

Auslandstätigkeiten von Beschäftigten des öffentlichen Dienstes

Zwischenstaatliche Zusammenarbeit wird in einer globalisierten Welt immer wichtiger. Hierbei versteht es sich von selbst, dass diese Zusammenarbeit nicht nur bei den entsprechenden Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs stattfinden kann, sondern auf allen Ebenen mit Leben erfüllt werden muss. Für Beschäftigte des öffentlichen Dienstes ergeben sich somit je nach Tätigkeitsbereich verschiedene Möglichkeiten, im Ausland tätig zu werden. Im Gegensatz zu früher setzt sich bei den Dienstherren immer mehr die Erkenntnis durch, dass Mitarbeiter, die eine Zeit im Ausland verbracht haben, auch mit im Inland wertvollen Erfahrungen zurückkehren. Ein Auslandsaufenthalt wird daher nicht mehr so häufig als Karrierehindernis, sondern eher als Chance angesehen. Das vorliegende dbb Europathema möchte – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – einen Überblick geben.

Inhaltsverzeichnis:	
Überblick	S. 1
Neuere Entwicklungen	S. 3
Rechtlicher Rahmen	S. 5
Soziale Absicherung	S. 6
Ausblick	S. 6
Links	S. 7

Überblick

- Abordnung / Versetzung zum Auswärtigen Amt

Eine bereits langjährig praktizierte Möglichkeit des Auslandsaufenthaltes von öffentlich Bediensteten ist die Abordnung bzw. Versetzung in den Geschäftsbereich des Auswärtigen Amtes. Zwar besetzt das AA die meisten, aber bei weitem nicht alle Stellen an deutschen Auslandsvertretungen in eigener Regie. Daneben gibt es insbesondere aus Bundeswehr, Polizei und Nachrichtendiensten immer wieder abgeordnete Bedienstete ebenso wie aus anderen Ressorts oder auch aus Parteien, Gewerkschaften und Institutionen der Zivilgesellschaft. Ein besonderes Beispiel in diesem Zusammenhang sind die etwa 30 sog. Sozialreferenten an deutschen Botschaften, deren Ausschreibungen der dbb zur Kenntnis erhält und hier Bewerber gegenüber dem BMGS bzw. dem BMWA vorschlagen kann.

- Entsendung zu internationalen Organisationen

Eine weitere Möglichkeit für Beamte und Angestellte des öffentlichen Dienstes besteht darin, für einen bestimmten Zeitraum zu internationalen Organisationen, wie z. B. die EU, die UNO und Unterorganisationen, NATO, die OECD, etc. entsendet zu werden.

Abordnungen kommen hier seltener vor, daher ist mehr Initiative des Beschäftigten selbst gefordert. Allerdings hat sich die Situation der an solchen Stellen interessierten Kollegen in den letzten Jahren durch vielfältige Unterstützungsmaßnahmen seitens der Bundesregierung und anderer Institutionen deutlich verbessert. Insgesamt sind seitens der Bundesregierung und vereinzelt auch aus Landesregierungen etwa 700 Bedienstete zu Internationalen Organisationen entsendet bzw. abgeordnet.

- Beigeordnete Sachverständige

Die Bundesregierung hat mit ca. 20 Internationalen Organisationen Abkommen zur Entsendung von deutschen Nachwuchskräften als sog. Beigeordnete Sachverständige abgeschlossen. Einerseits leistet Deutschland damit einen Beitrag zur multilateralen Entwicklungszusammenarbeit, andererseits haben junge Fachkräfte somit die Möglichkeit, Berufserfahrung im internationalen Bereich zu sammeln und hierdurch ihre Chancen für eine Beschäftigung bei Internationalen Organisationen deutlich zu erhöhen. Zweck ist ferner, den deutschen Anteil am Personal bei diesen Organisationen zu steigern und den deutschen Nachwuchs zu sichern. Pro Jahr werden ca. 40 Beigeordnete Sachverständige entsendet, angesichts der meist zweijährigen Tätigkeitsdauer betrifft dies also ständig etwa hundert Personen.

- Tätigkeit im öffentlichen Dienst eines anderen EU-Mitgliedstaates

Für deutsche öffentlich Bedienstete ist es auch möglich, vorübergehend oder auf Dauer eine Stelle im öffentlichen Dienst eines anderen EU-Mitgliedstaates anzunehmen. Grund hierfür ist die nach dem EU-Vertragswerk jedem EU-Bürger zugestandene sog. Freizügigkeit der Arbeitnehmer. Da auch Beamte unter den europäischen Arbeitnehmerbegriff fallen, haben sie folglich die Möglichkeit, ggf. unter Nutzung von Sonderurlaub, sich auf Stellen im EU-Ausland zu bewerben. Ausgenommen sind nur Stellen im streng hoheitlichen Bereich, d. h. Polizei, Justiz, Militär und Finanzverwaltung. Voraussetzung sind eine ausreichende Qualifikation sowie entsprechende Sprachkenntnisse des Gastlandes. An dieser Stelle sei jedoch darauf hingewiesen, dass sich dieser Bereich des EU-Austausches noch im Aufbau befindet und noch wenig institutionalisiert ist, so dass sich bei der praktischen Durchführung immer noch Probleme für die Betroffenen ergeben können. Inzwischen wurden jedoch sog. Nationale Kontaktstellen für die EU-Mobilität in den Mitgliedstaaten sowie außergerichtliche Problemlösungsmechanismen eingerichtet, welche die im Einzelfall auftretenden Probleme vermeiden oder lösen helfen. Ausführlicher hierzu siehe dbb Europathema Nr. 8 zur Freizügigkeit der Arbeitnehmer.

- Lehrer an einer Auslandsschule

Eine Chance gerade für Lehrer, eine oder mehrere Phasen ihres Berufslebens im Ausland zu verbringen, ist die Tätigkeit an einer deutschen Auslandsschule bzw. einer von Deutschland geförderten Einrichtung. Es gibt weltweit über 500 Schulen, davon 117 deutsche Auslandsschulen, die von der Zentralstelle für das Auslandsschulwesen beim Bundesverwaltungsamt gefördert werden und an denen mithin ein Gastaufenthalt für deutsche Lehrer nach einem bestimmten Verfahren möglich ist. Es gibt derzeit rund 1.900 Lehrkräfte und Fachberater, die diese Möglichkeit nutzen.

- Austausch von Dozenten an Hochschulen

Verläuft die normale Lehrerkarriere eher nur ausnahmsweise im Ausland, ist es für Dozenten bestimmter Disziplinen an den Hochschulen geradezu unerlässlich, einen Teil ihrer Tätigkeit im Ausland abzuleisten. Anlaufstelle für die deutschen Interessenten ist hier der Deutsche Akademische Austauschdienst (DAAD), der Auslandsaufenthalte von deutschen Dozenten an ausländischen Hochschulen organisiert und fördert. Es gibt Kurz- und Langzeitdozenturen, die jeweils nach gewissen Kriterien vom DAAD gefördert werden. Eine weitere Möglichkeit insbesondere für Germanisten stellt eine Tätigkeit an den Goethe-Instituten dar.

- Entwicklungshilfe (Sonderurlaub)

Ein Weg ins Ausland nicht nur für Angehörige des öffentlichen Dienstes ist eine Tätigkeit als Entwicklungshelfer. Angehörige des öffentlichen Dienstes können hierfür jedoch Sonderurlaub beantragen und haben dadurch die Gewähr, dass sie an ihren alten Arbeitsplatz oder zumindest an einen vergleichbaren zurückkehren können. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung koordiniert und plant die Gewährung von Entwicklungshilfe, während die Durchführung meist halb- oder nichtstaatlichen Organisationen wie beispielsweise dem Deutschen Entwicklungsdienst obliegt. Solche Tätigkeiten sollen in Zukunft auch mehr gefördert werden.

Neuere Entwicklungen

Deutschland ist Mitglied in zahlreichen internationalen Organisationen sowie der EU. Diese beschäftigen etwa 47.000 Personen im vergleichbaren höheren Dienst. Etwa 5.000 davon sind Deutsche. Insgesamt ist Deutschland jedoch angesichts seiner Bevölkerungszahl und der gezahlten Beiträge leider noch in manchen internationalen Organisationen unterrepräsentiert.

In den letzten Jahren gab es dazu mehrere Initiativen des Bundestages, aber auch aus der Zivilgesellschaft, z. B. die sog. „Berliner Initiative“, um diesen Zustand zu ändern. Die Bundesregierung hat inzwischen viele Ideen davon aufgenommen und bereits zum großen Teil umgesetzt. Um Abhilfe zu schaffen, d. h. den deutschen Personalanteil bei internationalen Organisationen langfristig zu steigern, hat die Bundesregierung einen Koordinator für internationale Personalpolitik im Auswärtigen Amt ernannt. Darüber hinaus wird deutsche Personalpolitik im Hinblick auf die Führungsebene in der informellen Staatssekretärsrunde „Deutsches Personal in internationalen Wirtschafts- und Finanzorganisationen“ unter Leitung des Chefs des Bundeskanzleramtes koordiniert.

Es wurde ferner ein Internationaler Stellenpool sowie ein Internationaler Personalpool beim Auswärtigen Amt eingerichtet. Seit August 2001 erfasst das AA sämtliche Stellenausschreibungen der internationalen Organisationen und macht sie über seine Homepage der Öffentlichkeit zugänglich (Stellenpool). In einer über das Internet zugänglichen Datenbank können zusätzlich Personen, die sich für die Besetzung solcher Stellen für geeignet halten, ihre Daten eingeben und eine auf sie zugeschnittene Liste mit Ausschreibungen erhalten (Personalpool). Von diesem Service können auch Organisationen bzw. Unternehmen Gebrauch machen, indem sie eigene Listen von Mitarbeitern eingeben. Zusätzlich wurde ein „Auswahlgremium deutsches Personal in internationalen Organisationen“ ins Leben gerufen: Hierbei treffen sich Vertreter der verschiedenen Ressorts und der Bundesländer alle 2 ½ Wochen im AA, um für Positionen im mittleren Management geeignete Bewerber zu ermitteln. Weitere Förderung vor Ort erhalten deutsche Bedienstete auch von den Ständigen Vertretungen bzw. deren Leitern, die Personalangelegenheiten nach gültiger Weisungslage als Chefsache zu behandeln haben. Die deutschen Auslandsvertretungen setzen sich hierbei nicht nur für Spitzenpersonal, sondern auch für Personen der mittleren Führungsebene ein.

Außerdem wurden durch die in manchen Ressorts erfolgte Einführung des sog. „Spiralmodells“ neue Karrieremöglichkeiten für Bedienstete geschaffen, die sich einen Auslandsaufenthalt vorstellen können oder explizit wünschen: Danach soll bei entsprechend qualifizierten Kollegen eine Karriereentwicklung angestrebt werden, die – ggf. mehrfach – den Wechsel zwischen Tätigkeiten bei den Ressorts und internationalen Organisationen vorsieht. Zweck dieses Modells ist es, den Rückkehrern eine besondere Förderung angedeihen zu lassen. Darüber hinaus wurde die Bundeslaufbahnverordnung dergestalt geändert, dass eine erfolgreich absolvierte Tätigkeit bei einer zwischen- oder überstaatlichen Einrichtung bei Beförderungen besonders zu berücksichtigen ist, § 12 Abs. 2 S. 3 BLV. Durch die ebenfalls schon im Jahr 2000 durchgeführte Anpassung der Entsenderichtlinien wurde eine Entsendung zu internationalen Organisationen attraktiver. Eine erfolgreich absolvierte Tätigkeit bei internationalen Organisationen wird seitdem bei Beförderungen als zusätzliches Qualifikationsmerkmal gewertet.

Rechtlicher Rahmen

Es gibt je nach Art und Dauer des Auslandsaufenthaltes verschiedene rechtliche Konstellationen, nach denen eine Auslandstätigkeit von Beamten erfolgen kann.

- Versetzung

Ein Beamter kann aus dienstlichen Gründen oder aufgrund seines Antrages zu einem anderen Dienstherren versetzt werden. Eine Versetzung erfolgt grundsätzlich auf Dauer. Zwar ist auch eine Versetzung an einen Dienstposten möglich, an dem keine gleichwertige Verwendung des Beamten möglich ist, doch muss der Beamte auch nach der Versetzung mindestens dasselbe Endgrundgehalt wie vorher bekommen.

- Abordnung

Die Abordnung ist dagegen grundsätzlich vorübergehender Natur, sie erfolgt aus dienstlichen Gründen. Im Gegensatz zur Versetzung ist hierbei auch die Abordnung an einen Dienstposten zulässig, an dem den Beamten weder eine gleichwertige Tätigkeit, noch dasselbe (d. h. ein niedrigeres) Endgrundgehalt erwartet. Die Tätigkeit während der Abordnung muss dem Beamten lediglich zuzumuten sein. Erst wenn eine solche Abordnung zwei Jahre überschreitet, ist seine Zustimmung erforderlich.

- Entsendung und Sonderurlaub

Ein Beamter kann auf seinen Antrag hin für eine Tätigkeit in internationalen Organisationen oder in der Entwicklungshilfe Sonderurlaub unter Wegfall der Besoldung gewährt werden. Dieser Sonderurlaub ist jedoch zweckgebunden und wird widerrufen, wenn er zu einem anderen als dem vereinbarten Zweck genommen wird. Während der Zeit der Entsendung behält der Beamte sein Besoldungsdienstalter und nimmt an Regelbeförderungen teil. Die Zeit während der Entsendung ist außerdem voll ruhegehaltstfähig, allerdings wird die Versorgung, die er von der Organisation erhält, auf die Pension angerechnet.

- Angestellte nach BAT bzw. TVöD

Für Angestellte gilt, dass alle o. g. Instrumente teilweise mit leichten Modifikationen auch für Angestellte im öffentlichen Dienst Anwendung finden können. Insbesondere beziehen sich die Entsenderichtlinien sowie die Richtlinien zur Inanspruchnahme von Sonderurlaub gleichermaßen auf Beamte und Angestellte im öffentlichen Dienst.

Soziale Absicherung

Dies ist einer der Punkte, die vielen Beschäftigten einen Auslandsaufenthalt erschweren: Am einfachsten gestaltet sich die notwendige Umorganisation noch, wenn man lediglich in den Geschäftsbereich des Auswärtigen Amtes abgeordnet oder versetzt wird oder aber als Gastlehrer oder –Dozent vermittelt über die dafür zuständigen Organisationen an einer Schule oder Universität tätig wird. Die soziale Absicherung des Inlandes kann dann in der Regel mit wenigen Änderungen aufrechterhalten werden. Wenn man aber beispielsweise für internationale Organisationen arbeitet, leistet man in der Regel keine Beiträge zur deutschen Sozialversicherung. Vielmehr müssen Beschäftigte ihre soziale Absicherung selbst in die Hand nehmen, da fast jede Organisation eigene Systeme entwickelt hat.

Die Krankenversicherung bei internationalen Organisationen richtet sich daher nach den jeweiligen dortigen Bestimmungen. Beihilfe wird für Beamte bei internationalen Organisationen nicht gezahlt. Es besteht jedoch die Möglichkeit, die bisherige Mitgliedschaft in einer privaten oder gesetzlichen Krankenversicherung durch eine Anwartschaftsversicherung beizubehalten.

Als Absicherung gegen Arbeitslosigkeit nach Rückkehr zahlen die internationalen Organisationen meist Abfindungen oder ähnliche Zahlungen. Diese werden Beamten nicht auf die Besoldung angerechnet. Wohl aber wird Beamten eine etwaig direkt nach Ausscheiden gezahlte Versorgungsleistung auf die laufende Besoldung angerechnet. Allerdings kann die Zahlung der Versorgungsleistung in der Regel auf den Eintritt des Ruhestandes verschoben werden, sodass erst dann eine entsprechende Kürzung erfolgt.

Ausblick

Inzwischen wurden die Richtlinien zur Entsendung von Bundesbeamten erneut überarbeitet. Die nunmehr aktuelle Fassung sieht die folgenden Erleichterungen für zu entsendende Beamte und Angestellte vor:

- Möglichkeit der Verlängerung der bis zu zehnjährigen Entsendungsfrist, um bei instabiler Beschäftigungssituation bei der internationalen Organisation die Rückkehr in das Beschäftigungsverhältnis im Inland zu gewährleisten.
- Ersetzung der Kann-Bestimmung zur Einholung von Beurteilungen von entsandten Beamten durch eine Soll-Bestimmung, um die Qualität der im Ausland geleisteten Arbeit auch im Hinblick auf etwaige Beförderungen zu dokumentieren.

Interessierte Kolleginnen und Kollegen können sich auf der Homepage des Auswärtigen Amtes umfassend über die bestehenden Fördermöglichkeiten seitens der Bundesregierung informieren. Sie können sich zudem bei der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung (BAKÖV) in speziellen Kursen auf einen Auslandsaufenthalt vorbereiten. Weitere Fördermöglichkeiten bietet auch die an der Berliner Initiative beteiligte Bosch-Stiftung. In Einzelfällen, insbesondere soweit es um die sog. Sozialreferentenstellen an deutschen Botschaften geht, hilft auch die Stabstelle Europa des dbb mit tatkräftiger Unterstützung direkt weiter.

Links

Auslandsschulwesen: www.auslandsschulwesen.de

Auswärtiges Amt: www.auswaertiges-amt.de

BAkÖV: www.bakoev.bund.de

Berliner Initiative: <http://www.berlinerinitiative.de>

Bosch-Stiftung: www.bosch-stiftung.de

Deutscher Akademischer Austauschdienst: www.daad.de

Deutscher Entwicklungsdienst: www.ded.de

Goethe-Institute: www.goethe.de