die Ziele dieser Empfehlung auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden können und wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkung auf Gemeinschaftsebene besser zu erreichen sind, kann die Gemeinschaft im Einklang mit dem in Artikel 5 des Vertrags niedergelegten Subsidiaritätsprinzip tätig werden, um die Mobilität junger Freiwilliger durch bessere Interoperabilität der nationalen Programme zu fördern. Entsprechend dem in demselben Artikel genannten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit geht diese Empfehlung nicht über das zur Erreichung dieser Ziele erforderliche Maß hinaus –

¹³ ABl. L 375 vom 23.12.2004, S. 12.

EMPFIEHLT DEN MITGLIEDSTAATEN,

- A. die Mobilität junger Freiwilliger in Europa durch Verbesserung der Interoperabilität nationaler, von der Zivilgesellschaft oder von staatlichen Stellen ausgerichteter Freiwilligenprogramme zu fördern, um allen jungen Menschen die Möglichkeit zu geben, sich an Freiwilligenaktivitäten in Europa zu beteiligen, wenn sie dies wünschen;
- B. zu diesem Zweck folgende Aktionslinien zu entwickeln:
1. Verbesserung des Kenntnisstandes über Freiwilligenprogramme auf ihrem nationalen Hoheitsgebiet und Übermittlung entsprechender Informationen an die Europäische Kommission zwecks Weiterverbreitung;
 2. Erleichterung des Zugangs junger Menschen, sozialpädagogischer Betreuer und anderer in der Jugendarbeit tätiger Personen zu Informationen über Möglichkeiten für Freiwilligentätigkeiten im Ausland;
 3. Informationsverbreitung an alle Betroffenen (staatliche Stellen, Organisationen der Zivilgesellschaft, potenzielle Arbeitgeber und junge Menschen, einschließlich Drittstaatsangehöriger, die in der EU einen rechtmäßigen Wohnsitz haben) über die Rechte und Möglichkeiten, die in den geltenden Vorschriften auf europäischer und nationaler Ebene für transnationale Freiwilligenaktivitäten verankert sind;
 4. Informationsaustausch mit anderen Mitgliedstaaten über das Angebot an Freiwilligenstellen und weitestgehende Vereinfachung des Bewerbungsverfahrens, um den jungen Freiwilligen eines Mitgliedstaats den Zugang zu und die Bewerbung für nationale Programme anderer Mitgliedstaaten zu erleichtern;
 5. Schaffung von Möglichkeiten für transnationale Freiwilligentätigkeit in Europa anhand eines flexiblen Ansatzes; ggf. Unterstützung der Aufnahmekapazität für transeuropäische Freiwillige im Land; Einrichtung von Kontaktstellen für junge europäische Freiwillige nach dem „One-Stop-Shop“-Prinzip, ggf. in Verbindung mit den nationalen Agenturen des Programms „Jugend in Aktion“; Förderung der Nutzung bestehender europäischer Mechanismen, die die Mobilität junger Menschen unterstützen können (z. B. Mobilitätsnachweis);
 6. Verringerung der Sprachbarrieren für die grenzüberschreitende Mobilität junger Freiwilliger durch Ermutigung zum Sprachenlernen;
 7. Entwicklung grundlegender Qualitätsstandards für eine angemessene Qualitätssicherung; Ziel ist zum einen die Gewährleistung von Schutz und Sicherheit der Freiwilligen bei grenzüberschreitenden Tätigkeiten und zum anderen die Vertrauensbildung und Ermutigung zur Teilnahme an grenzüberschreitenden Programmen; diese Standards könnten sich auf die Schulung von Freiwilligen und Personal, die Vorbereitung der Freiwilligenaktivitäten, Mentoring, Überwachung und Follow-up beziehen;

8. Verbreitung von Informationen über diese Qualitätsstandards an die Entsende-/Aufnahmeorganisationen und an die Freiwilligen sowie Gewährleistung, dass die Organisationen diese Standards einhalten;
9. weitere Prüfung der relevanten Sozialschutzvorschriften mit Blick auf die volle Nutzung der Möglichkeiten unter EU- und nationalem Recht und insbesondere Untersuchung von Situationen, in denen Freiwillige nach wie vor keinen ausreichenden Schutz genießen;
10. Durchführung von Maßnahmen mit dem Ziel, eine angemessene Anerkennung der Lernergebnisse der jungen Freiwilligen innerhalb des jeweiligen nationalen Qualifikationsrahmens und im Einklang mit etwaigen Gemeinschaftsvorschriften zu erreichen;
11. Förderung des Einsatzes von Instrumenten auf EU-Ebene, die grenzüberschreitende freiwillige Aktivitäten durch Gewährleistung der Transparenz bei Qualifikationen erleichtern (z. B. Europass), und angemessene Anerkennung der Kenntnisse und Fertigkeiten, die während des Freiwilligenaufenthalts erworben werden, vorzugsweise in einer vergleichbaren, bescheinigten Form auf Grundlage des Youthpass o. Ä.;
12. Ausbau der transeuropäischen Mobilität von sozialpädagogischen Betreuern und anderen in der Jugendarbeit tätigen Personen, die in grenzüberschreitende Freiwilligenaktivitäten eingebunden sind;
13. Verbesserung der Information und Schulung von sozialpädagogischen Betreuern und anderen in der Jugendarbeit tätigen Personen (in Organisationen, lokalen Behörden oder Sozialdiensten) über den transeuropäischen Freiwilligendienst junger Menschen;
14. Schwerpunktsetzung auf benachteiligte junge Menschen und die Bereitstellung maßgeschneiderter Lösungen, um ihnen den Zugang zu Freiwilligenaktivitäten – insbesondere transeuropäischen Angeboten – zu erleichtern, und Berücksichtigung des besonderen Schulungs- und Unterstützungsbedarfs dieser jungen Menschen;

UNTERSTÜTZT DIE ABSICHT DER KOMMISSION,

1. die Mitgliedstaaten bei den oben genannten Aufgaben unter Verwendung des EU-Rahmens für die Zusammenarbeit im Jugendbereich und insbesondere der offenen Koordinierungsmethode und des Programms „Jugend in Aktion“ zu unterstützen;
2. in Abstimmung mit den Mitgliedstaaten einen systematischen Informations- und Erfahrungsaustausch über die Interoperabilität nationaler, von der Zivilgesellschaft oder von staatlichen Stellen ausgerichteter Freiwilligenstrukturen anzuregen und zu organisieren;
3. ein europäisches Internetportal für junge Freiwillige auf Grundlage der einschlägigen nationalen Portale, Datenbanken oder Websites zu entwickeln;

4. dem Rat vier Jahre nach Annahme dieser Empfehlung Bericht zu erstatten, um festzustellen, ob die vorgeschlagenen Maßnahmen wirksam sind, und die Notwendigkeit weiterer Maßnahmen zu bewerten.

Geschehen zu Brüssel am

Im Namen des Rates

Der Präsident