

## **Entscheidung im Fall 454/2014/PMC betreffend die Praxis des Europäischen Auswärtigen Dienstes, in den EU-Delegationen unbezahlte Praktika anzubieten**

Entscheidung

**Fall 454/2014/PMC - Geöffnet am 18/03/2014 - Empfehlung vom 15/02/2017 -**

**Entscheidung vom 21/09/2017 - Betroffene Institution** Europäischer Auswärtiger Dienst  
( Empfehlung, die das Organ akzeptiert hat ) |

Die Bürgerbeauftragte untersuchte die Praxis des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD), in den EU-Delegationen ausschließlich unbezahlte Praktika anzubieten. Die Untersuchung beruht auf einer Beschwerde einer jungen Unionsbürgerin, die ein unbezahltes Praktikum absolviert hatte. Deren Auffassung nach diskriminiere der EAD im Zuge dieser Praxis junge Menschen aus weniger wohlhabenden Verhältnissen.

Die Bürgerbeauftragte ist der Ansicht, dass die Praktika in den EU-Delegationen möglichst vielen Menschen offenstehen sollten, d. h. nicht nur Personen, die sich dies auch leisten können. Nach Auffassung der Bürgerbeauftragten können unbezahlte Praktika zu Diskriminierung führen, da es sich Personen aus weniger wohlhabenden Verhältnissen seltener leisten können, solche Praktika zu absolvieren. Die Bürgerbeauftragte kam zu dem Schluss, dass die Praxis des EAD, Praktikanten in den EU-Delegationen nicht zu bezahlen, einen Missstand in der Verwaltungstätigkeit darstellt. Sie empfahl dem EAD daher, allen Praktikanten, d. h. auch jenen, die in den EU-Delegationen tätig sind, eine angemessene Vergütung zu zahlen.

Der EAD teilte der Bürgerbeauftragten nach Erhalt der Empfehlung mit, dass man Mittel für die Vergütung der in den EU-Delegationen tätigen Praktikanten beantragt und die unbezahlten Praktika in der Zwischenzeit ausgesetzt habe.

Die Bürgerbeauftragte bewertet diese Reaktion als ernsthaftes Engagement des EAD dahingehend, dass dieser alles in seiner Macht stehende tut, um die in den EU-Delegationen tätigen Praktikanten zu bezahlen. Die Entscheidung, ob die Praktikanten künftig eine Vergütung erhalten, hängt dem EAD zufolge nun davon ab, ob die Haushaltsbehörde die erforderlichen Mittel bewilligt. Da der EAD der Empfehlung der Bürgerbeauftragten gefolgt ist, schließt die Bürgerbeauftragte diesen Fall.



## Hintergrund der Beschwerde

1. Eine junge Österreicherin war als unbezahlte Praktikantin in einer EU-Delegation in Asien tätig. Nach ihrem Praktikum wandte sie sich mit einer Beschwerde an den Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) – dem die EU-Delegationen angehören –, die den Umstand betraf, dass Praktikanten in den Delegationen keine Vergütung erhalten. Sie machte dabei geltend, es sei gängige Praxis, dass die EU-Institutionen ihre Praktikanten bezahlen. Ihrer Auffassung nach führe der Umstand, Praktikanten nicht zu bezahlen, zur Diskriminierung junger berufstätiger Menschen aus weniger wohlhabenden Verhältnissen.
2. Der EAD antwortete, die Beschwerdeführerin habe auf eigenen Wunsch hin einen Platz für ein unbezahltes Praktikum erhalten. Sie habe ferner eine Praktikumsvereinbarung unterzeichnet, in der sie bestätigt habe, bei der Delegation als Freiwillige tätig zu sein und kein Gehalt und auch keine sonstigen Leistungen zu erhalten. Die Beschwerdeführerin wandte sich daraufhin mit dem Anliegen, dass der EAD keine unbezahlten Praktika anbieten solle, an die Bürgerbeauftragte, wobei es ihr nicht um ihren eigenen Fall, sondern um die Praxis des EAD im Allgemeinen ging.
3. Im Oktober 2014 forderte die Bürgerbeauftragte den EAD auf, sich zu dem Anliegen der Beschwerdeführerin zu äußern, d. h. zu dem Umstand, dass in den EU-Delegationen unbezahlte Praktika angeboten werden. Laut der Beschwerdeführerin sollte der EAD ausschließlich bezahlte Praktika anbieten; die unbezahlten Praktika sollten eingestellt werden. Die Antwort des EAD auf die Beschwerde ging im Dezember 2014 bei der Bürgerbeauftragten ein. In der Folge erhielt die Bürgerbeauftragte zudem Anmerkungen der Beschwerdeführerin zu der Antwort des EAD. Das Untersuchungsteam der Bürgerbeauftragten kam ferner drei Mal mit Vertretern des EAD zusammen, um die Angelegenheit zu erörtern, und zwar im Mai, September und Dezember 2016. Im Januar 2017 übermittelte der EAD der Bürgerbeauftragten schriftlich weitere Informationen.
4. Nach eingehender Bewertung aller vorgebrachten Argumente empfahl die Bürgerbeauftragte dem EAD am 15. Februar 2017, allen in den EU-Delegationen für den EAD tätigen Praktikanten eine angemessene Vergütung zu zahlen [1].  
Versäumnis des EAD, die Praktikanten in den EU-Delegationen für ihre Tätigkeiten zu vergüten

## **Empfehlung der Bürgerbeauftragten**

5. Nach Auffassung der Bürgerbeauftragten ist das Argument der Beschwerdeführerin, dass unbezahlte Praktika eine Diskriminierung von Personen aus weniger wohlhabenden Verhältnissen darstellen, durchaus berechtigt. Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass junge Absolventen mit praktischen Schwierigkeiten konfrontiert sind, wenn sie ein unbezahltes Praktikum absolvieren möchten, allerdings finanziell nicht abgesichert sind – etwa durch ihre Familie. Im Zuge eines Praktikums in einer EU-Delegation entstehen nicht nur Reisekosten; es müssen auch Lebenshaltungskosten und Kosten für Versicherungen bestritten werden. Daher besteht das Risiko, dass unbezahlte Praktika in den



EU-Delegationen nur von einigen wenigen Privilegierten absolviert werden können, d. h. von Personen, die über eigene Mittel verfügen.

**6.** In mehreren Sitzungen mit dem Untersuchungsteam der Bürgerbeauftragten im Jahr 2016 legten die Vertreter des EAD dar, das Angebot unbezahlter Praktika stelle keine Diskriminierung auf der Grundlage der sozialen Herkunft dar, wobei geltend gemacht wurde, dass alle in den EU-Delegationen tätigen unbezahlten Praktikanten der Auffassung seien, das Praktikum sei ihnen für ihre Zukunft förderlich. Im Zuge dieser Praktika sammelten die Praktikanten wertvolle Erfahrungen, was ihrem Berufsprofil zuträglich sei und sie somit für den Arbeitsmarkt attraktiver mache.

**7.** Für die Bürgerbeauftragte steht außer Frage, dass die Praktikanten in den Delegationen ihr Praktikum wertschätzen, zumal eine derartige Tätigkeit ein wichtiges Karrieresprungbrett darstellen kann. Und gerade deshalb ist die Bürgerbeauftragte der Ansicht, dass die Praktika in den EU-Delegationen möglichst vielen Menschen offenstehen sollten, d. h. nicht nur Personen, die sich dies auch leisten können. Nach Auffassung der Bürgerbeauftragten besteht die Gefahr, dass durch unbezahlte Praktika die soziale Ausgrenzung weiter befördert werden könnte, da es sich Personen aus weniger wohlhabenden Verhältnissen seltener leisten können, solche Praktika zu absolvieren und ihnen diese wertvolle Chance, ihre Qualifikationen und Kenntnisse zu erweitern bzw. auszubauen, somit nicht offensteht. Dies könnte letztendlich zu schlechteren Berufsaussichten für weniger privilegierte Personen führen, wodurch ein Teufelskreis entstehen könnte, in welchem ständig nur bessergestellte Personen auf gute Positionen nachfolgen.

**8.** Nach Auffassung der Bürgerbeauftragten ziehen die EU-Delegationen Nutzen aus der Arbeit der Praktikanten und sind möglicherweise sogar auf die Praktikanten angewiesen. Vor diesem Hintergrund warnte die Bürgerbeauftragte davor, dass das System der unbezahlten Praktika zu dem unerwünschten Nebeneffekt führen könnte, dass sich für die Tätigkeiten bei den EU-Delegationen nicht die besten Kandidaten bewerben, sondern lediglich jene, die sich finanziell selbst versorgen können, was eindeutig nicht im Interesse der EU-Delegationen ist.

**9.** Die Bürgerbeauftragte verwies dabei auf das Beispiel des Europäischen Parlaments, das sich mit dem Thema unbezahlter Praktika befasst hat. Das Parlament forderte die Institutionen der EU in einer EntschlieÙung im Jahr 2010 auf, allen Praktikanten eine Mindestzuwendung auf der Grundlage der Lebenshaltungskosten am Praktikumsort zu zahlen [2]. Die Bürgerbeauftragte wies darauf hin, dass das Parlament inzwischen keine unbezahlten Praktika mehr anbietet, was sogar für Ausbildungspraktika gilt. Trotz der Haushaltsengpässe, denen die Institutionen der EU ausgesetzt sind, werden inzwischen alle Praktikanten für ihre Tätigkeiten vergütet.

**10.** Der Bürgerbeauftragten war es ferner ein Anliegen, darauf hinzuweisen, dass der EAD in den Delegationen der EU sehr viele Praktikanten beschäftigt. Der EAD betreibt ein Netzwerk von 139 EU-Delegationen, innerhalb derer der EAD und die Kommission 5 800



Angestellte beschäftigen (Stand: Ende 2015) [3]. Demgegenüber bot der EAD im Jahr 2016 etwa 800 Praktikumsplätze an. Es ist danach davon auszugehen, dass der EAD bis zu einem gewissen Maße auf die Verfügbarkeit von Praktikanten angewiesen ist, was die Unterstützung des Vollzeitpersonals der Delegationen angeht. Die Bürgerbeauftragte nahm zur Kenntnis, dass der EAD mit Problemen konfrontiert sein wird, was die Haushaltsmittel angeht, wenn so viele Praktikanten eine Vergütung erhalten sollten. Allerdings wies sie darauf hin, dass der EAD diese Frage mit der Haushaltsbehörde, d. h. dem Europäischen Parlament und dem Rat, erörtern könnte.

**11.** Die Bürgerbeauftragte kam vor diesem Hintergrund zu dem Schluss, dass die Praxis des EAD, Praktikanten in den EU-Delegationen für ihre Tätigkeiten nicht zu vergüten, einen Missetand in der Verwaltungstätigkeit darstellt. Daher empfahl sie dem EAD, allen Praktikanten, d. h. auch jenen, die in den EU-Delegationen tätig sind, eine angemessene Vergütung zu bezahlen. Zwar liegt die Entscheidung über die Höhe der Vergütung beim EAD, allerdings sollte sie dem Grundsatz der Diskriminierungsfreiheit Rechnung tragen und dadurch sicherstellen, dass junge Menschen sich darin bestärkt fühlen, sich für ein Praktikum zu bewerben und zwar unabhängig von ihrer finanziellen Situation bzw. der ihrer Familie.

**12.** Die Bürgerbeauftragte ersuchte den EAD, innerhalb von drei Monaten ab Zugang ihrer Empfehlung eine Stellungnahme abzugeben. Sodann erhielt auch die Beschwerdeführerin Gelegenheit zur Stellungnahme, die diese wahrnahm.

## **Stellungnahme des EAD und Anmerkungen der Beschwerdeführerin**

**13.** Im Rahmen seiner Stellungnahme zu der Empfehlung der Bürgerbeauftragten erklärte der EAD, das Praktikumsangebot für junge Absolventen und Studierende habe sich als sehr wertvoll erwiesen, und zwar sowohl für die Praktikanten als auch für die EU-Delegationen. Angesichts der Empfehlung der Bürgerbeauftragten habe man beschlossen, das Praktikumsprogramm umzustrukturieren und vorerst keine neuen Praktikanten einzustellen. Der EAD habe ferner die Haushaltsbehörde ersucht, für künftige Praktikanten entsprechende Mittel zur Verfügung zu stellen.

**14.** Darüber hinaus habe der EAD beschlossen, die Partnerschaften zwischen den Delegationen und Universitäten zahlenmäßig auszubauen. Der Entwurf für ein neues System sehe Praktika im Rahmen von drei Programmen vor: (i) Praktika, in deren Rahmen der EAD die Praktikanten für ihre Tätigkeiten vergütet (sofern die Haushaltsbehörde die vom EAD veranschlagten Mittel bewilligt), wobei für diesen Zweck ein spezifisches Auswahlverfahren geschaffen werde; (ii) Praktika für Studierende im Rahmen einer Vereinbarung mit einer Universität vor Ort, für Studierende die im Zuge ihres Studiums ein Pflichtpraktikum absolvieren müssen bzw. denen empfohlen wird, ein Praktikum zu absolvieren, wobei diese Studierenden bereits vor Ort wohnen, und (iii) Praktika für



Personen, die von einer Universität oder einer anderen Einrichtung gefördert werden, die aber nicht vor Ort wohnen. Hinsichtlich der beiden letztgenannten Praktikumsarten schlug der EAD vor, von einer Vergütung der Praktikanten abzusehen.

**15.** Die Beschwerdeführerin stellte in ihren Anmerkungen fest, es sei richtig, dass der Schwerpunkt der Empfehlung der Bürgerbeauftragten auf dem Diskriminierungsverbot liege. Allerdings bestehe die Lösung des EAD nun anscheinend darin, finanziell und sozial benachteiligte Personen bei der Praktikantenauswahl auszusortieren, um das Problem zu lösen.

**16.** Ihrer Auffassung nach sei es am besten, die Praktika in den EU-Delegationen ganz abzuschaffen, wenn es dem EAD nicht gelinge ein tragfähiges und gerechtes System für die Bezahlung von Praktikanten zu schaffen.

**17.** Die Beschwerdeführerin befürchtet, dass unbezahlte Praktikanten oder Praktikanten, die von Dritten finanziell gefördert werden, im Rahmen des vom EAD vorgeschlagenen gemischten Modells aus rein wirtschaftlichen Gründen stets den Vorzug vor jenen erhalten werden, die der EAD für ihre Tätigkeiten vergüten müsste.

**18.** Der Vorschlag, die Partnerschaften mit Universitäten auszubauen, ist nach Darstellung der Beschwerdeführerin erstens nicht neu und zweitens für die Lösungsfindung irrelevant. Im Wesentlichen verlagere man so die Ausbeutung der Arbeitskraft auf die Menschen vor Ort, die oft schlechter organisiert seien und keine Möglichkeit hätten, ihre Rechte geltend zu machen.

**19.** Die Beschwerdeführerin wies darauf hin, dass Stipendien oft keinen Sozialschutz und keine Krankenversicherung umfassten, und dass die Lebenshaltungskosten von Studierenden nicht mit denen von Praktikanten, die bei einer EU-Delegation tätig sind, vergleichbar seien.

## **Die Beurteilung der Bürgerbeauftragten nach der Empfehlung**

**20.** Die Bürgerbeauftragte empfahl dem EAD, allen Praktikanten eine angemessene Vergütung zu zahlen. Der EAD unterrichtete die Bürgerbeauftragte darüber, dass man Mittel für die Vergütung der in den EU-Delegationen tätigen Praktikanten beantragt und die unbezahlten Praktika ausgesetzt habe. Die Bürgerbeauftragte begrüßt die Maßnahmen, die der EAD getroffen hat, um dafür zu sorgen, dass in den EU-Delegationen künftig bezahlte Praktika angeboten werden können.

**21.** Die Bürgerbeauftragte nimmt die Befürchtung der Beschwerdeführerin zur Kenntnis, dass der EAD künftig möglicherweise unverhältnismäßig viele Praktikanten einstellt, die von Dritten (d. h. nicht von der Familie) unterstützt werden, anstatt Praktikanten



einzustellen, die der EAD selbst bezahlen müsste.

**22.** Nach Ansicht der Bürgerbeauftragten handelt der EAD angemessen, wenn er Praktikanten, die ein Stipendium oder eine andere Förderung von dritter Seite, d. h. nicht von ihrer Familie, erhalten, sowie Studierende, die bereits in dem Land ansässig sind, in dem sich die Delegation befindet und die im Zuge ihres Studiums ein Praktikum absolvieren müssen, keine zusätzliche Vergütung zahlt. Insbesondere ist ein Pflichtpraktikum im Zuge eines Studiums nicht mit einem gewöhnlichen Praktikum vergleichbar, da es normalerweise einer anderen Zielsetzung dient. Die Programme müssen unbedingt in einem ausgewogenen Verhältnis stehen. Für die Bürgerbeauftragte steht im Mittelpunkt, dass der EAD in Delegationen auch künftig eine wesentliche Anzahl „herkömmlicher“ – allerdings bezahlter – Praktika anbietet, und zwar mit gleichberechtigtem Zugang für alle jungen Menschen, d. h. unabhängig von ihrer finanziellen Lage oder den finanziellen Ressourcen ihrer Familie. Die Bürgerbeauftragte ist sich bewusst, dass der EAD mit Mitteln in ausreichender Höhe ausgestattet werden muss, wenn dieses Ziel erreicht werden soll.

**23.** Für die Bürgerbeauftragte zeugt die Reaktion des EAD auf ihre Empfehlung von einem ernsthaften Engagement dahingehend, dass er seine Praktikanten in den EU-Delegationen künftig bezahlen wird, sofern die Haushaltsbehörde, also das Europäische Parlament und der Rat, die entsprechenden Mittel bewilligt. Die Bürgerbeauftragte begrüßt die Reaktion des EAD und wertet sie als Annahme ihrer Empfehlung. Sie wird die Entwicklungen in dieser Sache mit großem Interesse mitverfolgen und ist bereit, erneut Untersuchungen anzustellen, falls sich dies in der Zukunft als notwendig und nützlich erweisen sollte.

**24.** Die Institutionen der EU müssen unbedingt mit gutem Beispiel vorangehen und jungen Menschen einen gleichberechtigten Zugang zu Praktika gewähren, d. h. unabhängig von ihrem Hintergrund und den finanziellen Ressourcen ihrer Familien. Ein anderes Vorgehen könnte zu einem Vertrauensverlust führen und den Eindruck erwecken, man setze sich nicht ausreichend für *alle* jungen Menschen ein, die darauf hinarbeiten, ihr Berufsprofil zu schärfen und auf dem Arbeitsmarkt bestehen zu können. Das Vertrauen der jungen Generation in das europäische Projekt kann in dieser Hinsicht zu relativ niedrigen Kosten gefördert werden.

**25.** Die Bürgerbeauftragte appelliert an die Haushaltsbehörde, diese Angelegenheit sorgfältig zu prüfen, und sie hofft, dass Mittel in angemessener Höhe bewilligt werden. Die Bürgerbeauftragte wird das Europäische Parlament und den Rat in diesem Sinne von ihrer Untersuchung sowie über ihre Empfehlung an den EAD in Kenntnis setzen. Ferner wird sie die Europäische Kommission entsprechend informieren.

Schlussfolgerung

Die Bürgerbeauftragte schließt ihre Untersuchung dieser Beschwerde mit der folgenden Schlussfolgerung ab:

**Durch die Aussetzung unbezahlter Praktika in den EU-Delegationen und durch die gleichzeitige Beantragung von Geldern für die Praktikanten in den EU-Delegationen**



hat der EAD die Empfehlung der Bürgerbeauftragten angenommen.

Die Beschwerdeführerin und der EAD werden von dieser Entscheidung in Kenntnis gesetzt.

Straßburg, den 20.9.2017

Finale deutsche Fassung der Entscheidung im Fall 454/2014/PMC

[1] Weitere Informationen zu dem Hintergrund der Beschwerde, den Argumenten der Beteiligten und der Untersuchung der Bürgerbeauftragten sind der Empfehlung der Bürgerbeauftragten zu entnehmen, die unter folgendem Link abrufbar ist:  
<https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/recommendation.faces/en/76079/html.bookmark>

[2] Entschließung des Europäischen Parlaments vom 6.Juli 2010 (2009/2221(INI)), Ziffer 72, abrufbar unter:  
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010IP0262&from=EN> .

[3] [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/annual\\_activity\\_report\\_2015\\_en.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/annual_activity_report_2015_en.pdf) .