

Forschungsinstitut für
öffentliche Verwaltung an der
Deutschen Hochschule für
Verwaltungswissenschaften Speyer

**Auslandserfahrung und Fremdsprachenkenntnisse
in der Einstellungs- und Entsendepraxis
des deutschen höheren Ministerialdienstes**

Heinrich Siedentopf / Benedikt Speer
(unter Mitarbeit von Alexandra Unkelbach)



Berliner Initiative

Berliner Initiative für mehr
Internationalität in Bildung, Ausbildung
und Personalpolitik

Seit 2001 wirbt die private Berliner Initiative für mehr Internationalität in Bildung, Ausbildung und Personalpolitik. Es geht ihr u.a. darum, die Bildungsvoraussetzungen und Startchancen für jene Nachwuchskräfte aus Deutschland zu verbessern, die eine europäische oder internationale Berufslaufbahn anstreben. Ferner unterstützt sie die Exekutive in Bund und Ländern darin, durch eine langfristig angelegte Personalpolitik die deutsche Präsenz in europäischen und internationalen Einrichtungen zu stärken.

Die Aktivitäten der Berliner Initiative werden von einer Steuerungsgruppe vorbereitet, der folgende Persönlichkeiten angehören:

Dieter Berg

Geschäftsführer der Robert Bosch Stiftung, Stuttgart

Dr. Christoph Bertram

Direktor der Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin

Dr. Ulrich Bopp

Mitglied des Tönissteiner Kreises, Berlin

Dr. Ludger Buerstedde

Sprecher des Tönissteiner Kreises, Bonn

Professor Dr. Dr. h.c. Karl Kaiser

Senior Scholar, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, Berlin

Vorwort
Dieter Berg, Geschäftsführer
der Robert Bosch Stiftung

In den Sitzungen des Gesprächskreises „Internationales Führungspersonal“ hat sich die Berliner Initiative für mehr Internationalität in Bildung, Ausbildung und Personalpolitik wiederholt für mehr Durchlässigkeit zwischen Institutionen des öffentlichen Dienstes, der Wirtschaft, der Wissenschaft und den internationalen Organisationen eingesetzt. Durchlässigkeit setzt voraus, dass die zu entsendenden Personen die Anforderungen der jeweiligen Institutionen auch und vor allem im Blick auf Auslandserfahrungen erfüllen. Dies gilt für Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes nicht in hinreichendem Maß.

Die Arbeit der Bundesressorts ist inzwischen in großem Umfang von internationalen Inhalten geprägt. Auch die Landesverwaltungen sind gefordert, eine aktive Europapolitik mitzugestalten. Um diesen Anforderungen gerecht zu werden, müssen die Bundes- und Landesverwaltungen ihre Mitarbeiter entsprechend qualifizieren. Dazu wird es notwendig sein, die Einstellungspraxis der Verwaltungen anzupassen und Konzepte der Personalentwicklung, die auch die Qualifizierung von Beamten zur Entsendung in internationale Organisationen einschließen, zu entwickeln oder weiterzuentwickeln.

Im November 2003 bestätigte Bundesinnenminister Otto Schily in einem Vortrag zum Thema „Ist der deutsche öffentliche Dienst den internationalen Herausforderungen gewachsen“ die zunehmende Bedeutung von internationaler Studien- oder Arbeitserfahrung wie auch von Sprachkenntnissen für Mitarbeiter im höheren Dienst. Um mehr über die Personalpolitik der Bundes- und Landesressorts im Hinblick auf Förderung und Anerkennung dieser Qualifikationen zu erfahren, hat die Berliner Initiative eine Erhebung an der

Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer in Auftrag gegeben. Sie hinterfragt insbesondere, inwieweit Auslandserfahrung bei der Einstellung in den höheren Dienst honoriert wird. Die Ergebnisse stellen wir in der vorliegenden Studie „Auslandserfahrung und Fremdsprachenkenntnisse in der Einstellungs- und Entsendepraxis des deutschen höheren Ministerialdienstes“ vor. Die Auswertung bestätigt, dass es großen Handlungsbedarf gibt, und bestätigt die Berliner Initiative darin, ihre Forderungen nach mehr Internationalität auch im öffentlichen Dienst mit Nachdruck weiterzuverfolgen.

**Heinrich Siedentopf und
Benedikt Speer**

Speyer, im Dezember 2003

Der vorliegende Bericht wurde von Univ.-Prof. Dr. Dr. h.c. Heinrich *Siedentopf* und Wiss. Mitarbeiter Benedikt *Speer* M.A., Mag. rer. publ. im Auftrag der „Berliner Initiative“ und der Robert Bosch Stiftung am Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer erstellt. Sie danken Frau Ass. iur. Alexandra *Unkelbach* für die Durchführung der Datenerhebung und einen ersten Auswertungsentwurf, dessen Ergebnisse teilweise in die Endversion eingeflossen sind. Besonderer Dank gilt Herrn Wiss. Mitarbeiter Burkhard *Margies* M.A., der freundlicherweise seine Kenntnisse der empirischen Sozialforschung für die Überarbeitung des Datensatzes sowie von Graphiken und Tabellen zur Verfügung gestellt hat. Frau Sandra *Breka*, Projektleiterin im Büro Berlin der Robert Bosch Stiftung, stand auf Seite der Auftraggeber als Ansprechpartnerin jederzeit zur Verfügung, auch ihr sei hiermit gedankt.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung der Ergebnisse	Seite 9
I. Auftraggeber und zentraler Untersuchungsauftrag	Seite 13
1. Auftraggeber	Seite 13
2. Zentraler Untersuchungsauftrag	Seite 15
II. Erweiterter Untersuchungsgegenstand, Methodik und Datensatz	Seite 18
1. Erweiterter Untersuchungsgegenstand	Seite 18
2. Methodik und Datensatz	Seite 20
III. Anmerkungen zu den Rückläufen aus der Ministerialverwaltung des Bundes	Seite 28
IV. Auslandserfahrung und Fremdsprachenkenntnisse als Einstellungskriterien für den höheren Ministerialdienst der Länder	Seite 32
1. Rechtliche Bewertung von Auslandserfahrung und Fremdsprachenkenntnissen als Einstellungskriterien	Seite 32
2. Auslandserfahrung als Bestandteil des Anforderungsprofils in Stellenausschreibungen für den höheren Ministerialdienst der Länder	Seite 34
3. Die Bedeutung von Auslandserfahrung und Fremdsprachenkenntnissen für die Einstellungspraxis aus Sicht der Personalabteilungen der Länderministerien	Seite 38
V. Nachweis von Auslandserfahrung und qualifizierten Fremdsprachenkenntnissen bei neu eingestellten/beförderten öffentlich Bediensteten des höheren Ministerialdienstes der Länder	Seite 45
1. Auslandserfahrung neu eingestellter/beförderter öffentlich Bediensteter	Seite 45
2. Fremdsprachenkenntnisse neu eingestellter/beförderter öffentlich Bediensteter	Seite 48

VI. Die Entsendepraxis im höheren Ministerialdienst der Länder	Seite 51
1. Die Entsendepraxis der Länder im Untersuchungszeitraum 2000–2002	Seite 51
2. Die Einschätzung von Auslandserfahrung und Fremdsprachenkenntnissen für die Entsendepraxis aus Sicht der Personalabteilungen der Länderministerien	Seite 53
VII. Die Wiedereingliederungspraxis im höheren Ministerialdienst des Bundes und der Länder	Seite 60
1. Die Anrechnung von Auslandstätigkeiten auf die (ruhegehaltsfähige) Dienstzeit	Seite 60
2. Die Auslandstätigkeit als Bestandteil einer individuellen Verwendungsplanung	Seite 62
3. Die Weiterverwendung öffentlich Bediensteter in der deutschen höheren Ministerialverwaltung nach Beendigung einer Auslandstätigkeit	Seite 63

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1	Seite 24
Anzahl der in Vollzeit beschäftigten öffentlich Bediensteten des höheren Ministerialdienstes der an der Erhebung beteiligten Länderministerien	
Abb. 2	Seite 26
Einstellungen/Ernennungen im höheren Ministerialdienst der Länder in den Jahren 2000–2002	
Abb. 3	Seite 36
Auslandserfahrung als Bestandteil des Anforderungsprofils in Stellenausschreibungen für den höheren Ministerialdienst der Länder	
Abb. 4	Seite 39
Rangfolge von Einstellungskriterien aus Sicht von Personalverantwortlichen der Länderministerien	
Abb. 5	Seite 41
Einschätzung von Auslandserfahrung im Rahmen der Ausbildung	
Abb. 6	Seite 41
Einschätzung von Auslandserfahrung im Rahmen einer vorangegangenen beruflichen Tätigkeit	
Abb. 7	Seite 43
Einschätzung von Fremdsprachenkenntnissen	
Abb. 8	Seite 47
Auslandserfahrung der neu eingestellten/ beförderten öffentlich Bediensteten	
Abb. 9	Seite 49
Qualifizierte Fremdsprachenkenntnisse der neu eingestellten/ beförderten öffentlich Bediensteten	
Abb. 10	Seite 52
Gründe für die Ablehnung von Entsendewünschen	

Abb. 11 Rangfolge von Entsendekriterien aus Sicht von Personalverantwortlichen der Länderministerien	Seite 54
Abb. 12 Einschätzung von Fremdsprachenkenntnissen für eine Auslandsentsendung	Seite 55
Abb. 13 Einschätzung von im öffentlichen Dienst erworbener Auslandserfahrung	Seite 56
Abb. 14 Einschätzung von in einem vorherigen Beruf erworbener Auslandserfahrung	Seite 57
Abb. 15 Einschätzung von in der Ausbildung erworbener Auslandserfahrung	Seite 58
Abb. 16 Auslandstätigkeit als Bestandteil einer individuellen Verwendungsplanung	Seite 62
Abb. 17 Rückkehr auf den vorherigen Dienstposten nach einer Auslandstätigkeit	Seite 64
Abb. 18 Gründe für einen Wechsel des Dienstpostens nach Beendigung einer Auslandstätigkeit	Seite 65

**Auslandserfahrung und Fremdsprachenkenntnisse
in der Einstellungs- und Entsendepraxis
des deutschen höheren Ministerialdienstes**

Zusammenfassung der Ergebnisse

Ausgangspunkt der Untersuchung war die Forderung der „Berliner Initiative“, nach der „Stellen im höheren Dienst vorwiegend von Bewerbern und Anwärtern besetzt werden sollen, die neben den notwendigen fachlichen Voraussetzungen Auslandserfahrung (Studium oder Arbeitstätigkeit) und entsprechende Fremdsprachenkenntnisse aufweisen können.“

Die nachstehenden Ergebnisse beziehen sich in erster Linie auf den höheren Ministerialdienst der deutschen Länder. Sie werden, soweit bekannt, in dieser Form erstmals auf der Grundlage einer empirischen Erhebung vorgestellt. Ob und inwieweit diese Ergebnisse auf die Bundesebene übertragbar sind, kann aufgrund der schwachen Beteiligung der Bundesministerien nicht beurteilt werden. Die individuellen Antworten von Bundesbediensteten, die von einer Auslandsverwendung zurückgekehrt sind, deuten allerdings auch für diese Ebene auf ein erhebliches Verbesserungspotential hin.

Die folgende Zusammenfassung beschränkt sich notwendigerweise auf die wichtigsten Sachverhalte und muss zahlreiche Aspekte und Differenzierungen, die im Text vorgenommen werden, vernachlässigen:

1. Es bestehen keine rechtlichen Bedenken, Qualifikationsmerkmale wie zum Beispiel den Nachweis von Auslandserfahrung oder von qualifizierten Fremdsprachenkenntnissen als Einstellungsvoraussetzung für den höheren Dienst festzuschreiben.
2. Dennoch wird Auslandserfahrung von Bewerbern für den höheren Dienst nur von einem verhältnismäßig kleinen Anteil von Länderministerien in Anforderungsprofilen und Stellenausschreibungen verlangt. Entsprechende Schwerpunktsetzungen zeichnen sich ansatzweise für bestimmte Ressortgruppen ab, insbesondere in den Bereichen „Wirtschaft/Arbeit/Infrastruktur“ und „Soziales/Arbeit/Gesundheit“.
3. Für den Durchschnitt der Personalverantwortlichen in Personalabteilungen der Länderministerien sind Fremdsprachenkenntnisse und mehr noch Auslandserfahrung in ihrer Bedeutung für eine Einstellungsentscheidung bislang nachrangige Kriterien. Auch hier sind jedoch, obwohl in noch völlig unzureichendem Maße, abweichende Einschätzungen festzustellen, insbesondere bei einigen Staatskanzleien

und in den Ressortgruppen „Wissenschaft/Bildung/Kultur“ und „Wirtschaft/Arbeit/Infrastruktur“.

4. Von den im Untersuchungszeitraum neueingestellten/beförderten 408 öffentlich Bediensteten des höheren Ministerialdienstes der Länder, die im Datensatz erfasst sind, verfügen nur 5,39 Prozent über eine mehr als einjährige Auslandserfahrung, weitere 2,70 Prozent waren zwischen drei Monaten und einem Jahr im Ausland und 10,29 Prozent nur bis zu drei Monate. 81,62 Prozent können keinerlei Auslandserfahrung nachweisen.
5. Auslandserfahrung, auch wenn sie noch selten von den jeweiligen Dienstherrn verlangt und von den Bewerbern mitgebracht wird, begründet aber zumindest dann einen empirisch belegbaren Einstellungsvorteil, wenn dieses Kriterium von den jeweiligen Personalverantwortlichen in den Personalabteilungen als „sehr wichtig“ oder „wichtig“ eingeschätzt wird.
6. Von den im Untersuchungszeitraum neueingestellten/beförderten 408 öffentlich Bediensteten des höheren Ministerialdienstes der Länder, die im Datensatz erfasst sind, verfügen 8,83 Prozent über qualifizierte Kenntnisse in mindestens drei Fremdsprachen, 20,34 Prozent in zwei und 13,24 Prozent wenigstens noch in einer Fremdsprache. 57,60 Prozent können jedoch keinerlei qualifizierte Fremdsprachenkenntnisse nachweisen.
7. Angesichts der Tatsache, dass zwar für 29,17 Prozent der neueingestellten/beförderten öffentlich Bediensteten angegeben wird, sie verfügten über qualifizierte Kenntnisse in mindestens zwei und mehr Fremdsprachen, aber insgesamt nicht mehr als 8,09 Prozent der selben Personengruppe mehr als drei Monate im Ausland verbracht haben, muss die tatsächliche Qualität der Sprachkenntnisse allerdings kritisch hinterfragt werden.
8. Die an der Erhebung teilnehmenden Länder haben im Untersuchungszeitraum insgesamt 89 öffentlich Bedienstete des höheren Dienstes ins Ausland entsandt, mussten aber gleichzeitig mindestens 12 an sie herangetragene Entsendewünsche ablehnen. Anders als bislang häufig vermutet spielten dabei finanzielle Erwägungen eine eher untergeordnete Rolle, hingegen wurden Personalmangel und fehlende Qualifizierungen/Interesse der Mitarbeiter als Ablehnungsgründe genannt.

9. Erkenntnis- und Umsetzungsdefizite in der Einstellungspolitik der Ministerialverwaltung der Länder, wie zum Beispiel die weitgehende Nichtberücksichtigung von Fremdsprachenkenntnissen und Auslandserfahrung bei der Einstellung von Bewerbern für den höheren Dienst, werden offenkundig, wenn die Personalverantwortlichen in den Personalabteilungen nach der Bedeutung dieser Kriterien bezüglich einer Auslandsentsendung gefragt werden. Hier wird Fremdsprachenkenntnissen durchschnittlich der zweitwichtigste Rang zugesprochen, wohingegen der Zusammenhang zwischen vorheriger Auslandserfahrung, qualifizierten Fremdsprachenkenntnissen und interkultureller Kompetenz im Hinblick auf eine erfolgreiche Auslandsverwendung erst von einer geringen Anzahl von Länderministerien erkannt worden ist.
10. Eine Auslandstätigkeit öffentlich Bediensteter, die von ihrem Dienstherrn einer ausländischen Dienststelle zugewiesen worden sind, ist in jedem Fall auf die ruhegehaltsfähige Dienstzeit anzurechnen. Erfolgt die Auslandsentsendung im Rahmen einer Sonderbeurlaubung, so kann die Auslandstätigkeit auf die ruhegehaltsfähige Dienstzeit angerechnet werden. In der Praxis wird diese „Kann-Bestimmung“ ganz überwiegend zugunsten der entsandten öffentlich Bediensteten angewandt, für die Bundesebene ist das Ermessen zudem durch die Entsendungsrichtlinie eingeschränkt.
11. Die Auslandsentsendung war nur für wenige der 51 Bundes- und Länderbediensteten, die sich individuell an der Erhebung beteiligt haben, Bestandteil einer mit dem Dienstherrn abgesprochenen Verwendungsplanung. Entscheidend war vielmehr in den meisten Fällen die Eigeninitiative der öffentlich Bediensteten selbst, eine Angabe, die durch die Einschätzung der Personalverantwortlichen bezüglich der großen Bedeutung des Kriteriums Eigeninitiative für eine Auslandsentsendung gestützt wird.
12. Ob sich eine Auslandstätigkeit für öffentlich Bedienstete karrierefördernd oder karrierehindernd auswirkt, kann die vorliegende Untersuchung nicht abschließend beantworten, da sich die vielfältigen Hintergründe von Personalentscheidungen einer externen Überprüfung weitgehend entziehen. Festgestellt werden kann aber, dass die Mehrzahl der 51 an der Erhebung beteiligten Bundes- und Länderbediensteten nach ihrer Auslandstätigkeit nicht auf ihren vorherigen Dienstposten zurückgekehrt ist. Dabei wurde allerdings nur

9 öffentlich Bediensteten ein höherer Dienstposten übertragen; zwei individuelle Antworten verwiesen zudem ausdrücklich auf die karrierefördernde Wirkung der Auslandsverwendung. In zumindest zwei Fällen wurde jedoch entgegen einer vorherigen Zusage eine spätere Verwendung auf einem EU-bezogenen Dienstposten nicht verwirklicht und zwei weitere Auslandsrückkehrer gaben an, die Auslandstätigkeit sei sogar „beförderungshinderlich“ gewesen.

13. Ein Problem bezüglich der Teilnahme von Auslandsentsandten am Beförderungsgeschehen in der Heimatdienststelle stellt die diesbezüglich überragende Bedeutung dienstlicher Beurteilungen in der Personalpraxis und in der Rechtsprechung dar. Für eine Mehrzahl der 51 entsandten öffentlich Bediensteten war zwar von der Auslandsdienststelle eine Beurteilung erstellt worden, diese floss aber nur verhältnismäßig selten voll in die nächste Beurteilung der Heimatdienststelle ein. Solange die Frage einer Berücksichtigung von Auslandsbeurteilungen nicht eindeutig geklärt ist, trifft eine systematische Bevorzugung von Auslandsrückkehrern im Sinne der Forderungen der „Berliner Initiative“ oder des sog. „Spiralmodells“ jedenfalls auf nur schwer zu überwindende rechtliche und personalpolitische Bedenken.

I. Auftraggeber und zentraler Untersuchungsauftrag

1. Auftraggeber

Die vorliegende Untersuchung über „Auslandserfahrung und Fremdsprachenkenntnisse in der Einstellungs- und Entsendepraxis des deutschen höheren Ministerialdienstes“ geht auf einen Forschungsauftrag der „Berliner Initiative für mehr Internationalität in Bildung, Ausbildung und Personalpolitik“¹ zurück und wurde von der Robert Bosch Stiftung gefördert, die für den Zeitraum von sechs Monaten (1. März 2003 bis 31. August 2003) eine Projektstelle finanzierte.² Konzipierung, Durchführung und Auswertung der empirischen Erhebung erfolgten am Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung (FÖV) bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer (DHW), wobei in allen Phasen Wert auf eine kontinuierliche Abstimmung mit der „Berliner Initiative“ und ihrer Steuerungsgruppe gelegt wurde.³

Die Auftraggeber der Untersuchung beschäftigen sich seit längerem intensiv mit der Frage, wie traditionell geprägte Strukturen der Schul- bzw. der Hochschulausbildung sowie der Personalpolitik des öffentlichen Dienstes in Deutschland angesichts zunehmender Auswirkungen von Europäisierung und Internationalisierung reformiert werden können. Nachdem die Robert Bosch Stiftung bereits 1994 diesbezüglich

- 1 Im Folgenden als „Berliner Initiative“ bezeichnet. Weitere Informationen zur „Berliner Initiative“ und ihren Aktivitäten sind zu finden unter: <http://www.berlinerinitiative.de> [Stand: März 2004].
- 2 Bescheid der Robert Bosch Stiftung vom 3. Februar 2003, mit dem Personal- und Sachmittel für eine auf ein halbes Jahr befristete BAT-IIa-Stelle zur Datenerhebung und Auswertung bewilligt wurden.
- 3 Ansprechpartnerin bei der „Berliner Initiative“ war Frau Sandra Breka, Projektleiterin im Büro Berlin der Robert Bosch Stiftung, die auch den Kontakt zur Steuerungsgruppe vermittelte. Deren Mitglieder sind Dieter Berg, Geschäftsführer der Robert Bosch Stiftung, Stuttgart; Dr. Christoph Bertram, Direktor der Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin; Dr. Ulrich Bopp, Geschäftsführer a. D. der Robert Bosch Stiftung und Mitglied des Tönissteiner Kreises, Berlin; Dr. Ludger Buerstedde, Sprecher des Tönissteiner Kreises, Bonn; und Prof. Dr. Dr. h.c. Karl Kaiser, Senior Scholar, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, Berlin.

Defizite des deutschen Schul- und Hochschulsystems konstatiert hatte, veröffentlichte sie im September 1999 in Zusammenarbeit mit der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, Berlin, und der Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen (jetzt ebenfalls Berlin), den „Stuttgarter Appell“. Gefordert wurde darin unter anderem das Erlernen von mindestens zwei Fremdsprachen in der Schule, die Erleichterung von Auslandsaufenthalten während des Studiums, die Stärkung des studienbegleitenden Fremdsprachenunterrichts und eine Personalpolitik im öffentlichen Dienst, die den Wechsel zwischen Inlands- und Auslandstätigkeiten systematisch fördert.⁴

Unter maßgeblicher Beteiligung der Robert Bosch Stiftung konstituierte sich im Jahr 2001 die „Berliner Initiative“, die programmatisch auf den Forderungen des „Stuttgarter Appells“ aufbaut. In ihrem Rahmen wurde ein Gesprächskreis „Internationales Führungspersonal“ gegründet, um die durch den „Stuttgarter Appell“ angestoßene Debatte über Bildungsvoraussetzungen und Förderbedingungen deutscher Nachwuchskräfte für den internationalen Bereich zu vertiefen und zu verstetigen.⁵ Die „Berliner Initiative“ und der Gesprächskreis verstehen sich jedoch nicht nur als politisch unabhängiges Diskussionsforum, sondern sie wollen darüber hinaus konkrete Handlungsempfehlungen für Bund, Länder, Wirtschaft und Zivilgesellschaft formulieren, die in einem umfassenden Sinn zur Verbesserung der europäischen und internationalen Handlungsfähigkeit Deutschlands beitragen sollen. In diesen weiteren Kontext von Reformbestrebungen ordnet sich auch die folgende Forderung der „Berliner Initiative“ ein, die sich in spezifischer Weise auf die Einstellungspraxis des deutschen höheren Ministerialdienstes bezieht und die der vorliegenden Untersuchung zugrunde liegt:

4 Vgl. Robert Bosch Stiftung (Hrsg.), Stuttgarter Appell an Bund und Länder, Wissenschaft und Wirtschaft: Für mehr Internationalität in Bildung, Ausbildung und Personalpolitik, Stuttgart 1999, S. 4 ff. [http://www.berlinerinitiative.de/materialien/1999_stuttgarter_appell.pdf; Stand: März 2004].

5 Vgl. Berliner Initiative (Hrsg.), Deutsche Personalpolitik in und für Europa: Empfehlungen und Anregungen an Bund, Länder, Wirtschaft und Zivilgesellschaft, Berlin, November 2001, S. 6 ff. [http://www.berlinerinitiative.de/materialien/2001_ergebnisse.pdf; Stand: März 2004].

Eine Veränderung der Ein- und Anstellungspraxis in Bund und Ländern ist geboten. Stellen im höheren Dienst sollten vorwiegend von Bewerbern und Anwärtern besetzt werden, die neben den notwendigen fachlichen Voraussetzungen Auslandserfahrung⁶ (Studium oder Arbeitstätigkeit) und entsprechende Fremdsprachenkenntnisse vorweisen können. Dadurch würde das Reservoir international aufgeschlossener und interkulturell geprägter Nachwuchskräfte im öffentlichen Dienst deutlich und nachhaltig erweitert. Eine solche abgestimmte Personalpolitik wäre auch ein klares Signal dafür, dass die europäische Ausrichtung und wachsende internationale Verantwortung der Bundesrepublik unumkehrbar sind.⁷

2. Zentraler Untersuchungsauftrag

Im Zusammenhang mit der vorstehenden Forderung hat die „Berliner Initiative“ im März 2003 beim FÖV eine empirische Erhebung unter dem Arbeitstitel „Bewertung von Auslandserfahrung als Einstellungsvoraussetzung für den höheren Verwaltungsdienst in Bund und Ländern sowie bei der Dienstzeitanrechnung“ in Auftrag gegeben. Ausgangspunkt war die Überzeugung der „Berliner Initiative“, dass Auslandserfahrung eine unabdingbare Voraussetzung für den Erwerb von qualifizierten Fremdsprachenkenntnissen und von interkultureller Kompetenz sei. Diese müssten inzwischen als notwendige Qualifikation für öffentlich Bedienstete der höheren Ministerialverwaltung des Bundes und der Länder, die mit der Wahrung deutscher Interessen im vernetzten europäischen Mehrebenensystem und im weiteren internationalen Umfeld betraut sind, verstanden werden.⁸ Im Gegensatz zur Wirtschaft, die im Zeitalter der ökonomischen Globalisierung

6 Aus früheren Empfehlungen lässt sich entnehmen, dass damit eine „mindestens einjährige Auslandserfahrung“ gemeint ist; so Berliner Initiative (Anm. 5), S. 17.

7 Berliner Initiative (Hrsg.), Deutsche Personalpolitik für internationale Organisationen: Empfehlungen und Anregungen an Bund, Länder, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft, Berlin, November 2002, S. 9 [http://www.berlinerinitiative.de/materialien/2002_ergebnisse.pdf; Stand: März 2004].

8 Zu den besonderen funktionellen Anforderungen, welche gerade die EU an die Personalpolitik der Mitgliedstaaten stellt, vgl. Heinrich Siedentopf/Benedikt Speer, Europäischer Verwaltungsraum oder Europäische Verwaltungsgemeinschaft? – Gemeinschaftsrechtliche und funktionelle Anforderungen an die öffentlichen Verwaltungen in den EU-Mitgliedstaaten, in: DÖV 18/2002, S. 753 (762).

zunehmend interkulturelle Kompetenz und interkulturelles Management von ihren Führungskräften verlangt und als Führungskriterium praktisch durchsetzt,⁹ zeigen Politik, Verwaltung und Wissenschaft in Deutschland – anders als in anderen EU-Mitgliedstaaten – erst in den letzten Jahren verstärkt Interesse an diesen Themenstellungen.¹⁰ Angesichts der großen Bedeutung, welche die „Berliner Initiative“ dem Kriterium der Auslandserfahrung beimisst, hat sie die Verfasser der vorliegenden Studie mit der Bearbeitung von zwei für die Steuerungsgruppe zentralen Untersuchungsfragen beauftragt, die durch eine empirische Erhebung bei allen Bundes- und Länderministerien beantwortet werden sollten:

1. Inwieweit stellt Auslandserfahrung in der gegenwärtigen Praxis eine Einstellungsvoraussetzung für den deutschen höheren Ministerialdienst dar?
2. Inwieweit wird eine Auslandstätigkeit, die nach der Einstellung in den deutschen höheren Ministerialdienst aufgenommen wird, auf die (ruhegehaltsfähige) Dienstzeit angerechnet?

Schon aus diesen Fragestellungen ergibt sich, dass es sich bei der Zielgruppe der Untersuchung ausschließlich um öffentlich Bedienstete des höheren Ministerialdienstes des Bundes und der Länder handelt. Nach erfolgter Einstellung¹¹ können diese unter bestimmten Voraussetzungen eine Beschäftigung in einer internationalen Organisation¹² bzw. in einer ausländischen staatlichen Verwaltung annehmen, ohne ihr Dienstverhältnis mit dem deutschen Dienstherrn zu beenden. In der Regel ist die Auslandstätigkeit zeitlich befristet und eine Wiedereingliederung in die deutsche Verwaltung vorgesehen. Entsprechende Auslandspositionen bei internationalen Organisationen wurden im Jahr 2002 von 673

9 Vgl. dazu z. B. Thomas Baumer, Handbuch Interkulturelle Kompetenz, Zürich 2002.

10 Vgl. Heinrich Siedentopf/Benedikt Speer, Die Europakompetenz deutscher Beamter – ein lange vernachlässigtes Handlungs- und Forschungsfeld [im Erscheinen].

11 „Einstellung“ wird im Folgenden als Oberbegriff verwendet, unter den sowohl die Einstellung von Angestellten des öffentlichen Dienstes als auch die Ernennung von Beamten subsumiert wird.

12 „Internationale Organisationen“ wird im Folgenden in Kenntnis der damit verbundenen Unterschiede als Oberbegriff für „zwischen- und überstaatliche Organisationen“ verwendet, um die Verständlichkeit des Textes zu verbessern.

Angehörigen des deutschen öffentlichen Dienstes besetzt, die sich vor allem auf die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen, auf die EU-Institutionen und auf die Nato konzentrierten.¹³

Im Gegensatz dazu gehören die ca. 3.530 deutschen Staatsangehörigen, die auf Dauer dem deutschen höheren Dienst vergleichbare Beschäftigungsverhältnisse bei internationalen Organisationen wahrnehmen,¹⁴ im Sinn der Fragestellung nicht zur untersuchten Zielgruppe. Der verhältnismäßig niedrige Anteil deutscher Staatsangehöriger am ständigen Personalbestand vieler internationaler Organisationen steht seit längerem in der Kritik.¹⁵ Ohne diese Thematik weiter vertiefen zu wollen, sei hier nur auf die Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage vom März 2003 verwiesen, in der sie ein Maßnahmenbündel zur Verbesserung der deutschen „Quote“ ständig Beschäftigter bei internationalen Organisationen dargelegt hat.¹⁶

13 Auskunft des Auswärtigen Amtes, Personalreferat [Stand: Juni 2003].

14 Auskunft des Auswärtigen Amtes, Personalreferat [Stand: Juni 2003].

15 Zu neueren Zahlen vgl. Christoph Demmke, Die Personalbeurteilung in internationalen Organisationen als Bezugsgrundlage für eine Verbesserung des deutschen Personalanteils, Studie in Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium des Innern, Maastricht, Juni 2003, S. 10 ff.

16 Vgl. BT-Drucks. 15/517 v. 4.3.2003; zu entsprechenden Empfehlungen des Bundestages vgl. auch BT-Drucks. 13/10793 v. 26.5.1998.

II. Erweiterter Untersuchungsgegenstand, Methodik und Datensatz

1. Erweiterter Untersuchungsgegenstand

Bezüglich des ursprünglichen Untersuchungsauftrags der Steuerungsgruppe ergaben bereits die in der Konzipierungsphase der eigentlichen Erhebung durchgeführten Telefoninterviews mit Personalverantwortlichen der Ministerialverwaltungen, dass dieser zu eng gefasst war, um zu für die „Berliner Initiative“ verwertbaren Ergebnissen zu gelangen. So wurde zum Beispiel von den Gesprächspartnern darauf hingewiesen, dass bislang noch nicht einmal das Auswärtige Amt den Nachweis von Auslandserfahrung im Sinne einer formalen Einstellungsvoraussetzung für den höheren Dienst festgeschrieben habe.¹⁷ Hingegen sei eine Auslandstätigkeit nach der Einstellung in den höheren Ministerialdienst, jedenfalls soweit sie im öffentlichen Dienst einer internationalen Organisation erfolge, in jedem Fall dienstrechtlich als voll ruhegehaltstfähige Dienstzeit zu berücksichtigen, wenn öffentliche Belange oder dienstliche Interessen geltend gemacht werden könnten.¹⁸

Angesichts dieser Vorinformationen musste der Untersuchungsgegenstand über den ursprünglichen Auftrag hinaus erweitert werden, um den nicht unerheblichen Aufwand der von der „Berliner Initiative“ gewünschten empirischen Erhebung in allen Bundes- und Länderministerien zu rechtfertigen. Die Verfasser der vorliegenden Studie entschlossen sich daher zu einer Mehr-Themenbefragung, in der neben dem für die Auftragsforschung benötigten Material noch weitere Daten erhoben wurden, die aufgrund der kurzen Projektlaufzeit von sechs Monaten allerdings einer späteren wissenschaftlichen

17 Als Einstellungsvoraussetzung sieht das Auswärtige Amt die deutsche Staatsangehörigkeit, die Beachtung der Altersgrenze von 32 Jahren und gesundheitliche Tauglichkeit vor, verlangt daneben jedoch spätestens bei der Einstellung den Nachweis befriedigender Englisch- und zumindest ausreichender Französischkenntnisse; vgl. auch http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aamt/job/jobs_aa/hd/voraussetzungen_html [Stand: September 2003].

18 Siehe dazu unten Punkt VII.1.

Auswertung vorbehalten bleiben müssen.¹⁹ Im Hinblick auf das spezifische Erkenntnisinteresse der „Berliner Initiative“ wurde vor allem auf deren Ausgangsforderung abgestellt, bei Neueinstellungen in den höheren Dienst vorwiegend Bewerber mit Auslandserfahrung aufgrund der damit potentiell einhergehenden qualifizierten Fremdsprachenkenntnisse und interkulturellen Kompetenz zu berücksichtigen.²⁰ Infolgedessen waren auch die im Auftrag der „Berliner Initiative“ zu untersuchenden Forschungsfragen entsprechend zu modifizieren:

1. Inwieweit wird dem Kriterium Auslandserfahrung in der gegenwärtigen Praxis bei Einstellungen in den höheren deutschen Ministerialdienst von den zuständigen Personalabteilungen Bedeutung zugemessen, auch wenn es sich nicht um eine Einstellungsvoraussetzung im formalen Sinn handelt?
2. Inwieweit verfügen die in den letzten Jahren in den höheren deutschen Ministerialdienst Eingestellten im Vergleich damit tatsächlich über Auslandserfahrung?
3. Inwieweit bestehen bei der Bedeutungseinschätzung und bei dem tatsächlichen Nachweis von Auslandserfahrung Ähnlichkeiten bzw. Unterschiede zum Kriterium (qualifizierter) Fremdsprachenkenntnisse?
4. Inwieweit lassen sich aus den Ergebnissen der vorstehenden Fragen zur Einstellungspraxis Folgerungen bezüglich einer anschließenden Auslandstätigkeit der in den deutschen höheren Ministerialdienst Eingestellten ableiten und wie wird diese ggf. auf die (ruhegehaltsfähige) Dienstzeit angerechnet?

Zusätzlich bat die Steuerungsgruppe der „Berliner Initiative“ darum, im Rahmen der Mehr-Themenbefragung, wenn möglich, auch die Auswirkungen einer Auslandstätigkeit, die nach der Einstellung in den deutschen höheren Ministerialdienst aufgenommen wurde, auf den weiteren beruflichen Karriereverlauf zu untersuchen.

¹⁹ Zu Mehr-Themenbefragungen vgl. Jürgen Bruns, Befragung als Instrument der primärforscherischen Datengewinnung, in: Werner Pepels (Hrsg.), *Moderne Marktforschungspraxis*, Neuwied und Kriftel 1999, S. 129 (137 f.).
²⁰ Vgl. Berliner Initiative (Anm. 7), ebd.

2. Methodik und Datensatz

Eine Vollerhebung bei allen Bundes- und Länderministerien²¹, die von der „Berliner Initiative“ ausdrücklich gewünscht war, lässt sich aufgrund der Anzahl der einzubeziehenden Ministerien sowie der Probleme einer Abfrage großer Mengen personenbezogener Daten sinnvoll nur als schriftliche bzw. postalische Befragung („Mail Survey“) durchführen. Dies bestätigten die im Vorfeld geführten Telefoninterviews mit den Staatskanzleien, Innenministerien und/oder Finanzministerien der Länder und mit dem Bundesministerium des Innern, bei denen in der Regel die für die allgemeine Personalpolitik zuständigen Personalreferats- oder Abteilungsleiter der Zentralabteilungen kontaktiert wurden. Gefragt wurde dabei jeweils nach ressortinternen und ressortübergreifenden Vorschriften für die Einstellung in den höheren Ministerialdienst und die Entsendung zu internationalen Organisationen oder ausländischen Verwaltungen. Die Gespräche machten deutlich, dass nicht nur die Regelungsdichte in diesem Bereich relativ gering ist, sondern dass selbst bei inhaltlich weitgehend übereinstimmenden Regelungen faktisch erhebliche Unterschiede in der jeweiligen Einstellungs- und Entsprechungspraxis existieren. Zur Beantwortung der oben genannten Forschungsfragen war es deswegen tatsächlich unumgänglich, alle Ministerien des Bundes und der Länder gesondert anzuschreiben.

Nicht einbezogen wurden lediglich solche Ministerien, bei denen entweder der besondere internationale Aufgabenbereich einen stark einseitigen Einfluss auf das Gesamtergebnis vermuten ließ oder von denen bereits im Vorfeld mitgeteilt worden war, die erforderlichen Daten nicht bereitstellen zu können. So wurde für die Bundesebene angenommen, dass die Einstellungspraxis des Auswärtigen Amtes und des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung aufgabenspezifisch im Vergleich mit anderen Ressorts in weit höherem Maß auf eine künftige Auslandsverwendung ausgerichtet ist, so dass die Wahrscheinlichkeit eines verfälschenden *bias* eine Einbeziehung nicht geraten erscheinen ließ.²² Auf Länderebene wurde nach Rücksprache mit der Senatsverwaltung für Inneres auf die Teilnahme des Landes Berlin verzichtet, das aufgrund seiner gravierenden Haushaltsnotlage seit Anfang 2002 keine Neueinstellungen mehr vorgenommen hat und wo derzeit nicht geklärt ist, nach welchen Grundsätzen und von welcher Behörde künftig ggf.

wieder eingestellt werden soll. Daher ging die Senatverwaltung davon aus, dass eine Vergleichbarkeit mit der aktuellen Einstellungs- und Entsendepraxis der anderen Länder auf Basis der vorhandenen Altdaten kaum gegeben sei. Für die empirische Erhebung entwickelten die Verfasser der vorliegenden Studie unter Einbeziehung von Personalfachleuten aus dem Bundesministerium der Verteidigung, aus der Finanzverwaltung des Landes Rheinland-Pfalz und aus dem Europäischen Institut für öffentliche Verwaltung, Maastricht, zwei gesonderte Fragebögen.²³ Der sog. „Vorgesetztenfragebogen“ richtete sich an die Personalabteilungen der in die Untersuchung einbezogenen Ministerien und gliederte sich in drei thematisch und farblich abgesetzte Teile. Darin wurden zunächst allgemeine Hintergrundinformationen zur betreffenden Institution und deren Einstellungszahlen erhoben (grün), worauf konkrete Fragen zur Relevanz von Auslandserfahrung sowie von qualifizierten Fremdsprachenkenntnissen bei der Personalrekrutierung (blau) und zur Entsendepraxis (gelb) folgten. Da in erster Linie der Ist-Zustand von Einstellungen und Entsendungen im deutschen höheren Ministerialdienst erfragt werden sollte, waren hier nur Daten aus den Jahren 2000, 2001 und 2002 zu berücksichtigen. Im Unterschied dazu war der sog. „Mitarbeiterfragebogen“ zur Beantwortung durch öffentlich Bedienstete des deutschen höheren Ministerialdienstes gedacht, die innerhalb der letzten fünf Jahre von einer Auslandsverwendung in ihre Heimatdienststelle zurückgekehrt sind. Damit sollten vor allem die Angaben der Personalabteilungen zur Entsendepraxis aus Sicht der auslandserfahrenen Personengruppe ergänzt und eventuelle Wiedereingliederungsprobleme aufgezeigt werden. Dass hierfür im Gegensatz zum „Vorgesetztenfragebogen“ ein Zeitraum von 1998 bis 2003 angesetzt wurde, hängt mit

21 „Ministerien“ wird im Folgenden als Oberbegriff auch für die Staatskanzleien der Länder und das Bundeskanzleramt verwendet, soweit nicht aus sachlichen Gründen eine explizite Differenzierung erforderlich ist.

22 Das Auswärtige Amt wurde jedoch mehrmals kontaktiert, insbesondere um Hintergrundinformationen und statistische Daten über die Entsendepraxis zu erhalten. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung hat sich im August 2003 auf eigenen Wunsch nachträglich an der Erhebung beteiligt. Die Ergebnisse sind, soweit möglich und sinnvoll, in die Auswertung eingeflossen.

23 Zu den Vor- und Nachteilen einer schriftlichen Befragung mit Hilfe von Fragebögen vgl. z. B. Andreas Diekmann, *Empirische Sozialforschung*, 3., durchgesehene Auflage, Hamburg 1997, S. 439 ff.; Rainer Schnell u. a., *Methoden der empirischen Sozialforschung*, 6., völlig überarbeitete und erweiterte Auflage, München und Wien 1999, S. 335 ff.

dem Bestreben zusammen, einerseits einen verwertbaren Rücklauf an Antworten aus der relativ kleinen Anzahl aller Auslandsrückkehrer zu erhalten, ohne andererseits durch eine zu große zeitliche Ausdehnung die Aktualität der Ergebnisse in Frage zu stellen.

Aus Datenschutzgründen waren keine direkten Informationen über die einzubeziehende Personengruppe zugänglich, so dass anstelle von persönlichen Anschreiben die Personalabteilungen gebeten werden mussten, den „Mitarbeiterfragebogen“ in den jeweiligen Ministerien zu verteilen. Der Nachteil dieser Vorgehensweise, zu der allerdings keine realistische Alternative bestand, liegt offenkundig darin, dass die Grundgesamtheit der betreffenden öffentlich Bediensteten nicht bekannt ist und eine Weiterleitung der Fragebögen im alleinigen Ermessen der Personalabteilungen stand. Obwohl das gemessene Ergebnis damit nur unter Vorbehalten verallgemeinerbar ist, lassen Zahl und Art der Rückläufe die Vermutung zu, dass das in der Ministerialverwaltung immer noch verbreitete Misstrauen gegenüber Mitarbeiterbefragungen, mit dem sich selbst „Insider“ konfrontiert sehen,²⁴ in dieser Erhebung zumindest ansatzweise überwunden werden konnte.²⁵ Auf Mitarbeiterseite mag dazu die ausdrückliche Zusicherung beigetragen haben, eine personelle Zuordnung durch die Anonymisierung aller Ergebnisse auszuschließen. Zudem wurde Wert auf den Hinweis gelegt, die „Mitarbeiterfragebögen“ nicht durch die Personalabteilungen, sondern direkt durch die Ausfüllenden zur Auswertung an das FÖV zurückzuschicken.

Um den Rücklauf und damit die Ausschöpfungsquote, die bei Befragungen allgemein kaum mehr als 75 Prozent und gerade bei „Mail Surveys“ oft nur deutlich unter 50 Prozent erreicht,²⁶ möglichst zu optimieren, wurde nach der Versendung der beiden Fragebögen (Mai 2003) ein Erinnerungsschreiben gezielt an diejenigen Bundes- und Länderministerien gerichtet, die bis zu einem bestimmten Zeitpunkt weder

24 Im Hinblick auf Mitarbeiterbefragungen in der Bundesverwaltung wird eine „restriktive bis ablehnende Grundeinstellung fast aller Bundesressorts gegenüber der Nutzung dieses Instruments“ konstatiert; so Jürgen Lorse, Personalmanagement im öffentlichen Dienst, Neuwied und Kriftel 2001, S. 94.

25 Siehe dazu unten Punkt VII.2. und Punkt VII.3.

26 Vgl. Schnell u. a. (Anm. 23), S. 288 f. u. 292.

ihre Teilnahmebereitschaft noch eine Absage signalisiert hatten (Mitte Juli 2003). Bei den Ministerien, die auch auf dieses Anschreiben nicht reagierten, erfolgte eine nochmalige telefonische Rücksprache (August 2003), bevor die Datenerhebung abgeschlossen werden musste (Stichtag: 31. August 2003).²⁷ Aufgrund dieser für schriftliche Befragungen empfohlenen Vorgehensweise²⁸ konnte die Rücklaufquote aus den Länderministerien, auf denen schon rein zahlenmäßig der Schwerpunkt der Erhebung lag, auf beachtliche 50 Prozent gesteigert werden. Bis zum Stichtag antworteten von den angeschriebenen 124 Länderministerien 62 Ministerien, die 14 von 16 Bundesländern repräsentieren.²⁹ Indem sich 38 von 77 Ministerien (49,35 Prozent) aus den alten Ländern und 24 von 47 Ministerien (51,06 Prozent) aus den neuen Ländern an der Befragung beteiligten, ergab sich zudem eine regional relativ ausgewogene Verteilung.

Für die quantitative Auswertung problematisch war allerdings, dass sich die teilnehmenden Länderministerien nach ihrem spezifischen Aufgabenzuschnitt auf 38 Untergruppen verteilen, von denen nur fünf mit mehreren Ministerien besetzt sind. Obwohl die Ansiedelung eines Aufgabenbereichs in einem bestimmten Ministerium immer auch eine politische Richtungsentscheidung ausdrückt, mussten hier, basierend auf den jeweiligen Aufgabenschwerpunkten, für die quantitative Auswertung neun größere Auswertungsgruppen gebildet werden,³⁰ wobei das Personalamt der Hansestadt

27 Rückläufe, die nach dem 31. August 2003 eingingen, konnten nur in Ausnahmefällen in der vorliegenden Untersuchung berücksichtigt werden; sie fließen aber in den Datensatz ein und werden somit im Rahmen der weiteren Auswertung der Mehr-Themenbefragung mitbearbeitet.

28 Vgl. Diekmann (Anm. 23), S. 441 ff.

29 Für die Stadtstaaten Bremen und Hamburg wurden jeweils die zentral für Einstellung und Personalbetreuung der öffentlich Bediensteten des höheren Dienstes zuständigen Behörden angeschrieben. Von den 16 Bundesländern konnte nur Bremen aus technischen Gründen insgesamt nicht auf die Befragung antworten, wohingegen Berlin aufgrund seiner bereits angesprochenen Sondersituation auf eine Teilnahme von vorneherein verzichtete.

30 Besondere Schwierigkeiten bereitete die Zuordnung des Bereichs „Arbeit“, der in manchen Ländern selbständig und in anderen dem Wirtschafts- oder dem Sozialressort eingegliedert ist. Je nach Ressortzusammenstellung erfolgte dabei für die Auswertung entweder eine Einteilung in die Gruppe „Wirtschaft/Arbeit/Infrastruktur“ oder in die Gruppe „Soziales/Arbeit/Gesundheit“. Ähnliches gilt für den Bereich „Landwirtschaft“, der unter die Gruppe „Wirtschaft/Arbeit/Infrastruktur“ oder unter die Gruppe „Umweltministerien“ gefasst wurde.

Hamburg als zentrale Einstellungsbehörde der Senatsverwaltung einen Sonderfall darstellt:

1. Staatskanzleien (Anzahl: 5)
2. Innenministerien (Anzahl: 9)
3. Finanzministerien (Anzahl: 10)
4. Justizministerien (Anzahl: 3)³¹
5. Ministerien für Wirtschaft/Arbeit/Infrastruktur (Anzahl: 10)
6. Umweltministerien (Anzahl: 6)
7. Ministerien für Soziales/Arbeit/Gesundheit (Anzahl: 8)
8. Ministerien für Wissenschaft/Bildung/Kultur (Anzahl: 10)
9. Personalamt der Hansestadt Hamburg (Anzahl: 1)

Die in den neun Auswertungsgruppen zusammengefassten Ministerien weisen zum Teil erhebliche Unterschiede in Bezug auf die Personalstärke im höheren Dienst auf und zwar sowohl zwischen als auch innerhalb der einzelnen Ressortgruppen. Ursächlich für diese Differenzen ist die nachweisbare Korrelation zwischen der Einwohnerzahl eines Landes und der Beschäftigtenzahl in seiner Ministerialverwaltung, nach der bevölkerungsreichere Länder größere Ministerien unterhalten.³² Im Einzelnen ergibt sich dabei folgendes Bild:

Abbildung 1

Anzahl der in Vollzeit beschäftigten öffentlich Bediensteten des höheren Ministerialdienstes der an der Erhebung beteiligten Länderministerien

Ressort	Mittelwert	Minimum	Maximum
Staatskanzleien	50	14	89
Innenministerien	124	36	384
Finanzministerien	172	22	1109
Justizministerien	38	20	65
Ministerien für Wirtschaft/Arbeit/Infrastruktur	75	20	156
Umweltministerien	115	39	196
Ministerien für Soziales/Arbeit/Gesundheit	53	22	118
Ministerien für Wissenschaft/Bildung/Kultur	65	39	110
Personalamt Hamburg	687		

Deutliche Unterschiede ließen sich auch im Hinblick auf die Einstellungs- bzw. die Beförderungspraxis³³ in den Jahren 2000, 2001 und 2002 feststellen. Aufgeschlüsselt nach den neun Auswertungsgruppen ergibt sich, dass Einstellungen/Beförderungen in 4 von 5 Staatskanzleien, in 5 von 9 Innenministerien, in allen 10 Finanzministerien, in 1 von 3 Justizministerien, in allen 10 Ministerien für Wirtschaft/Arbeit/Infrastruktur, in allen 6 Umweltministerien, in 7 von 9 Ministerien für Soziales/Arbeit/Gesundheit, in 7 von 10 Ministerien für Wissenschaft/Bildung/Kultur sowie im Personalamt der Hansestadt Hamburg vorgenommen worden sind. Das bedeutet, dass in immerhin 12 von 62 Ministerien (19,35 Prozent) im untersuchten Dreijahres-Zeitraum weder Einstellungen noch Beförderungen stattgefunden haben.³⁴ Werden hingegen nur die Neueinstellungen abgefragt, so ergibt sich eine noch schlechtere Bilanz, da hier in den Jahren 2000 und 2001 jeweils 28 Ministerien (45,16 Prozent) und im Jahr 2002 immer noch 24 Ministerien (38,71 Prozent) eine negative Auskunft gaben. Diese Ergebnisse, welche die faktischen Grenzen von Personalentwicklung aufzeigen, dürften die zunehmende Haushaltsnotlage der öffentlichen Hand und die damit einhergehenden personalpolitischen Restriktionen wiedergeben. Dennoch kann sich die Auswertung auf einen Datensatz stützen, der Informationen über insgesamt 408 öffentlich

- 31 Die niedrige Teilnahmequote von Justizministerien der Länder könnte sich daraus erklären, dass diese häufig keine Einstellungen im eigentlichen Sinn vornehmen, sondern Mitarbeiter aus dem nachgeordneten Bereich, d. h. aus den Gerichten, rekrutieren, die auf dem Wege der Abordnung oder Versetzung dem Justizministerium zugewiesen werden.
- 32 Die Pearsons-Korrelation zwischen der Einwohner- und der Beschäftigtenzahl liegt über alle Ministerien verteilt bei .33, signifikant auf dem 1 %-Niveau. Nach Ressorts getrennt berechnet erreicht der Koeffizient signifikante Werte bis .81.
- 33 Gefragt war hier insbesondere nach Ernennungen in die Ämter A 15 und A 16 des höheren Dienstes, um das Profil der Beförderten mit demjenigen der in die Eingangsstufen A 13 und A 14 Neueingestellten vergleichen zu können. Aufgrund einer missverständlichen Formulierung im „Vorgesetztenfragebogen“, die in einigen Fällen zu einer Nicht- oder Falschbeantwortung der entsprechenden Frage geführt haben könnte, und der Tatsache, dass die vorhandenen Angaben keine signifikante Differenzierung erkennen lassen, wurden die beiden Personengruppen Neueinstellungen/Ernennungen in der Auswertung zusammengefasst.
- 34 Die hier aufgeführten Prozentzahlen beziehen sich auf die Gesamtzahl der 62 an der Erhebung teilnehmenden Länderministerien, auch wenn die Antwortfähigkeiten im Einzelnen variieren können. Es muss berücksichtigt werden, dass Prozentangaben bei dieser vergleichsweise kleinen Datenbasis nur zur Veranschaulichung dienen, da bei weniger als 100 Fällen die berechneten Prozentwerte höher sind als die tatsächlichen Fallzahlen.

Bedienstete des höheren Dienstes der Ministerialverwaltung der Länder umfasst, von denen 339 in den Jahren 2000–2002 in den höheren Dienst eingestellt wurden:

Abbildung 2

Einstellungen/Ernennungen im höheren Ministerialdienst der Länder in den Jahren 2000–2002

Jahr	Einstellungen in Eingangsstellen höherer Dienst		Ernennungen in Beförderungsstellen höherer Dienst		Insgesamt
	Anzahl	in Ministerien	Anzahl	in Ministerien	Anzahl
2000	80	34 von 62	22	14 von 62	102
2001	138	34 von 62	24	15 von 62	162
2002	121	38 von 62	23	14 von 62	144
Insgesamt	339		69		408

Für die Auswertung und für künftige Untersuchungen muss berücksichtigt werden, dass die Heterogenität der Einstellungspraktiken des deutschen höheren Ministerialdienstes bereits jetzt erheblich ist und wohl noch zunehmen wird. Einige Ministerien nehmen selbst kaum Neu- bzw. Ersteinstellungen vor, sondern rekrutieren fast ausschließlich aus dem nachgeordneten Bereich oder aus anderen Ministerien im Wege der Abordnung oder Versetzung. In der Erhebung gaben dies besonders häufig Staatskanzleien, Justiz- und Finanzministerien an, in einem Fall aber auch ein Umweltministerium. Soweit hier der „Vorgesetztenfragebogen“ zur Einstellungspraxis dennoch beantwortet worden ist, wurde für die Auswertung davon ausgegangen, dass sich die Informationen in erster Linie auf den nachgeordneten Bereich und die daraus rekrutierten öffentlich Bediensteten beziehen. Im Unterschied dazu wird in einigen Ländern der Großteil der Einstellungen in den höheren Dienst zentral durch das jeweilige Innenministerium oder ein Personalamt vorgenommen, so dass andere Ministerien darüber nur begrenzt Auskunft erteilen können. Eine weitere Gruppe von Ministerien stellt wiederum neue Mitarbeiter im höheren Dienst zunächst nur in Angestelltenpositionen mit der Option auf eine spätere Verbeamtung ein.³⁵ Für die Auswertung problematisch waren jedoch insbesondere diejenigen Länder und Ministerien, in denen aufgrund der angespannten Haushaltslage in den letzten

Jahren so gut wie keine Einstellungen in den höheren Dienst erfolgt sind. Obwohl ihre Aussagen über Einstellungskriterien zumindest zum jetzigen Zeitpunkt weitgehend hypothetischen Charakter haben, wurden sie unter der Annahme in die Auswertung einbezogen, dass die entsprechenden Einstellungsmodalitäten sowohl für die wenigen tatsächlichen als auch für künftige Einstellungen zur Anwendung kommen. Abschließend soll darauf hingewiesen werden, dass für die Auswertung – abgesehen von den vorstehenden methodischen Anmerkungen – weitgehend auf eine gesonderte Hervorhebung bzw. Kenntlichmachung einzelner Ressorts oder Länder verzichtet worden ist. Zwar würde der Datensatz durchaus vergleichende Aussagen zulassen, dies war jedoch nicht eigentlich Zweck der Untersuchung und auch nicht ausdrücklich angekündigt. Insofern kommt den teilnehmenden Ministerien aus Sicht der Verfasser der vorliegenden Studie ein ähnlicher Vertrauensschutz wie den einzelnen öffentlich Bediensteten zu, welche den „Mitarbeiterfragebogen“ beantwortet haben.³⁶

35 Obwohl sich die Auftragsuntersuchung nur auf die Einstellung von Beamten in den höheren Ministerialdienst beziehen sollte, wurden die entsprechenden Ministerien gebeten, die Fragestellung auf die Einstellung von vergleichbaren Angestellten des öffentlichen Dienstes auszudehnen, da in der Personalpraxis keine sachlich oder aufgabenbezogen gerechtfertigte Differenzierung zwischen den beiden Personengruppen angewandt wird.

36 Zu grundsätzlichen Problemen des Datenschutzes für Personen und Institutionen, die an empirischen Erhebungen teilnehmen, vgl. Jochen Gläser, Datenschutzrechtliche und ethische Probleme beim Publizieren von Fallstudien: Informantenschutz und ‚Objektschutz‘, in: *Soziologie* 4/1999, S. 32 ff.

III. Anmerkungen zu den Rückläufen aus der Ministerialverwaltung des Bundes

Während die Ausschöpfungsquote der Erhebung für die Länder gerade im Hinblick auf die Schwierigkeiten einer schriftlichen Erhebung personenbezogener Daten in der öffentlichen Verwaltung zufrieden stellend und für eine quantitative Analyse ausreichend ist, muss kritisch hervorgehoben werden, dass sich diese Situation für die Ebene des Bundes grundlegend anders darstellt. Trotz der Tatsache, dass hier dieselbe methodische Vorgehensweise und Erinnerungsstrategie angewandt wurde,³⁷ haben sich bis zum Stichtag nur vier Bundesministerien an der Erhebung beteiligt, die zudem für die Auftragsuntersuchung relevante Teile des „Vorgesetztenfragebogens“ nur unvollständig beantworten konnten. Eine statistische Bearbeitung ist auf dieser Grundlage nicht möglich, so dass hilfsweise eine qualitative Auswertung vorgenommen wurde, deren Aussagekraft allerdings wegen der schwachen Datenbasis und des Fehlens wichtiger Vergleichs- und Kontrollinformationen ebenfalls stark eingeschränkt ist.

Dieser weitgehende Ausfall ist bedauerlich, da sich bei aller gebotenen Vorsicht feststellen lässt, dass zumindest die antwortenden Bundesministerien den aus Sicht der „Berliner Initiative“ besonders bedeutsamen Kriterien der Auslandserfahrung und der Fremdsprachenkenntnisse eine deutlich größere Einstellungsrelevanz zuzuweisen scheinen, als dies für den Durchschnitt der Länderministerien der Fall ist.³⁸ Auch ansonsten gibt es Hinweise darauf, dass sich diese Kriterien zunehmend zu informellen, in wenigstens einem

³⁷ Siehe dazu oben Punkt II.2.

³⁸ So wiesen die Personalverantwortlichen der teilnehmenden Bundesministerien qualifizierten Fremdsprachenkenntnissen in einer Rangfolge von 13 Punkten den hohen Wert 11 (zwei Mal) bzw. den Wert 10 für eine Einstellungsentscheidung zu. Für Auslandserfahrung, die während einer Ausbildung/einer vorangegangenen beruflichen Tätigkeit erworben wurde, wurden Werte von 8/7; 8/9 und 9/8 vergeben. Zu den erheblich niedrigeren Durchschnittswerten aus den Länderministerien siehe unten Abbildung 4.

Fall aber auch zu formalen Einstellungsvoraussetzungen für den höheren Ministerialdienst des Bundes entwickeln.³⁹ So gab zum Beispiel eines der an der Erhebung teilnehmenden Bundesministerien an, ausbaufähige Kenntnisse in Englisch und/oder Französisch als Mindestvoraussetzung für eine Einstellung in den höheren Dienst zu verlangen. Darüber hinaus seien qualifizierte Fremdsprachenkenntnisse und Auslandserfahrung Kriterien, „die ggf. Eignungsvorteile begründen“.⁴⁰ Ein weiteres Bundesministerium verwies auf sein Personalentwicklungskonzept, in dem Auslandserfahrung und Fremdsprachenkenntnisse als generelle Auswahlkriterien für Nachwuchskräfte des höheren Dienstes festgeschrieben seien. In der Personalpraxis nutze man zudem regelmäßig das Instrument der Außenprobezeit gemäß § 8 Abs. 2 BLV⁴¹ für einen befristeten Auslandsaufenthalt junger Nachwuchskräfte; zudem seien aktuell 35 Mitarbeiter des Ministeriums in internationalen Organisationen tätig.

Problematisch ist allerdings, dass die Antworten der an der Erhebung teilnehmenden Bundesministerien zwar auf eine gesteigerte Sensibilität für die gewachsene Bedeutung von Auslandserfahrung und Fremdsprachenkenntnissen hindeuten, aber nur in einem Fall durch konkrete Angaben zu den diesbezüglich tatsächlich vorhandenen Qualifikationen von im Untersuchungszeitraum neueingestellten/beförderten öffentlich Bediensteten ergänzt werden. In dem entsprechenden Ministerium waren in den Jahren 2000 – 2002 vier Bewerber in den allgemeinen nichttechnischen höheren Dienst eingestellt worden und ein Bewerber in besondere Fachrichtungen. Während letzterer weder über Auslandserfahrung noch über qualifizierte Fremdsprachenkenntnisse verfügte, waren von den anderen Eingestellten zwei länger als 12 Monate im Ausland gewesen und einer mindestens 3

39 So führt das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit auf seiner Internet-Homepage unter der Rubrik „Formale Voraussetzungen“ für eine Einstellung von Bewerbern in den höheren Dienst „berufsbezogene Auslandserfahrung für einen zusammenhängenden Zeitraum von mindestens sechs Monaten“ und „sehr gute Sprachkenntnisse in Englisch und einer weiteren Fremdsprache“ an; vgl. <http://www.bmwi.de/Navigation/Service/Stellenangebote/bewerbungen-fuer-den-hoeheren-Dienst.html> [Stand: September 2003].

40 Diese Aussagen beziehen sich auf Einstellungen durch Dienststellen des nachgeordneten Bereichs, da das Ministerium selbst nicht direkt rekrutiert.

41 Vgl. Bundeslaufbahnverordnung in der Fassung vom 08.07.2002, BGBl. I, S. 2460, 2461.

Monate, so dass nur ein in den allgemeinen höheren Dienst Neueingestellter keine Auslandserfahrung nachweisen konnte. Alle vier hatten jedoch qualifizierte Kenntnisse in zwei bzw. in drei Fremdsprachen (jeweils zwei Mal). Obwohl durch diese Angaben die verfügbaren Einschätzungen bezüglich der höheren Bedeutung von Auslandserfahrung und Fremdsprachenkenntnissen für die Einstellungspraxis der Bundesministerien im Großen und Ganzen gestützt zu werden scheinen, so reichen sie doch nicht aus, um verlässliche Schlüsse auf den tatsächlichen Ist-Zustand zu erlauben.

Im Übrigen können aufgrund der unzureichenden empirischen Grundlage auch sonstige widersprüchliche Angaben nicht überprüft werden. Dazu gehört zum Beispiel die Tatsache, dass die Personalverantwortlichen der an der Erhebung teilnehmenden Bundesministerien Auslandserfahrung einerseits hoch einschätzen, auf der anderen Seite aber nur eines der Ministerien dieses Kriterium in Anforderungsprofilen und Stellenausschreibungen für den allgemeinen nichttechnischen höheren Dienst aufführt, wohingegen zwei Ministerien in Stellenausschreibungen grundsätzlich nie Auslandserfahrung von den Bewerbern verlangen. Ob und inwieweit hier subjektive Einschätzungen der Personalverantwortlichen und objektive Realität der Einstellungspraxis auseinanderfallen, lässt sich jedoch wegen fehlender Daten nicht beantworten. Die keineswegs überwiegend positiven Anmerkungen der von einer Auslandsverwendung zurückgekehrten öffentlich Bediensteten zur Entsende- und Wiedereingliederungspraxis des Bundes sind allerdings dazu geeignet, diesbezüglich eine insgesamt eher kritische Betrachtungsweise zu fördern.⁴² Von den Bundesministerien, die sich nicht an der Erhebung beteiligt und dies zumindest begründet haben, wurde häufig darauf verwiesen, dass man – teilweise aufgrund von Umstrukturierungen und Zusammenlegungen – nicht mehr über die erfragten Personaldaten verfüge oder nicht auf sie zurückgreifen könne bzw. sie nicht detailliert genug aufnehmen. Weitere Argumente waren Arbeitsüberlastung und Personalmangel in den zuständigen Personalabteilungen, in einem Fall sollte erst die Einführung eines neuen Personalentwicklungskonzeptes abgewartet werden. Sofern es sich dabei nicht nur um Schutzbehauptungen handelte, um den Aufwand der Teilnahme an einer empirischen Erhebung abzuwenden, müssen

⁴² Siehe dazu unten Punkt VII.2 und Punkt VII.3.

diese Aussagen bedenklich stimmen. Eine kontinuierliche und auf mehr internationale Handlungsfähigkeit ausgerichtete Politik wird notwendigerweise erschwert, wenn sie nicht auf differenzierte und langfristig verlässliche Personalverwaltungs- und Informationssysteme sowie auf entsprechende personelle Ressourcen in den Personalabteilungen aufbauen kann. Diese Systeme sind zudem gleichzeitig die Grundvoraussetzung für eine praktische Umsetzung ambitionierter Personalentwicklungskonzepte.

Aufgrund der bedauerlichen weitgehenden Zurückhaltung der Bundesministerien gibt die folgende quantitative und qualitative Auswertung der „Vorgesetztenfragebögen“ ausschließlich die Länderperspektive wieder.⁴³ Hingegen waren die individuellen Antworten von öffentlich Bediensteten des höheren Ministerialdienstes des Bundes zahlenmäßig ausreichend, so dass bei der Analyse der „Mitarbeiterfragebögen“ sowohl die Bundes- als auch die Länderebene berücksichtigt werden konnte.⁴⁴

43 Siehe dazu unten die Punkte IV.-VI.

44 Siehe dazu unten Punkt VII.

IV. Auslandserfahrung und Fremdsprachenkenntnisse als Einstellungskriterien für den höheren Ministerialdienst der Länder

1. Rechtliche Bewertung von Auslandserfahrung und Fremdsprachenkenntnissen als Einstellungskriterien

Im Zusammenhang mit der Forderung der „Berliner Initiative“ nach einer vorrangigen Berücksichtigung von Auslandserfahrung – und damit verbunden auch von Fremdsprachenkenntnissen und interkultureller Kompetenz⁴⁵ – als Einstellungskriterium für den deutschen höheren Ministerialdienst ist zunächst zu klären, ob und inwieweit dies mit dem geltenden Dienstrecht vereinbar ist.

Die grundlegende Vorschrift für alle Einstellungen in den öffentlichen Dienst ist Art. 33 Abs. 2 GG, demzufolge „jeder Deutsche nach seiner Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung gleichen Zugang zu jedem öffentlichen Amte“ hat. Das damit umschriebene Leistungsprinzip ist für die Ernennung von Beamten des Bundes in § 8 Abs. 1 S. 2 BBG⁴⁶ und für die der Länder in § 7 BRRG⁴⁷ explizit übernommen worden; es ist aber auch bei der Einstellung von Angestellten in den öffentlichen Dienst zwingend zu beachten.⁴⁸ Ansonsten obliegt es dem jeweiligen Dienstherrn, im Rahmen seines pflichtgemäßen Ermessens festzulegen, „welchen sachlichen – d. h. ausschließlich an Art. 33 Abs. 2 GG ausgerichteten – Einzelkriterien (Auslesefaktoren) er bei einer Auswahlentscheidung das größere Gewicht beimisst und wie er der Forderung des Verfassungsgebers, jedem Deutschen nach

45 Das Vorhandensein interkultureller Kompetenz ist allerdings nur schwer objektiv messbar; in der Praxis muss deswegen wohl der Nachweis eines längeren Auslandsaufenthaltes genügen.

46 Vgl. Bundesbeamtengesetz in der Fassung vom 31.03.1999, BGBl. I, S. 676, 677 f.

47 Vgl. Beamtenrechtsrahmengesetz in der Fassung vom 31.03.1999, BGBl. I, S. 655, 656.

48 Vgl. Siegmар Baumgärtel/Christian Fieberg, in: Walther Fürst (Hrsg.), Gesamtkommentar öffentliches Dienstrecht (GKÖD), Bd. IV: Recht der Arbeiter und Angestellten im öffentlichen Dienst, 4. Ergänzungslieferung, Oktober 2003, T vor § 4, Rn. 22.

seiner Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung gleichen Zugang zu jedem öffentlichen Amte zu eröffnen, im Übrigen prinzipientreu Rechnung trägt.“⁴⁹

Insofern ist es nicht zu beanstanden, wenn der Dienstherr neben allgemeinen dienstrechtlichen Vorgaben wie zum Beispiel dem Nachweis der entsprechenden Laufbahnbefähigung für Beamte gemäß § 19 ff. BBG und § 13 ff. BRRG nach seinen sachlichen Bedürfnissen weitere Anforderungskriterien für eine Einstellung in den höheren Ministerialdienst formuliert. Die weitgehende Gestaltungsfreiheit bei der Erstellung von Anforderungsprofilen und bei der Anwendung von Auswahlverfahren für Einstellungsentscheidungen ist bislang auch nicht durch Festlegungen der Rechtsprechung eingeschränkt oder in eine bestimmte Richtung gelenkt worden.⁵⁰ Folglich steht die Entscheidung, Auslandserfahrung und/oder Fremdsprachenkenntnisse etc. als Einstellungsvoraussetzung für den höheren Ministerialdienst festzuschreiben, ausschließlich dem jeweiligen Dienstherrn zu. Zur Begründung kann sich dieser zusätzlich darauf stützen, dass das Abstellen auf eine spätere uneingeschränkte Verwendungsbreite des Beamten/Angestellten in jedem Fall mit dem Leistungsprinzip gem. Art. 33 Abs. 2 GG in Einklang steht.⁵¹

Inzwischen heben einige neuere Personalentwicklungskonzepte von Länder- und Bundesministerien die Bedeutung von Auslandserfahrung und/oder von Fremdsprachenkenntnissen explizit hervor. So berücksichtigt zum Beispiel das Bundesministerium der Verteidigung bei der Vorauswahl von Bewerbern für den höheren Dienst gesondert „fremdsprachliche Kenntnisse“ und, zukunftsgerichtet, „die Bereitschaft zur Verwendung im gesamten Bundesgebiet sowie im internationalen Bereich“.⁵² Auf Länderebene kann unter anderem auf das bayerische Staatsministerium des Innern verwiesen werden, das „Sprachen“ und „Tätigkeiten im internationalen Bereich“ als „verwertbare Zusatzqualifikationen“ und ggf.

49 So Helmut Schnellenbach, *Beamtenrecht in der Praxis*, 5. neu bearbeitete Auflage, München 2001, Rn. 7, S. 7 [Hervorhebung im Original; Anm. d. Verf.].

50 Vgl. Lorse (Anm. 24), S. 80.

51 Vgl. Schnellenbach (Anm. 49), Rn. 7, S. 7 f.

52 So Bundesministerium der Verteidigung (Hrsg.), *Personalentwicklungskonzeption für Beamtinnen und Beamte des gehobenen und höheren Dienstes in der Bundeswehr*, Bonn 1996, S. 5.

als „weitere Einstellungskriterien“ beurteilt.⁵³ Die faktische Verbindlichkeit solcher Konzepte im Hinblick auf konkrete Einstellungsentscheidungen ist allerdings fraglich. Für die Einstellungspraxis ausschlaggebend dürfte jedenfalls eher die Festschreibung entsprechender Kriterien in Anforderungsprofilen und Stellenausschreibungen für den höheren Ministerialdienst sein, die eine Einstellungsentscheidung transparenter und damit notfalls auch gerichtlich überprüfbar machen.⁵⁴

2. Auslandserfahrung als Bestandteil des Anforderungsprofils in Stellenausschreibungen für den höheren Ministerialdienst der Länder

Unter Anforderungsprofilen versteht man „die systematische Darstellung der Anforderungen an die Fähigkeiten, Fertigkeiten, Kenntnisse und Persönlichkeitsmerkmale, die zu einem erfolgreichen Wahrnehmen der Aufgaben eines Dienstpostens als Ideal vorausgesetzt werden.“⁵⁵ Die Festlegung solcher Anforderungsprofile und deren Detaillierungsgrad bleiben dem jeweiligen Dienstherrn überlassen, der sich keineswegs nur auf die Anforderungen eines konkret zu besetzenden Dienstpostens beschränken muss, sondern auch weitere Befähigungsmerkmale verlangen kann, die eine Prognose hinsichtlich der zukünftigen Entwicklungsfähigkeit des Bewerbers zulassen.⁵⁶ Da „das Anforderungsprofil des Dienstpostens und das Leistungs- und Befähigungsprofil des ausgewählten Bewerbers in möglichst großem Maße übereinstimmen müssen“, kann der Dienstherr durch die Auswahl bestimmter Eignungskriterien den Bewerberkreis folglich nach seinen Bedürfnissen steuern.⁵⁷ Spezifische Anforder-

53 So Bayerisches Staatsministerium des Innern: Allgemeine Innere Verwaltung (Hrsg.), Personalentwicklungskonzept, o. O., o. J. [wohl nach 2001; Anm. d. Verf.], S. 5.

54 Zur Möglichkeit einer einstweiligen Sicherungsanordnung gemäß § 123 Abs. 1 VwGO, durch die ein unterlegener Mitbewerber eine Stellenbesetzung vorläufig untersagen kann, indem er z. B. einen Verstoß gegen das Leistungsprinzip geltend macht, vgl. Schnellenbach (Anm. 49), Fn. 41, S. 30 f. Ein entsprechender Nachweis fällt erheblich leichter, wenn ein schriftlich niedergelegtes Anforderungsprofil existiert, an dem die Befähigungen der Bewerber überprüft und verglichen werden können.

55 Peter Eichhorn u. a. (Hrsg.), Verwaltungslexikon, 3. neubearbeitete Auflage, Baden-Baden 2003, S. 32.

56 Vgl. Beate Frank, Dienstpostenbewertung und Bestenauslese, in: DÖD 1-2/2001, S. 8 (10).

57 So Lorse (Anm. 24), S. 80, mit weiteren Nachweisen zur Rechtsprechung.

rungsprofile und Eignungskriterien können einem potentiellen Bewerberkreis vor allem durch Stellenausschreibungen bekannt gemacht werden, wobei allerdings kein allgemeines verfassungsrechtliches Gebot zur Ausschreibung besteht.⁵⁸ Ein gesetzliches Ausschreibungsgebot gilt gemäß § 8 Abs. 1 BBG und § 4 Abs. 1 BLV⁵⁹ nur bezüglich der Dienstposten von Beamten der Bundesverwaltung, soweit diese nicht gemäß § 8 Abs. 2 BBG aufgrund ihrer politischen Bedeutung davon ausgenommen sind. Das BRRG enthält hingegen keine einschlägige Bestimmung, die eine Stellenausschreibung durch die Länderverwaltungen vorschreiben würde, so dass hier theoretisch unterschiedliche Möglichkeiten zulässig sind.

Die empirische Erhebung zeigt, dass in der Praxis tatsächlich nicht alle Stellen ausgeschrieben werden, auf die eine Einstellung in den höheren Ministerialdienst der Länder erfolgt. Von den teilnehmenden 62 Länderministerien gaben zwar 43 (69,35 Prozent) an, grundsätzlich immer auszuschreiben, 18 Ministerien (29,03 Prozent) verneinten dies jedoch explizit (einmal wurde keine Angabe gemacht).⁶⁰ Von den Ministerien, die Stellen nicht immer ausschreiben, wurde in einigen Fällen darauf verwiesen, dass eine zentrale Stellenausschreibung und Einstellung nur durch das Innenministerium erfolge, meist wurde jedoch angegeben, dass ausschließlich auf dem Wege der Abordnung oder der Versetzung aus dem nachgeordneten Bereich rekrutiert werde. Eine auf mehr Internationalität ausgerichtete Personalrekrutierung muss dies jedenfalls berücksichtigen und den nachgeordneten Bereich, soweit er als Personalpool für die Ministerialebene dient, in ein entsprechendes Gesamtkonzept der Personalauswahl und -entwicklung einbeziehen.

58 So Sebastian Carl, Dienstpostenausschreibung und Bewerberauswahl im öffentlichen Dienst, in: ZBR 10/2003, S. 343 (344), mit weiteren Nachweisen zur Rechtsprechung.

59 Vgl. Bundeslaufbahnverordnung (Anm. 41), ebd.

60 Die hier aufgeführten Prozentzahlen beziehen sich auf die Gesamtzahl der 62 an der Erhebung teilnehmenden Länderministerien, auch wenn die Antworthäufigkeiten im Einzelnen variieren können. Es muss berücksichtigt werden, dass Prozentangaben bei dieser vergleichsweise kleinen Datenbasis nur zur Veranschaulichung dienen, da bei weniger als 100 Fällen die berechneten Prozentwerte höher sind als die tatsächlichen Fallzahlen.

Untersucht man die Ausschreibungspraxis näher, so zeigt sich, dass immerhin 27 Ministerien (43,55 Prozent) in irgendeiner Form Auslandserfahrung als Bestandteil von Anforderungsprofilen formuliert haben und von Einstellungsbewerbern verlangen. In 10 Ministerien (16,13 Prozent) ist Auslandserfahrung allerdings nur dann erforderlich, wenn dies die zu besetzende Stelle konkret vorsieht. Hingegen fordern 12 Ministerien (19,35 Prozent) den Nachweis von Auslandserfahrung generell von Bewerbern für den höheren allgemeinen nichttechnischen Dienst bzw. 3 Ministerien (4,84 Prozent) von Bewerbern für besondere Fachrichtungen. Bislang verlangen jedoch nur 2 Ministerien (3,23 Prozent) grundsätzlich von allen Bewerbern Auslandserfahrung:

Abbildung 3

Auslandserfahrung als Bestandteil des Anforderungsprofils in Stellenausschreibungen für den höheren Ministerialdienst der Länder

Auslandserfahrung gefordert	Häufigkeit
Immer	2
Nur allgemeiner nichttechnischer Dienst	12
Nur besondere Fachrichtungen	3
Nur wenn Stelle dies erfordert	10
Nie	21
Gesamt	48
Min. rekrutiert nur im nachgeordneten Bereich	11
Keine Angaben	3
Gesamt	62

Mit Blick auf die Gesamtsituation muss daher festgestellt werden, dass dem Einstellungskriterium Auslandserfahrung zumindest zum jetzigen Zeitpunkt weder in Anforderungsprofilen noch in Stellenausschreibungen für den höheren Ministerialdienst die Bedeutung zukommt, welche ihm die „Berliner Initiative“ beigemessen sehen will. Dies gilt zunächst für die $21 + 11 + 3 = 35$ Ministerien (56,45 Prozent), die Auslandserfahrung bei Einstellungsentscheidungen nicht oder zumindest nicht in nachprüfbarer Weise berücksichtigen.

Aber auch von den restlichen $2 + 12 + 3 + 10 = 27$ Ministerien (43,55 Prozent) scheinen $10 + 3 = 13$ (20,97 Prozent) Auslandserfahrung in erster Linie als Spezialkompetenz anzusehen, die nur für spezifische Stellen oder besondere Fachrichtungen erforderlich ist. Als Bestandteil eines allgemeinen Anforderungsprofils für den nichttechnischen höheren Dienst oder in einem umfassenden Sinn sogar für alle Einstellungsbewerber des höheren Ministerialdienstes wird Auslandserfahrung hingegen nur von 12 (19,35 Prozent) respektive nur von 2 Ministerien (3,23 Prozent) der an der Erhebung teilnehmenden Länderministerien verstanden.⁶¹

Immerhin lässt die stichprobenartige Untersuchung der Einstellungspraxis der beiden Ministerien, die bei Stellenausschreibungen von allen Einstellungsbewerbern Auslandserfahrung verlangen, die Vermutung zu, dass eine Festschreibung dieses Kriteriums in Anforderungsprofilen tatsächlich eine „harte“ Einstellungsvoraussetzung konstituiert. Zwar hat das eine Ministerium im Untersuchungszeitraum keine Einstellungen vorgenommen, für das andere konnte aber nachgewiesen werden, dass alle eingestellten Bewerber über Auslandserfahrung verfügten und somit dem postulierten Anforderungsprofil entsprachen.⁶²

Insgesamt gesehen kann die Auswertung jedoch auch nachweisen, dass Auslandserfahrung weder flächendeckend in einem bestimmten Bundesland noch länderübergreifend von einer bestimmten Auswertungsgruppe von Ministerien eingefordert wird. Insofern ist weniger von strategischen Grundsatzentscheidungen von Länderregierungen oder von Fachressorts einer Auswertungsgruppe auszugehen, als vielmehr von individuellen Schwerpunktsetzungen einzelner Ministerien. Eine länderübergreifende fachspezifische Zuordnung lässt sich hingegen ansatzweise nur für die Gruppe von 12 Ministerien erkennen, die Auslandserfahrung bei einer Einstellung in den höheren allgemeinen nichttechnischen Dienst verlangen. Da diese mehrheitlich (9 von 12) den Auswertungsgruppen „Ministerien für Wirtschaft/Arbeit/Infrastruktur“ oder „Ministerien für Soziales/Arbeit/Gesundheit“ zugeordnet sind, kann eine bewusste Reaktion auf

61 Für die Fallzahlen vgl. jeweils Abbildung 3.

62 Dabei handelt es sich um Ministerien aus zwei neuen Bundesländern, die den Auswertungsgruppen „Umweltministerien“ bzw. „Ministerien für Wissenschaft/Bildung/Kultur“ zugeordnet sind.

die wachsende Europäisierung und Internationalisierung der entsprechenden Arbeitsbereiche zumindest vermutet werden. Allerdings gewichten andere Ministerien aus den genannten Auswertungsgruppen Auslandserfahrung nicht besonders, so dass sich noch nicht von einer funktionell bedingten faktischen Einstellungsvoraussetzung für diese Politikfelder sprechen lässt, auch wenn Auslandserfahrung hier überdurchschnittlich häufig nachgefragt wird.

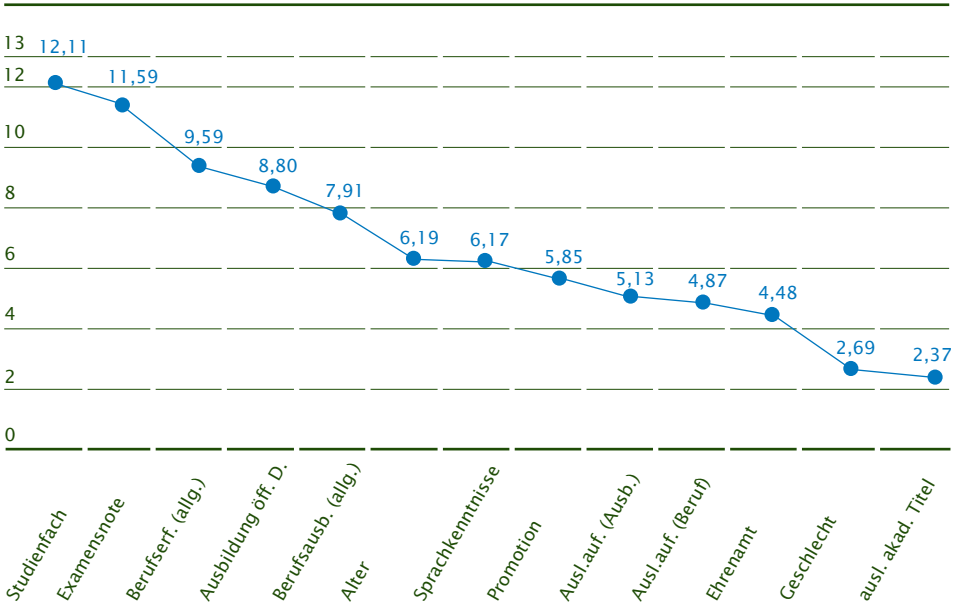
3. Die Bedeutung von Auslandserfahrung und Fremdsprachenkenntnissen für die Einstellungspraxis aus Sicht der Personalabteilungen der Länderministerien

Mit dem „Vorgesetztenfragebogen“, der an die für Einstellungsentscheidungen zuständigen Personalabteilungen der Ministerien gerichtet war, sollte unter anderem auch die subjektive Bedeutung überprüft werden, die Personalverantwortliche den Kriterien Auslandserfahrung und Fremdsprachenkenntnisse für eine Einstellungsentscheidung beimessen. Dabei wurde davon ausgegangen, dass solche Einschätzungen implizite Auswirkungen auf die konkrete Einstellungspraxis haben, auch wenn die genannten Kriterien meist nicht als formale Einstellungsvoraussetzungen durch Anforderungsprofile und Stellenausschreibungen festgeschrieben sind.

Zur Ermittlung der subjektiven Einschätzungen sollten von den Personalverantwortlichen jeweils 13 Einzelkriterien entsprechend der ihnen beigemessenen Bedeutung auf einer Skala von 0–13 Punkten angeordnet werden. In der Auswertung ergab sich daraus ein Steigungsverlauf der Kriterienanordnung, aus dem sich deutlich unterscheidbare Bewertungskategorien ableiten ließen. Demnach bedeuten 13–11 Punkte eine Einschätzung des entsprechenden Kriteriums als „sehr wichtig“, 10–7 Punkte als „wichtig“, 6–4 Punkte als „weniger wichtig“ und 3–1 Punkte als „unwichtig“. Die Kategorie „irrelevant“ ist in der Auswertung durch den Wert „0“ gekennzeichnet. Für die Interpretation ist allerdings zu beachten, dass die Befragten auch Kriterien aus der Rangliste streichen konnten. Das führt tendenziell zu einer Verschiebung der Werte gerade im unteren Bereich, so dass die berichteten Werte hier sogar eher noch zu hoch als zu niedrig angegeben sind:

Abbildung 4

Rangfolge von Einstellungskriterien aus Sicht von Personalverantwortlichen der Länderministerien



Erwartungsgemäß kommt dem Studienfach und der Examensnote aus Sicht der Personalverantwortlichen durchschnittlich der höchste Stellenwert für eine Einstellungsentscheidung zu, da es sich hierbei um „harte“ Kriterien handelt, die formale Grundvoraussetzungen für den Bewerber darstellen. Im Vergleich dazu wird dem hier besonders interessierenden Kriterium der Auslandserfahrung eine eindeutig nachrangige Bedeutung zugewiesen, die nur im unteren Bereich der Kategorie „weniger wichtig“ angesiedelt ist. Auffallenderweise wird dabei ein Auslandsaufenthalt im Rahmen einer vorangegangenen Berufstätigkeit sogar noch für unwichtiger gehalten als ein Auslandsaufenthalt während der Ausbildung. Das muss überraschen, da Berufserfahrung ansonsten von den Personalverantwortlichen als „wichtiges“ Einstellungskriterium an dritter Stelle eingestuft wird. Ebenso erstaunlich ist in dem Zusammenhang die Einordnung des Kriteriums

„ausländischer akademischer Titel“ an letzter Stelle in der Kategorie „unwichtig“. Ein solcher Titel kann in der Regel – zumindest mit lauterem Mitteln – nicht ohne einen längeren Auslandsaufenthalt und qualifizierte Fremdsprachenkenntnisse erworben werden. Im Ergebnis kann aus den nicht ganz schlüssigen Antworten aber jedenfalls abgeleitet werden, dass aus Sicht der Personalverantwortlichen Auslandserfahrung, wenn überhaupt, nur in unspezifischer Weise vorliegen muss, während die Art der Auslandstätigkeit, etwa eine erfolgreich abgeschlossene Promotion oder eine aktive Teilnahme am Berufsleben, letztlich keine besondere Rolle spielen.

Neben der Auslandserfahrung wurde im Sinne der erweiterten Fragestellung der Untersuchung auch die einstellungsrelevante Einschätzung von Fremdsprachenkenntnissen überprüft. Der Durchschnitt der Personalverantwortlichen weist diesem Kriterium vergleichsweise mehr Bedeutung als demjenigen der Auslandserfahrung zu, es fällt aber immer noch in die Kategorie „weniger wichtig“, wenn auch in den oberen Bereich. Dass bei den Personalverantwortlichen ein breiteres Bewusstsein für den von der „Berliner Initiative“ betonten Zusammenhang zwischen dem Erwerb qualifizierter Sprachkenntnisse und Auslandserfahrung vorhanden sein könnte, wird durch die Kriterienanordnung und die Abweichungen zwischen den entsprechenden Bedeutungseinschätzungen nicht belegt.

Die in *Abbildung 4* dargestellte Rangfolge von Einstellungskriterien berichtet allerdings nur Durchschnittswerte. Werden die Antworten weiter aufgeschlüsselt, so ergibt sich ein in der Grundaussage zwar ähnliches, insgesamt jedoch differenzierteres Bild:

Abbildung 5

Einschätzung von Auslandserfahrung im Rahmen der Ausbildung

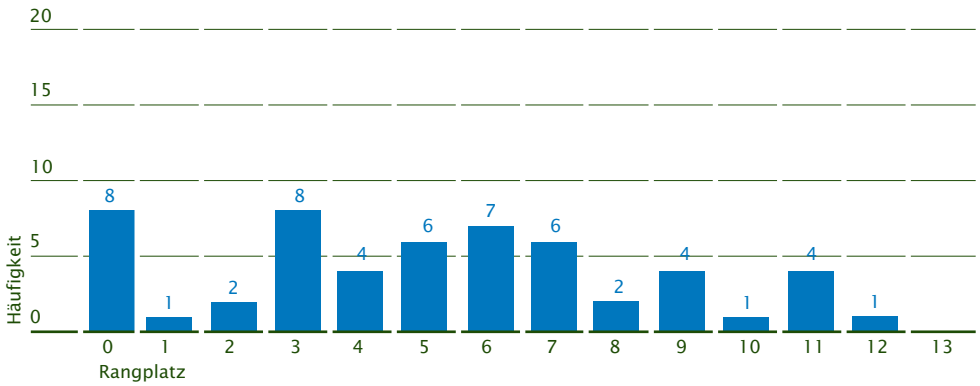
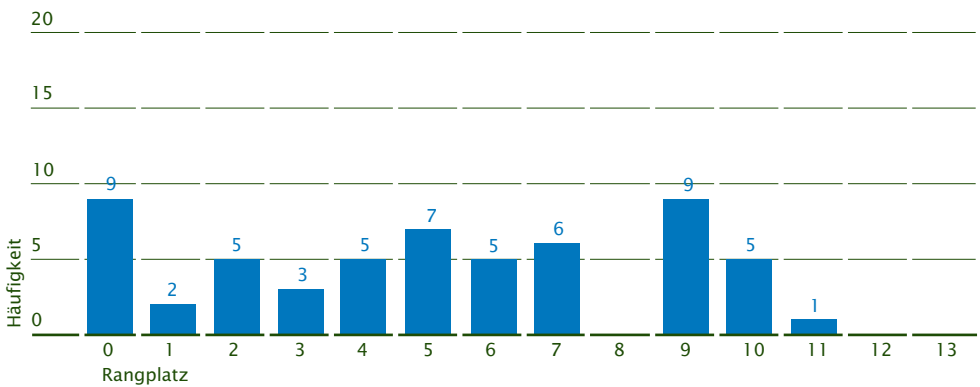


Abbildung 6

Einschätzung von Auslandserfahrung im Rahmen einer vorangegangenen beruflichen Tätigkeit

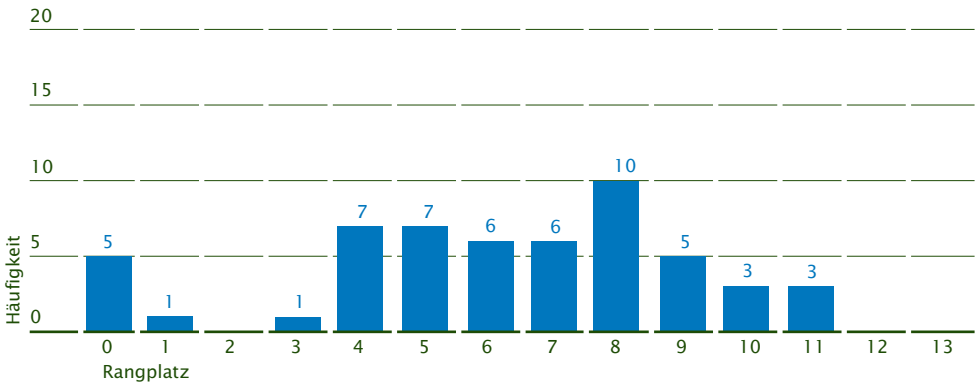


Die Zahl von Personalverantwortlichen, die Auslandserfahrung im Rahmen der Ausbildung bzw. einer vorangegangenen Berufstätigkeit für ein „sehr wichtiges“ oder ein „wichtiges“ Einstellungskriterium hält, liegt demnach mit $5 + 13 = 18$ (29,03 Prozent) respektive $1 + 20 = 21$ (33,87 Prozent) höher, als es die in *Abbildung 4* angegebenen Durchschnittswerte auf den ersten Blick vermuten lassen.⁶³ Diese kommen zustande, weil der positiven Einschätzung durch manche Ministerien die negative Einstufung als „weniger wichtig“, „unwichtig“ oder gar „irrelevant“ durch andere Ministerien in einer vergleichsweise höheren Häufigkeit gegenübersteht. Die Auswertung konnte darüber hinaus zeigen, dass zumindest von den Ministerien, die Auslandserfahrung als „sehr wichtig“ oder „wichtig“ einschätzen, entgegen dem allgemeinen Trend „Auslandserfahrung im Rahmen einer vorangegangenen beruflichen Tätigkeit“ etwas besser als „Auslandserfahrung im Rahmen der Ausbildung“ bewertet worden ist. Auch wenn die geringen Fallzahlen nicht wirklich signifikante Unterschiede ausdrücken können, so entspricht dieses Ergebnis tendenziell doch eher dem hohen Durchschnittswert, den die Personalverantwortlichen in *Abbildung 4* dem Einstellungskriterium Berufserfahrung zugewiesen haben.

Vergleicht man diese differenzierteren Angaben zur Einschätzung von Auslandserfahrung mit denjenigen zur Einschätzung von Fremdsprachenkenntnissen, so zeigt sich, dass letztere von immerhin $3 + 24 = 27$ (43,55 Prozent) der an der Erhebung teilnehmenden Ministerien als „sehr wichtiges“ oder „wichtiges“ Einstellungskriterium bezeichnet werden. Auch das Auseinanderfallen der Einschätzungen ist hier weniger ausgeprägt, da nur $2 + 5 = 7$ Ministerien (11,29 Prozent) Fremdsprachenkenntnisse für „unwichtig“ oder „irrelevant“ halten:

⁶³ Die hier aufgeführten Prozentzahlen beziehen sich auf die Gesamtzahl der 62 an der Erhebung teilnehmenden Länderministerien, auch wenn die Antworthäufigkeiten im Einzelnen variieren können. Es muss berücksichtigt werden, dass Prozentangaben bei dieser vergleichsweise kleinen Datenbasis nur zur Veranschaulichung dienen, da bei weniger als 100 Fällen die berechneten Prozentwerte höher sind als die tatsächlichen Fallzahlen.

Abbildung 7
Einschätzung von Fremdsprachenkenntnissen



Eine Interpretation der Ergebnisse muss berücksichtigen, dass hier subjektive Einschätzungen von Personalverantwortlichen bezüglich der Bedeutung von Auslandserfahrung und von Fremdsprachenkenntnissen für eine Einstellungsentscheidung abgefragt wurden und eindeutige Festlegungen über deren objektive Aussagekraft kaum möglich sind. So können Differenzen in den Angaben zum Beispiel auf unterschiedliche persönliche Einstellungen und Wertzuweisungen der antwortenden Personalverantwortlichen zurückzuführen sein. Grundsätzlich kann auch nicht ausgeschlossen werden, dass in einer Erhebung, die erkennbar auf Auslandserfahrung und Fremdsprachenkenntnisse abstellt, einige Befragte gerade diese Kriterien aufgrund der Vermutung „sozialer Erwünschtheit“ bewusst oder unbewusst besser bewerten, als sie dies unter normalen Umständen getan hätten (sog. „Social-Desirability-Response-Set“).⁶⁴ Solche Vermutungen könnten vor allem in Fällen zutreffen, in denen einzelne Ministerien Auslandserfahrung und /oder Fremdsprachenkenntnisse als besonders wichtige Einstellungskriterien bewerten, damit aber innerhalb ihrer Auswertungsgruppe isoliert sind. Gesichert ist dies letztlich jedoch nicht, da sich in einer solchen Zuweisung auch die individuelle Schwerpunktsetzung eines Ministeriums, das für seine Einstellungspolitik andere Wertigkeiten als der Rest der Auswertungsgruppe vertritt, ausdrücken kann.

64 Vgl. dazu Diekmann (Anm. 23), S. 382 ff.; Schnell u. a. (Anm. 23), S. 332 f.

Eindeutig nachweisen lässt sich hingegen, dass in bestimmten Auswertungsgruppen von Ministerien Auslandserfahrung und/oder Fremdsprachenkenntnisse von den Personalverantwortlichen überdurchschnittlich hoch eingeschätzt werden. Bezüglich der Auslandserfahrung gilt dies insbesondere für das Personalamt der Stadt Hamburg, das diesem Kriterium sogar den zweiten Platz in der Rangfolge zuweist, sowie für die Auswertungsgruppe „Ministerien für Wissenschaft/Bildung/Kultur“. Hier wird zudem häufig Wert auf nachgewiesene Fremdsprachenkenntnisse gelegt, die auch in den Auswertungsgruppen „Staatskanzleien“ und „Ministerien für Wirtschaft/Arbeit/Infrastruktur“ als Einstellungskriterium in der Einschätzung der Personalverantwortlichen von vergleichsweise großer Bedeutung sind. Zumindest für diese Bereiche kann folglich angenommen werden, dass bei den für Einstellungsentscheidungen zuständigen Personalverantwortlichen ein gesteigertes Bewusstsein für die Bedeutung von Auslandserfahrung und vor allem für die Bedeutung von nachgewiesenen Fremdsprachenkenntnissen vorhanden ist, das – jedenfalls soweit es konkrete funktionelle Bedürfnisse des Dienstherrn widerspiegelt – wohl auch Einfluss auf die tatsächliche Bewerberauswahl haben dürfte.

V. Nachweis von Auslandserfahrung und qualifizierten Fremdsprachenkenntnissen bei neueingestellten/beförderten öffentlich Bediensteten des höheren Ministerialdienstes der Länder

Bislang wurde untersucht, inwieweit die an der Erhebung teilnehmenden 62 Länderministerien Auslandserfahrung in Anforderungsprofilen und Stellenausschreibungen festgeschrieben und diese insofern als Einstellungsvoraussetzung ausgewiesen haben. Darüber hinaus wurde versucht, Erkenntnisse über die Bedeutung zu gewinnen, die Auslandserfahrung sowie Fremdsprachenkenntnissen als Einstellungskriterien aus der Sicht von Personalverantwortlichen der Länderministerien zukommt. Die Aussagekraft der bisherigen Ergebnisse muss allerdings überprüft werden, indem man sie mit der konkreten Einstellungspraxis im höheren Ministerialdienst der Länder in Bezug setzt. Aus diesem Grund wurde in der Erhebung abgefragt, inwieweit die im Untersuchungszeitraum der Jahre 2000–2002 neueingestellten/beförderten öffentlich Bediensteten tatsächlich Auslandserfahrung und/oder qualifizierte Fremdsprachenkenntnisse nachweisen können. In der Auswertung stellte sich heraus, dass die entsprechenden Qualifikationen nur von einem Teil der antwortenden Ministerien gesondert erfasst werden. Insofern sind die im Folgenden aufgeführten Werte nur als Annäherung an die Realität und gleichzeitig als Appell für differenziertere Personalverwaltungssysteme zu verstehen.⁶⁵

1. Auslandserfahrung neueingestellter/beförderter öffentlich Bediensteter

Die bisherigen Ergebnisse der Untersuchung haben gezeigt, dass bislang Auslandserfahrung in Anforderungsprofilen und Stellenausschreibungen für den höheren Ministerialdienst der Länder sowie in der Einschätzung von Personalverant-

⁶⁵ Siehe dazu oben die Anmerkungen zu den Personalverwaltungssystemen der Bundesministerien unter Punkt III.

wortlichen nur in Ausnahmefällen eine herausgehobene Rolle spielt. Dem steht die Forderung der „Berliner Initiative“ gegenüber, die für den deutschen höheren Dienst ganz überwiegend die Neueinstellung von Bewerbern mit Auslandserfahrung anmahnt. Als konkrete Qualifikation möchte die „Berliner Initiative“ einen Auslandsaufenthalt von mindestens einem Jahr vorsehen, da nur so der Erwerb qualifizierter Sprachkenntnisse und interkultureller Kompetenz hinreichend abgesichert sei.⁶⁶

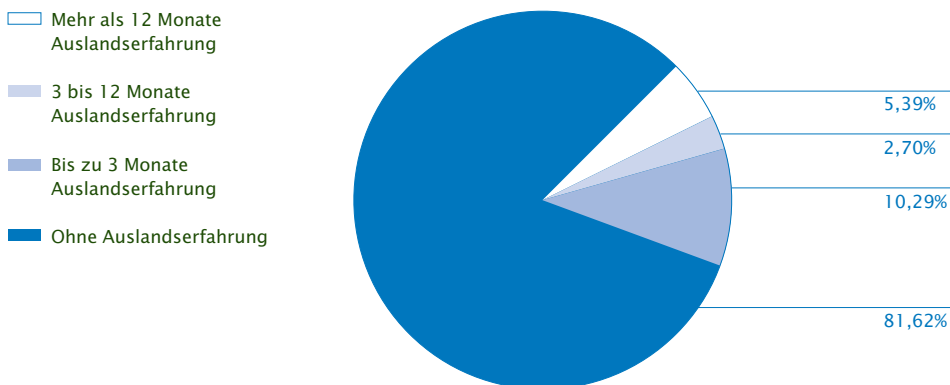
Die empirische Erhebung belegt, dass die Einstellungspraxis im höheren Ministerialdienst der Länder noch weit von der Verwirklichung solcher Forderungen entfernt ist. Von den im Datensatz erfassten 408 öffentlich Bediensteten, die im Untersuchungszeitraum neu eingestellt/befördert worden sind, verfügen nicht mehr als 22 (5,39 Prozent) über eine mindestens einjährige Auslandserfahrung im Rahmen der Ausbildung oder einer beruflichen Tätigkeit außerhalb des öffentlichen Dienstes.⁶⁷ Nur dieser sehr begrenzte Personenkreis weist zumindest formal die von der „Berliner Initiative“ geforderten Qualifikationen bereits nach. Weitere 11 (2,70 Prozent) neu eingestellte/beförderte öffentlich Bedienstete waren zwischen drei und zwölf Monaten im Ausland, während 42 (10,29 Prozent) nicht länger als bis zu drei Monaten im Ausland verbracht haben. Schon für die letztere Personengruppe wäre aufgrund des engen zeitlichen Rahmens des Auslandsaufenthaltes selbst ein Kurzzeit-Studium an einer ausländischen Hochschule, das über ein Trimester hinausgeht, unmöglich. Insofern bezieht sich die entsprechende Auslandserfahrung hier vermutlich auf kürzere Auslandspraktika bzw. auf die Teilnahme an Sprachkursen etc. Die übergroße Mehrheit der neu eingestellten/beförderten öffentlich Bediensteten, nämlich 333 Personen (81,62 Prozent), verfügt hingegen über keinerlei nachgewiesene Auslandserfahrung:

66 Dazu siehe oben Punkt I.1. (insbes. Anm. 6).

67 Die hier aufgeführten Prozentzahlen beziehen sich auf die Gesamtzahl der 408 im Datensatz erfassten neu eingestellten/beförderten öffentlich Bediensteten, auch wenn die Antworthäufigkeiten im Einzelnen variieren können.

Abbildung 8

Auslandserfahrung der neueingestellten/beförderten öffentlich Bediensteten



Neben diesem ernüchternden Ergebnis, das angesichts der zunehmenden Europäisierung und Internationalisierung, von denen auch die deutschen Länder nicht ausgenommen sind, kritische Fragen im Hinblick auf die Ausbildungsgänge und die Ausbildungsbiographien von Nachwuchskräften für den höheren Ministerialdienst der Länder aufwirft, hat die Erhebung allerdings auch nachweisen können, dass Auslandserfahrung inzwischen in bestimmten Fällen ein nicht zu unterschätzendes Qualifikationsmerkmal darstellt. So ergab eine tiefer gehende Überprüfung einen signifikant stark positiven Zusammenhang zwischen den Wertigkeiten, welche die Personalverantwortlichen der im Rahmen einer Ausbildung oder einer beruflichen Tätigkeit erworbenen Auslandserfahrung für eine Einstellungsentscheidung zugewiesen haben, und der Zahl von neueingestellten/beförderten öffentlich Bediensteten, die über Auslandserfahrung verfügen. Das bedeutet, dass Ministerien, in denen Auslandserfahrung von den Personalverantwortlichen als „sehr wichtiges“ bzw. „wichtiges“ Einstellungskriterium angesehen wird,⁶⁸ in der Praxis auch tatsächlich gezielt nach Bewerbern mit entsprechenden Qualifikationen suchen und diese bevorzugt einstellen. Der Nachweis von Auslandserfahrung scheint sich hier zu einer faktischen Einstellungs Voraussetzung zu entwickeln oder zumindest einen erheblichen Wettbewerbsvorteil zu

68 Zu den genauen Zahlen siehe oben Abbildung 5 und Abbildung 6.

begründen. Diese Tendenz darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass der übergroße Anteil von neu eingestellten/ beförderten öffentlich Bediensteten über keine nachgewiesene Auslandserfahrung verfügt. Dadurch werden bewusste oder unbewusste Richtungsentscheidungen der allgemeinen Einstellungspraxis deutlich, die angesichts der aktuellen Diskussion über die Bedeutung der europäischen und der internationalen Handlungsfähigkeit sowohl von der Ministerialverwaltung als auch von der politischen Führung Begründungen verlangen.

2. Fremdsprachenkenntnisse neu eingestellter/ beförderter öffentlich Bediensteter

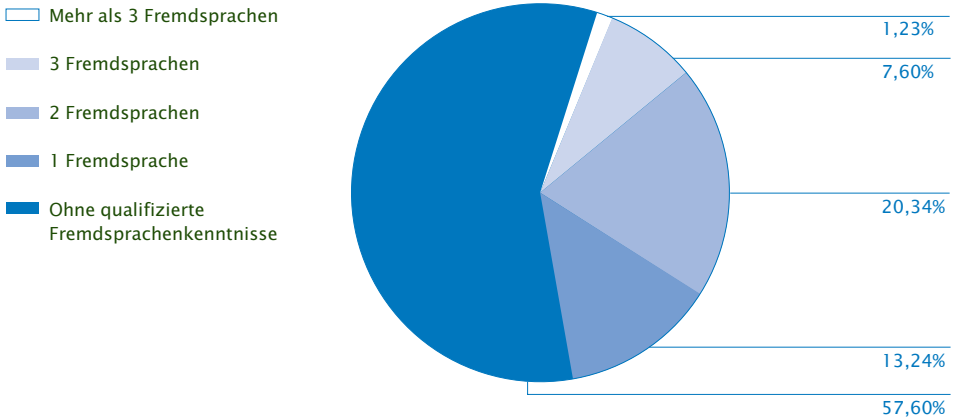
Neben der Auslandserfahrung wurde in der Erhebung auch nach qualifizierten Fremdsprachenkenntnissen der im Umfragezeitraum neu eingestellten/ beförderten öffentlich Bediensteten gefragt, die zum Beispiel durch Sprachzertifikate etc. nachgewiesen sind. Dabei wurde davon ausgegangen, dass das fremdsprachliche Schulwissen kaum ausreicht, um berufsspezifische Aufgaben in einem europäischen bzw. einem weiteren internationalen Umfeld wahrzunehmen, und nach einer absolvierten Berufsausbildung zudem zu lange zurückliegt, um noch in vollem Umfang aktiv oder passiv verfügbar zu sein.

Von den im Datensatz erfassten neu eingestellten/ beförderten öffentlich Bediensteten verfügten $5 + 31 = 36$ (1,23 + 7,60 = 8,83 Prozent) über qualifizierte Kenntnisse in mehr als drei bzw. in drei Fremdsprachen.⁶⁹ Weitere 83 (20,34 Prozent) konnten entsprechende Kenntnisse in zwei Fremdsprachen nachweisen und 54 (13,24 Prozent) wenigstens noch in einer Fremdsprache. Diesem Personenkreis stehen allerdings 235 (57,60 Prozent) neu eingestellte/ beförderte öffentlich Bedienstete gegenüber, die keinen Nachweis qualifizierter Fremdsprachenkenntnisse erbringen können:

⁶⁹ Die hier aufgeführten Prozentzahlen beziehen sich auf die Gesamtzahl der 408 im Datensatz erfassten neu eingestellten/ beförderten öffentlich Bediensteten, auch wenn die Antworthäufigkeiten im Einzelnen variieren können.

Abbildung 9

Qualifizierte Fremdsprachenkenntnisse der neuingestellten/beförderten öffentlich Bediensteten



Die berichteten Werte können je nach Standpunkt des Betrachters unterschiedlich interpretiert werden. Die $36 + 83 = 119$ ($8,83 + 20,34 = 29,17$ Prozent) neuingestellten/beförderten öffentlich Bediensteten, die qualifizierte Kenntnisse von mindestens zwei oder mehr Fremdsprachen nachweisen, entsprechen zumindest in formaler Hinsicht den üblichen Anforderungen, die für eine breite Verwendbarkeit im internationalen Bereich, aber auch hinsichtlich einer Tätigkeit mit internationalen Bezügen in der deutschen Ministerialverwaltung an die fremdsprachliche Kompetenz zu stellen sind. Demnach würde etwas weniger als ein Drittel der neuingestellten/beförderten öffentlich Bediensteten bereits über die von der „Berliner Initiative“ geforderten fremdsprachlichen Qualifikationen verfügen. Während der höhere Ministerialdienst von einer „vorwiegenden“ Einstellung entsprechender Bewerber folglich noch weit entfernt ist, scheint sich die aktuelle Einstellungspraxis diesbezüglich auf den ersten Blick immerhin positiver darzustellen, als dies hinsichtlich des Qualifikationsmerkmals der Auslandserfahrung der Fall ist.⁷⁰

Setzt man allerdings die berichteten Werte für den Nachweis qualifizierter Fremdsprachenkenntnisse mit denjenigen

⁷⁰ Siehe dazu oben Punkt V.1.

für nachgewiesene Auslandserfahrung in Bezug, so werden Diskrepanzen sichtbar, welche diese vorsichtig optimistische Einschätzung in Frage stellen.⁷¹ So fällt auf, dass von den 408 im Datensatz erfassten neuereinstellten/beförderten öffentlich Bediensteten zwar die genannten $36 + 83 = 119$ Personen (29,17 Prozent) formal über qualifizierte Kenntnisse von mindestens zwei Fremdsprachen und mehr verfügen, aber insgesamt nicht mehr als $22 + 11 = 33$ Personen (5,39 + 2,70 = 8,09 Prozent) mehr als drei Monate Auslandserfahrung nachweisen können. Insofern muss vermutet werden, dass ein erheblicher Anteil dieser sprachlichen Qualifizierungen nicht durch längerfristige Auslandsaufenthalte erworben oder abgesichert worden ist. Das bedeutet, dass selbst für die Gruppe mit formal ausreichenden Fremdsprachenkenntnissen nicht nur das – allerdings schwer messbare – Vorhandensein interkultureller Kompetenz, die in der Regel Auslandserfahrung voraussetzt, bezweifelt werden kann, sondern auch die Qualität der jeweiligen Fremdsprachenkenntnisse individuell überprüft werden müsste.

In noch höherem Maß sind solche Zweifel bezüglich derjenigen 54 (13,24 Prozent) neuereinstellten/beförderten öffentlich Bediensteten angebracht, die qualifizierte Kenntnisse in nur einer Fremdsprache vorweisen. Im Hinblick auf eine Auslandsverwendbarkeit oder generell für Tätigkeiten mit starken europäischen bzw. internationalen Bezügen müssten bei ihnen zusätzlich mindestens ausbaufähige (Schul-)Kenntnisse in einer weiteren Fremdsprache und die Bereitschaft zu fremdsprachlichen Fortbildungen vorhanden sein. Inwieweit für die verbleibenden 235 (57,60 Prozent) neuereinstellten/beförderten öffentlich Bediensteten und ihre Dienstherren Fremdsprachenkenntnisse ausreichen, die sich nach Studium und Berufseinstieg höchstens noch auf Schulabschlussniveau bewegen, kann durch die Erhebung nicht beantwortet werden. Das Vorliegen günstiger Voraussetzungen muss aber sicher nicht nur aus Sicht der „Berliner Initiative“ verneint werden, wenn dieser Personenkreis europäische bzw. internationale Kontakte und Aufgaben wahrnehmen soll.⁷²

71 Siehe dazu oben Abbildung 8.

72 Zu der empirisch und vergleichend belegten Bedeutung von Fremdsprachenkenntnissen und -nutzung in der EU, die in der Wirtschaft gerade für Mitarbeiter mit einem höheren Bildungsniveau und einem hohen beruflichen Status inzwischen als Grundanforderungen betrachtet werden, vgl. DIW Berlin, Fremdsprachenkenntnisse als wichtige Zusatzqualifikation im Dienstleistungssektor, in: Wochenbericht 41/2003, S. 612 ff.

VI. Die Entsendepraxis im höheren Ministerialdienst der Länder

1. Die Entsendepraxis der Länder im Untersuchungszeitraum 2000–2002

In den Jahren 2000–2002 wurden von den 62 an der Erhebung teilnehmenden Länderministerien insgesamt 89 öffentlich Bedienstete des höheren Dienstes ins Ausland entsandt,⁷³ von denen 57 in EU-Institutionen, 29 in sonstigen internationalen Organisationen und 3 in ausländischen nationalstaatlichen Verwaltungen eingesetzt waren. Legt man die aktuelle Zahl von 673 momentan bei internationalen Organisationen tätigen Angehörigen des deutschen öffentlichen Dienstes zugrunde,⁷⁴ so repräsentieren diese Länderbediensteten einen Anteil von 12,78 Prozent.⁷⁵ Die tatsächliche Anzahl von im Ausland tätigen öffentlich Bediensteten der Länder dürfte jedoch um einiges höher liegen, da sich einerseits nur die Hälfte der angeschriebenen Länderministerien an der Erhebung beteiligt haben und andererseits im Sinne der Auftragsforschung hier nur nach Entsendungen zu internationalen Organisationen/ausländischen Verwaltungen, nicht aber nach Abordnungen zu deutschen Auslandsdienststellen des Bundes oder der Länder gefragt war.

Das Ausmaß internationaler und insbesondere europäischer Kontakte der deutschen Länder und die Anzahl von im Ausland tätigen öffentlich Bediensteten ihres höheren Ministerialdienstes macht deutlich, dass weder der Diskussion über die Bedeutung internationaler Qualifikationen noch über deren tatsächlichen Nachweis durch neueingestellte/beförderte öffentlich Bedienstete der Länder ein rein akademischer Charakter zukommt. In einem föderalen Staat wie der Bun-

73 „Entsendung“ wird im Folgenden als Oberbegriff für eine zeitlich begrenzte Auslandstätigkeit verwendet, die dienstrechtlich entweder im Wege der Zuweisung oder der Beurlaubung erfolgen kann; siehe dazu unten Punkt VII.1.

74 Zu diesen Zahlen siehe oben Punkt I.2. (insbes. Anm. 13).

75 Da sich die Zahl von 673 öffentlich Bediensteten nur auf die Auslandstätigkeit bei internationalen Organisationen bezieht, sind die in der Erhebung aufgeführten 3 öffentlich Bediensteten, die zu ausländischen nationalstaatlichen Verwaltungen entsandt wurden, hier nicht eingerechnet.

desrepublik Deutschland, in dem die Förderung und Wahrnehmung der internationalen Handlungsfähigkeit faktisch nicht nur in der Verantwortung des Bundes liegt, sondern gerade im Kontext der europäischen Integration als gesamtstaatliche Aufgabe verstanden werden muss, wirken sich Defizite in der Personalpolitik der Länder zwangsläufig auch auf die deutsche Gesamtbilanz im internationalen Bereich aus. Vor diesem Hintergrund ist es bedenklich, dass die an der Erhebung beteiligten 62 Länderministerien berichten, in mindestens 12 Fällen Entsendewünsche abgelehnt zu haben, die vor allem direkt von der EU und indirekt vom Auswärtigen Amt an sie herangetragen wurden. Auch wenn die Zahl der Ablehnungen auf den ersten Blick nicht dramatisch erscheinen mag, so sind die im Einzelnen angegebenen Gründe im Hinblick auf die Forderungen der „Berliner Initiative“ und die Fragestellungen der vorliegenden Untersuchung doch aufschlussreich:

Abbildung 10

Gründe für die Ablehnung von Entsendewünschen⁷⁶

Grund	Häufigkeit
Kein geeignetes Personal für die zu besetzenden Dienstposten vorhanden	3
Personalmangel, keine Sicherstellung der Aufgabenerledigung	4
Keine Personalkostenerstattung	1
Keine Interessenten	3
Keine Angabe	2
Keine abgelehnten Gesuche ⁷⁷	50

⁷⁶ Es waren Mehrfachnennungen möglich, wodurch sich die 13 Einzelangaben bei 12 Fällen erklären. Die jeweils genannten Gründen wurden für die Auswertung zu den 4 aufgeführten Gruppen zusammengefasst.

⁷⁷ Diese Antwortkategorie sagt nichts über die tatsächliche Anzahl von Entsendewünschen und deren Erfüllung aus, da sich hier auch die Ministerien einordnen konnten, an die überhaupt kein entsprechendes Ersuchen gestellt wurde.

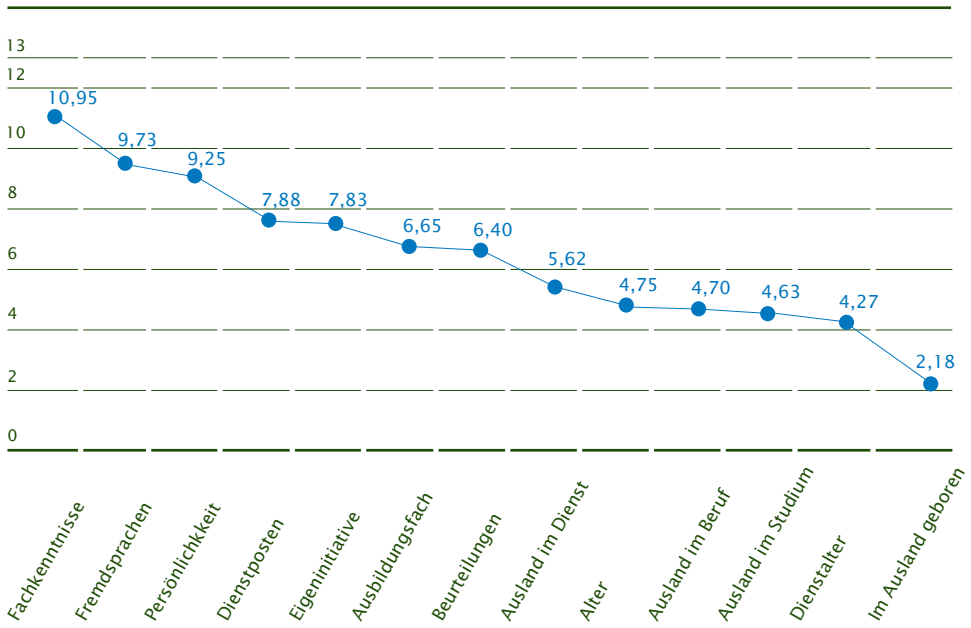
Interessanterweise – und anders als meist angenommen – haben direkte finanzielle Gründe („keine Personalkostenerstattung“) nur in einem Fall eine entscheidende Rolle für die Ablehnung eines Entsendewunsches gespielt. Hingegen scheint sich die angespannte finanzielle Situation vieler Länder und ihrer Ministerialverwaltungen eher indirekt auf die Entsendepraxis auszuwirken, wenn „Personalmangel“ und „keine Sicherstellung der Aufgabenerledigung“ als Gründe für eine Nichtentsendung angeführt werden. Daneben findet jedoch auch die Forderung der „Berliner Initiative“ nach mehr internationaler Kompetenz öffentlich Bediensteter Bestätigung, wenn von Länderministerien entweder „kein geeignetes Personal für den zu besetzenden Dienstposten“ (drei Mal) bzw. „keine Interessenten“ (ebenfalls drei Mal) gefunden werden konnten. Hier werden Defizite der Einstellungspolitik erkennbar, welche durch die folgende Analyse der Einschätzung von Auslandserfahrung und Fremdsprachenkenntnissen in ihrer Bedeutung für die Entsendepraxis aus der Perspektive von Personalverantwortlichen der Länderministerien bestätigt werden.

2. Die Einschätzung von Auslandserfahrung und Fremdsprachenkenntnissen für die Entsendepraxis aus Sicht der Personalabteilungen der Länderministerien

Während für eine Einstellungsentscheidung eines Bewerbers in den höheren Dienst dessen Auslandserfahrung und Fremdsprachenkenntnisse von den Personalverantwortlichen im Durchschnitt als „weniger wichtige“ Kriterien bezeichnet wurden, zeigt sich im Hinblick auf eine zeitweise Entsendung öffentlich Bediensteter ins Ausland, dass nun zumindest Fremdsprachenkenntnisse durchschnittlich sehr hoch bewertet und als zweitwichtigstes Kriterium überhaupt direkt hinter Fachkenntnissen eingeordnet werden. Die mögliche Relevanz einer vorherigen Auslandserfahrung wird hingegen unabhängig davon, ob sie im öffentlichen Dienst, in einer sonstigen beruflichen Tätigkeit oder in der Ausbildung erworben wurde, auch für eine zeitlich begrenzte Auslandsentsendung öffentlich Bediensteter weiterhin generell als „weniger wichtig“ eingeschätzt. Insofern finden die Durchschnittswerte, die dem Kriterium Auslandserfahrung bereits mit Bezug auf eine Einstellungsentscheidung zugeordnet wurden, hier eine Entsprechung⁷⁸:

Abbildung 11

Rangfolge von Entsendekriterien aus Sicht von Personalverantwortlichen der Länderministerien

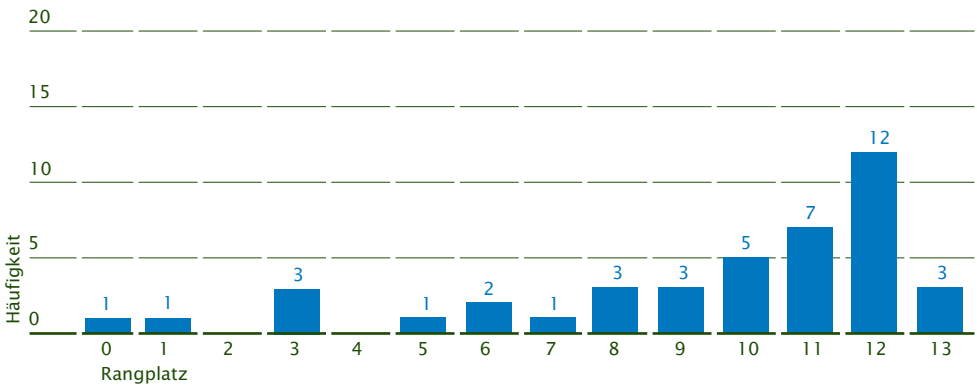


Die Einschätzung von Fremdsprachenkenntnissen als wichtiges Kriterium für eine Auslandsentsendung ist für sich genommen nicht weiter erstaunlich, da ausreichende fremdsprachliche Fähigkeiten regelmäßig zu den Grundanforderungen internationaler Organisationen und ausländischer Verwaltungen gehören, in denen deutsche öffentlich Bedienstete für eine zeitlich befristete Tätigkeit eingesetzt werden. Diese positive Bewertung ist jedoch mit der relativ geringen Bedeutung in Bezug zu setzen, welche die Personalverantwortlichen im Durchschnitt dem Nachweis von Fremdsprachenkenntnissen für eine Einstellungsentscheidung zugeordnet haben; darüber hinaus muss sie auch mit den tatsächlich vorhandenen fremdsprachlichen Qualifikationen der neu eingestellten/beförderten öffentlich Bediensteten kontrastiert werden.⁷⁹

78 Zu den Einteilungen der Bewertungskategorien und den jeweiligen Punktzahlen siehe oben Punkt IV.3. und zu den Durchschnittswerten Abbildung 4.
79 Dazu siehe oben Abbildung 4, Abbildung 7 und Abbildung 9.

Dabei zeigt sich, dass den Personalverantwortlichen die Bedeutung von Fremdsprachenkenntnissen für eine Entsendung zwar in einem abstrakten Sinn durchaus bewusst ist, sie aber daraus in der Regel weder subjektiv noch objektiv die Schlussfolgerung ableiten, bei konkreten Einstellungsentscheidungen die entsprechenden Voraussetzungen für eine künftige breite Verwendbarkeit im internationalen Bereich von den Bewerbern einzufordern. Der von der „Berliner Initiative“ hergestellte Zusammenhang von Auslandserfahrung, qualifizierten Fremdsprachenkenntnissen und interkultureller Kompetenz, deren Vorhandensein den Erfolg einer Auslandsentsendung nicht unerheblich beeinflussen dürfte, scheint hingegen vom Durchschnitt der Personalverantwortlichen noch überhaupt nicht erkannt worden zu sein. Allerdings ergibt sich auch hier wiederum ein etwas differenzierteres Bild, wenn die Durchschnittswerte der entsprechenden Antworten nach den jeweiligen Häufigkeiten aufgeschlüsselt werden:

Abbildung 12
Einschätzung von Fremdsprachenkenntnissen für eine Auslandsentsendung



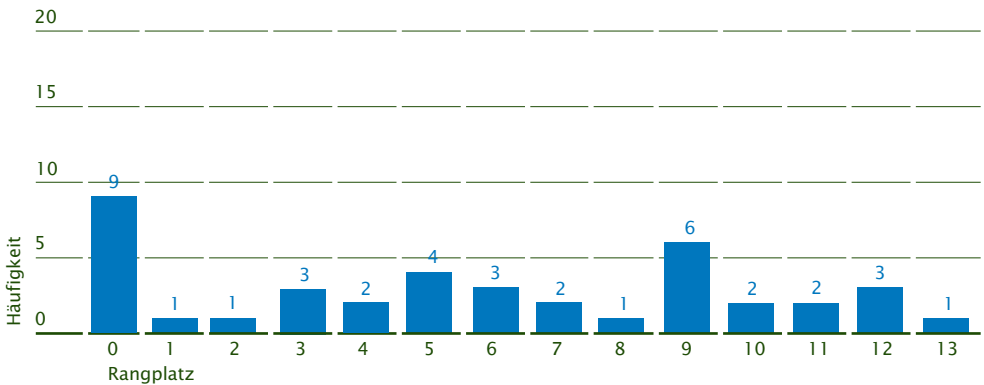
Bezeichnenderweise werden Fremdsprachenkenntnisse nur von 3 Personalverantwortlichen (4,84 Prozent) in den 62 an der Untersuchung teilnehmenden Länderministerien als „weniger wichtig“ bzw. von $4 + 1 = 5$ (8,06 Prozent) als „unwichtig/irrelevant“ für eine Auslandsentsendung einge-

schätzt.⁸⁰ Inwieweit hier angesichts der objektiven Bedeutung von Fremdsprachenkenntnissen für eine Auslandstätigkeit Fehlinterpretationen der Fragestellung durch die Befragten vorliegen, kann nicht beantwortet werden. Die deutliche Mehrheit von 22 (35,48 Prozent) bzw. von 12 (19,35 Prozent) Personalverantwortlichen hält Fremdsprachenkenntnisse im Hinblick auf eine Auslandsentsendung jedenfalls für „sehr wichtig“ bzw. für „wichtig“.⁸¹

Während sich in Bezug auf die Einschätzung von Fremdsprachenkenntnissen für eine Auslandsentsendung sowohl in den Durchschnittswerten als auch in den Häufigkeiten der Antworten eine eindeutige Tendenz abzeichnet, trifft dies hinsichtlich der Einschätzung von Auslandserfahrung für eine Entsendung nicht zu. Tatsächlich ergibt sich hier ein noch heterogeneres Bild als bei der Einschätzung von Auslandserfahrung als Einstellungskriterium⁸²:

Abbildung 13

Einschätzung von im öffentlichen Dienst erworbener Auslandserfahrung



80 Zu den Einteilungen der Bewertungskategorien und den jeweiligen Punktzahlen siehe oben Punkt IV.3. Die Prozentzahlen beziehen sich auf die Gesamtzahl der 62 an der Erhebung teilnehmenden Länderministerien, auch wenn die Antworthäufigkeiten jeweils variieren können. Es muss berücksichtigt werden, dass Prozentangaben bei dieser vergleichsweise kleinen Datenbasis nur zur Veranschaulichung dienen, da bei weniger als 100 Fällen die berechneten Prozentwerte höher sind als die tatsächlichen Fallzahlen.

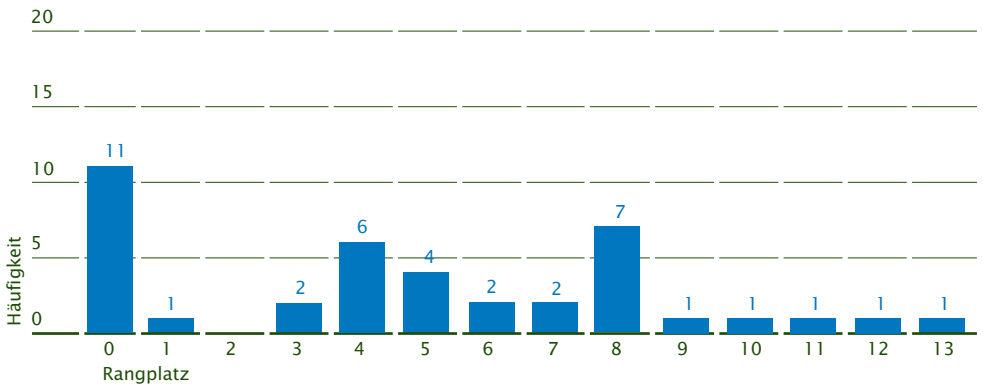
81 Zu den deutlich abweichenden Einzeleinschätzungen bezüglich des Kriteriums Fremdsprachenkenntnisse für eine Einstellungsentscheidung siehe oben Abbildung 7.

82 Dazu siehe oben Abbildung 5 und Abbildung 6.

Auslandserfahrung, die im öffentlichen Dienst erworben wurde, halten demnach nur 6 Personalverantwortliche (9,68 Prozent) aus den 62 teilnehmenden Länderministerien für „sehr wichtig“ und 11 (17,74 Prozent) für „wichtig“, wenn es um eine Auslandsentsendung geht. Ihnen stehen jedoch 9 Personalverantwortliche (14,52 Prozent) gegenüber, die dieses Kriterium für „weniger wichtig“ halten, für 5 (8,07 Prozent) ist es „unwichtig“ und für 9 (14,52 Prozent) sogar „irrelevant“.

Abbildung 14

Einschätzung von in einem vorherigen Beruf erworbener Auslandserfahrung

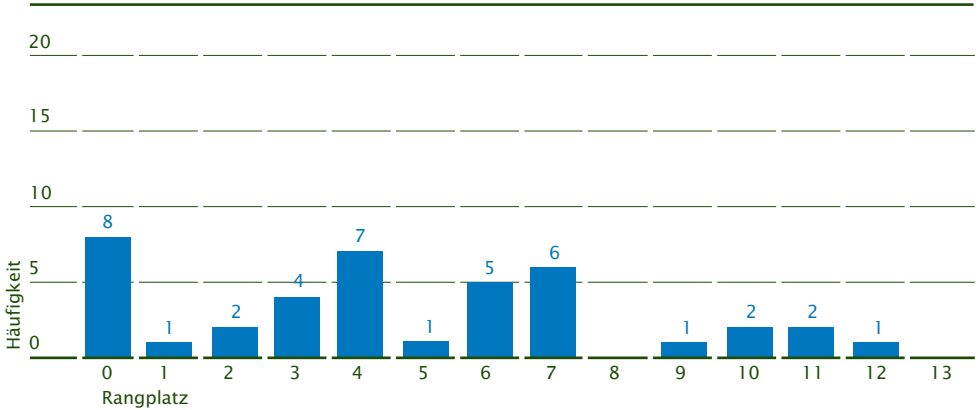


Auslandserfahrung, die während einer vorherigen Berufstätigkeit außerhalb des öffentlichen Dienstes erworben wurde, bewerten hingegen nur 3 Personalverantwortliche (4,84 Prozent) als ein für eine Entsendung „sehr wichtiges“ bzw. 11 (17,74 Prozent) als ein „wichtiges“ Kriterium. Für 12 Personalverantwortliche (19,35 Prozent) handelt es sich um ein „weniger wichtiges“ Kriterium, 3 (4,84 Prozent) ordnen es als „unwichtig“ und 11 (17,74 Prozent) als „irrelevant“ ein.

Auslandserfahrung, die während der Ausbildung und damit vor dem Berufseinstieg erworben wurde, bewerten nur 3 Personalverantwortliche (4,84 Prozent) als „sehr wichtig“ und 7 (11,29 Prozent) als „wichtig“ im Hinblick auf eine Auslandsentsendung. Für 13 Personalverantwortliche (20,97 Prozent) ist sie „weniger wichtig“, für 7 (11,29 Prozent) „unwichtig“ und für 8 (12,90 Prozent) „irrelevant“.

Abbildung 15

Einschätzung von in der Ausbildung erworbener Auslandserfahrung



Im Ergebnis bestätigen sich damit die schon in den Durchschnittswerten erkennbaren Tendenzen, nach denen Auslandserfahrung, gleich welcher Art, in ihrer Bedeutung für eine Auslandsentsendung von den meisten Personalverantwortlichen als eher nachrangiges Kriterium eingeordnet wird. Trotz aller Vorbehalte, die gegenüber einer solchen Interpretation vorgebracht werden können,⁸³ scheinen jedoch einige Personalverantwortliche erkannt zu haben, dass bereits vorhandene Auslandserfahrung ein wichtiges Qualifikationsmerkmal gerade auch für eine Entsendung ist. Betrachtet man die oben stehenden Einschätzungen in diesem Sinn, so wird Auslandserfahrung, die im öffentlichen Dienst erworben wurde, von immerhin $6 + 11 = 17$ (27,42 Prozent) der Personalverantwortlichen für „sehr wichtig“ oder für „wichtig“ gehalten; $3 + 11 = 14$ (22,58 Prozent) der Personalverantwortlichen gaben dies bezüglich von Auslandserfahrung an, die in einem vorherigen Beruf erworben wurde. Demgegenüber wird Auslandserfahrung, die während der Ausbildung erworben wurde, von etwas weniger, nämlich von $5 + 7 = 12$ (19,35 Prozent) der Personalverantwortlichen als „sehr wichtig“ oder „wichtig“ für eine Entsendung eingestuft, wobei sich dieser Unterschied vielleicht aus dem größeren zeitlichen Abstand einer Ausbildung und aus dem berufsspezifischen Charakter einer Entsendung erklären lässt. Ausgehend von diesen Zah-

83 Dazu siehe oben Punkt IV.3.

len kann jedenfalls vermutet werden, dass die Forderung der „Berliner Initiative“ nach mehr Internationalität öffentlich Bediensteter in einem kleineren Teil der Länderministerien und ihrer Personalabteilungen bereits jetzt zumindest im Grundsatz geteilt wird. Im Gegensatz dazu ist die übergroße Mehrzahl der Personalverantwortlichen, die erheblichen Einfluss auf Einstellungsentscheidungen und damit auf das künftige Entsendungspotential nehmen, jedoch noch weit von einer solchen Sichtweise entfernt.

VII. Die Wiedereingliederungspraxis im höheren Ministerialdienst des Bundes und der Länder

Im Unterschied zu den vorherigen Ausführungen unter den Punkten IV.–VI. beziehen sich die folgenden Auswertungen sowohl auf die 11 öffentlich Bediensteten aus dem höheren Ministerialdienst des Bundes als auch auf die 40 öffentlich Bediensteten aus dem höheren Ministerialdienst der Länder, welche im Rahmen der empirischen Erhebung, auf der die vorliegende Untersuchung beruht, den sog. „Mitarbeiterfragebogen“ beantwortet haben.

1. Die Anrechnung von Auslandstätigkeiten auf die (ruhegehaltsfähige) Dienstzeit

Eine zeitlich befristete Auslandstätigkeit in internationalen Organisationen von Beamten oder Angestellten des öffentlichen Dienstes, die nicht aus dem deutschen öffentlichen Dienst ausscheiden, sondern nach Beendigung der Auslandstätigkeit in ihre Heimatverwaltung zurückkehren, kann entweder auf dem Wege der Zuweisung durch den Dienstherrn oder durch die Gewährung von Sonderurlaub erfolgen.

Für Beamte, die gemäß § 123 a Abs. 1 BRRG „einer öffentlichen Einrichtung außerhalb des Anwendungsbereichs dieses Gesetzes zugewiesen“ werden, stellt sich die Frage einer Anrechenbarkeit von Auslandstätigkeiten auf die ruhegehaltsfähige Dienstzeit grundsätzlich nicht. Gemäß § 123 a Abs. 3 BRRG bleibt die Rechtsstellung des Beamten durch die Zuweisung unberührt. Dies gilt auch für die regelmäßige ruhegehaltsfähige Dienstzeit, die der Beamte gemäß § 6 Abs. 1 BeamtVG „vom Tage seiner ersten Berufung in das Beamtenverhältnis an im Dienst eines öffentlich-rechtlichen Dienstherrn im Beamtenverhältnis zurückgelegt hat“. Ihr steht zudem gemäß § 6 Abs. 3 S. 4 BeamtVG „die im öffentlichen Dienst einer zwischenstaatlichen oder überstaatlichen Einrichtung zurückgelegte Dienstzeit“ ausdrücklich gleich.⁸⁴ Analog dazu sieht § 12 Abs. 2 BAT für Angestellte des öffentlichen Dienstes vor, dass einem Angestellten „im dienstlichen/betrieblichen oder öffentlichen Interesse mit seiner Zustimmung

vorübergehend eine mindestens gleichbewertete Tätigkeit bei einer Einrichtung außerhalb des räumlichen Geltungsbereichs dieses Tarifvertrages oder bei einer anderen öffentlichen Einrichtung zugewiesen werden kann. Die Rechtsstellung bleibt unberührt.“⁸⁵

Neben der folglich im Hinblick auf die ruhegehaltstfähige Anrechenbarkeit unproblematischen Zuweisung existiert sowohl für Beamte als auch für Angestellte des öffentlichen Dienstes die Möglichkeit, mit Zustimmung des Dienstherrn Sonderurlaub unter Wegfall der Bezüge für die Aufnahme einer zeitlich befristeten Auslandstätigkeit zu erhalten. Für Beamte gilt gemäß § 6 Abs. 1 S. 1 in Verbindung mit S. 2 Unterpunkt 5 BeamtVG, dass die Zeit einer Beurlaubung ohne Dienstbezüge grundsätzlich nicht zur regelmäßigen ruhegehaltstfähigen Dienstzeit zählt. Jedoch kann „die Zeit berücksichtigt werden, wenn spätestens bei Beendigung des Urlaubs zugestanden worden ist, dass dieser öffentlichen Belangen oder dienstlichen Interessen dient“. Gleiches gilt gemäß § 50 Abs. 2 und 3 BAT für Angestellte des öffentlichen Dienstes, wobei hier das dienstliche oder betriebliche Interesse bereits vor Antritt des Sonderurlaubes vom Dienstherrn bekundet werden muss. Obwohl in der Erhebung nicht differenziert wurde, ob die jeweiligen Auslandsrückkehrer im Rahmen einer Zuweisung oder einer Sonderbeurlaubung im Ausland waren, scheint diese „Kann-Bestimmung“ in der Praxis regelmäßig zu Gunsten der Auslandsentsandten angewendet zu werden; für die Bundesebene ist das entsprechende Ermessen zudem durch die Entsendungsrichtlinie eingeschränkt.⁸⁶ Von den 51 öffentlich Bediensteten des Bundes und der Länder, welche den „Mitarbeiterfragebogen“ beantwortet haben, gaben jedenfalls nur 2 (3,92 Prozent) an, es habe keine volle Anrechnung stattgefunden.⁸⁷

84 Vgl. Gesetz über die Versorgung der Beamten und Richter in Bund und Ländern (Beamtenversorgungsgesetz – BeamtVG) in der Fassung vom 22.03.1999, BGBl. I, S. 323, 326, vgl. auch Wilhelm Kümmel/Martin Ritter, Kommentar zum Beamtenversorgungsgesetz, 76. Ergänzungslieferung, Stand: August 2003, § 6 (Erläuterungen), II., Rn. 6 ff.

85 Abgedruckt in Baumgärtel/Fieberg (Anm. 48), P 020, S. 8; vgl. auch ebd. T § 12, Rn. 29 ff.

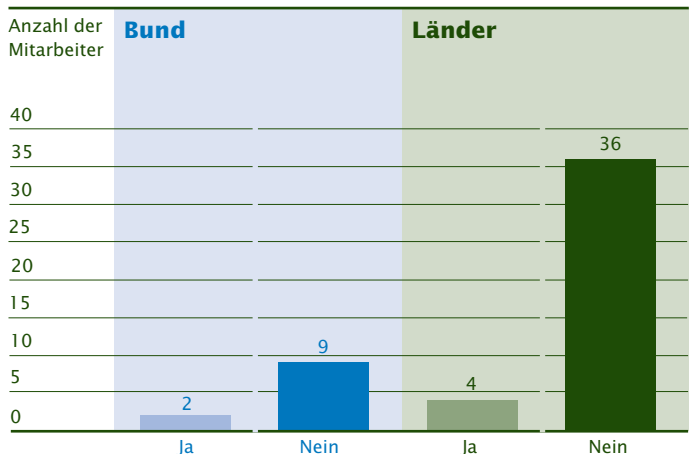
86 Für die Beamten und Angestellten im Bundesdienst konkretisiert die Entsendungsrichtlinie, dass eine Auslandstätigkeit im öffentlichen Dienst einer zwischen- oder überstaatlichen Einrichtung, für die Sonderurlaub gewährt worden ist, als Dienst- bzw. Beschäftigungszeit anzurechnen ist; vgl. EntsR vom 25. 10. 2000, GMBL., S. 1094.

2. Die Auslandstätigkeit als Bestandteil einer individuellen Verwendungsplanung

Während den öffentlich Bediensteten aus einer Auslandstätigkeit also in der Regel keine Nachteile bezüglich ihrer ruhegehaltstfähigen Dienstzeit erwachsen, kann eine Wiedereingliederung der Auslandsrückkehrer prinzipiell dadurch erschwert werden, dass die Auslandstätigkeit anscheinend nur selten Bestandteil einer individuellen Verwendungsplanung durch den Dienstherrn ist. Nur 6 der 51 antwortenden Bundes- und Länderbediensteten (11,76 Prozent) gaben an, dass es sich bei ihrer Auslandstätigkeit um eine gezielte Personalentwicklungsmaßnahme ihres Dienstherrn gehandelt habe:

Aus den Angaben lässt sich schließen, dass Zuweisungen/ Sonderbeurlaubungen für eine Auslandstätigkeit öffentlich Bediensteter verhältnismäßig selten ein strategisch geplantes Modul individueller Verwendungsplanung sind, die sowohl den längerfristigen Anforderungen des Dienstherrn als

Abbildung 16
Auslandstätigkeit als Bestandteil einer individuellen Verwendungsplanung



87 Die hier aufgeführten Prozentzahlen beziehen sich auf die Gesamtzahl der 51 im Datensatz erfassten Auslandsrückkehrer, auch wenn die Antworthäufigkeiten im Einzelnen variieren können. Es muss berücksichtigt werden, dass Prozentangaben bei dieser vergleichsweise kleinen Datenbasis nur zur Veranschaulichung dienen, da bei weniger als 100 Fällen die berechneten Prozentwerte höher sind als die tatsächlichen Fallzahlen.

auch den Bedürfnissen des einzelnen Mitarbeiters Rechnung tragen würde. Eine konsequente Personalentwicklung, welche die Bedeutung von Auslandserfahrung nicht nur in abstrakten Konzepten hervorhebt, sondern deren Erwerb in der Praxis konkret fördert, wird hier nur in ersten Ansätzen erkennbar. Aus dem Mangel an koordinierter Planung erklärt sich auch, dass ein Großteil der öffentlich Bediensteten darauf verwies, die Auslandsverwendung sei überwiegend aufgrund eigener Initiative zustande gekommen. Dies war der Fall für 8 von 9 Bundesbedienstete und für 21 von 40 Länderbedienstete (8 + 21 = 29; 56,86 Prozent). Hingegen gab keiner der Bundesbediensteten an, die Auslandsverwendung sei auf Initiative des eigenen Dienstherrn erfolgt, was jedoch immerhin auf 11 Länderbedienstete (21,57 Prozent) zutraf. Ein Vergleich mit den vorgenannten Aussagen zur Verwendungsplanung zeigt allerdings auch, dass sich die Initiative des Dienstherrn in dieser Anregung wohl bereits weitgehend erschöpft hatte und in den meisten Fällen nicht durch individuell ausgerichtete Maßnahmen ergänzt worden ist.⁸⁸ Die herausragende Bedeutung von Eigeninitiative für die Aufnahme einer Auslands-tätigkeit wird darüber hinaus durch die Einschätzung der Personalverantwortlichen der Länderministerien bestätigt, die den miteinander verbundenen Kriterien der Persönlichkeit und der Eigeninitiative überdurchschnittlich hohe Bedeutungswerte für eine Entsendung zuweisen.⁸⁹

3. Die Weiterverwendung öffentlich Bediensteter in der deutschen höheren Ministerialverwaltung nach Beendigung einer Auslandstätigkeit

Bereits der „Stuttgarter Appell“ von 1999 mahnte eine systematische Förderung des Wechsels öffentlich Bediensteter zwischen Inlands- und Auslandstätigkeit sowie deren karriere-wirksame Berücksichtigung an.⁹⁰ Die Frage, ob und inwieweit diese Forderung in der Personalpraxis bereits verwirklicht worden ist, kann durch die vorliegende Untersuchung nur bedingt beantwortet werden, da entsprechende Personaldaten und Personalentscheidungen nur zu einem geringen Teil mittels einer externen empirischen Erhebung überprüfbar sind. Festgestellt werden kann jedoch, dass die Mehrzahl der

⁸⁸ Siehe dazu oben Abbildung 16.

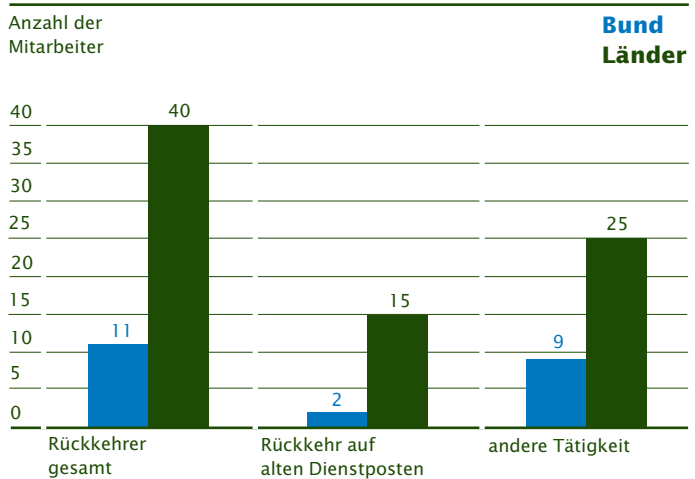
⁸⁹ Siehe dazu oben Abbildung 11.

⁹⁰ Vgl. Robert Bosch Stiftung (Anm. 4), S. 13.

öffentlich Bediensteten, die den „Mitarbeiterfragebogen“ beantwortet haben, nach ihrer Auslandsverwendung zumindest nicht auf ihrem alten Dienstposten weiterverwendet worden ist:

Abbildung 17

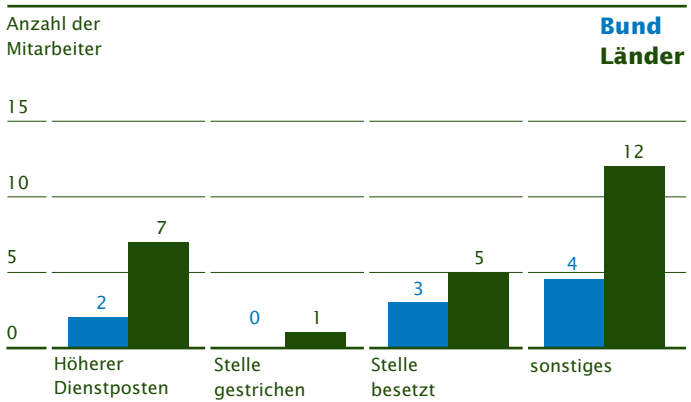
Rückkehr auf den vorherigen Dienstposten nach einer Auslandstätigkeit



Daraus lässt sich allerdings nicht schließen, dass eine Auslandsverwendung, wie im „Stuttgarter Appell“ gefordert, in der Regel tatsächlich karrierefördernd wirkt. Die Übertragung eines höheren Dienstpostens nach der Rückkehr aus dem Ausland, in der sich eine Karrierewirksamkeit ausdrücken könnte, ist jedenfalls nur für insgesamt 9 (17,65 Prozent) der an der Erhebung teilnehmenden 51 öffentlich Bediensteten belegt:

Abbildung 18

Gründe für einen Wechsel des Dienstpostens nach Beendigung einer Auslandstätigkeit



Selbst die Übertragung eines höheren Dienstpostens kann einen Zusammenhang mit der vorhergehenden Auslandsverwendung aber nicht wirklich herstellen oder „beweisen“. Ob eine Auslandstätigkeit ursächlich für eine spätere Beförderung ist oder bestimmte Zusagen bereits vor der Entsendung gemacht bzw. in Form einer „antizipierenden“ Beförderung schon verwirklicht worden sind, ist nur den unmittelbar Beteiligten bekannt und entzieht sich der Nachweisbarkeit. Immerhin kann den individuellen Anmerkungen einiger öffentlich Bediensteter, die den „Mitarbeiterfragebogen“ beantwortet haben, entnommen werden, dass der unmittelbare Ertrag der Auslandstätigkeit in zumindest zwei Fällen (3,92 Prozent) in einer konkreten Karriereförderung gesehen wurde.⁹¹

Die Mehrzahl der Auslandsrückkehrer hat jedoch nicht unmittelbar einen höheren Dienstposten erlangt, sondern ihre alte Stelle war entweder besetzt oder sie kehrten auf diese aus sonstigen Gründen nicht zurück. Unterhalb der Beförderungsebene könnte vielleicht für die letztere Gruppe vermutet

⁹¹ Die hier aufgeführten Prozentzahlen beziehen sich auf die Gesamtzahl der 51 im Datensatz erfassten Auslandsrückkehrer, auch wenn die Antworthäufigkeiten im Einzelnen variieren können. Es muss berücksichtigt werden, dass Prozentangaben bei dieser vergleichsweise kleinen Datenbasis nur zur Veranschaulichung dienen, da bei weniger als 100 Fällen die berechneten Prozentwerte höher sind als die tatsächlichen Fallzahlen.

werden, dass der jeweilige Dienstherr sie aufgrund ihrer im Ausland erworbenen Kompetenzen und Fachkenntnisse nun auf einem statusrechtlich zwar gleichwertigen Dienstposten einsetzt, der aber über spezifische internationale Bezüge verfügt. Tatsächlich gaben aber zwei Länderbedienstete an, ihr Dienstherr habe sie nach der Rückkehr aus der EU-Kommission entgegen getroffener Absprachen nicht mehr für europa-bezogene Aufgaben eingesetzt, wobei einer der beiden die Auslandsverwendung sogar ausdrücklich als „beförderungshinderlich“ bezeichnete. Dies war auch der Fall bei einem Bundesbediensteten, der darüber hinaus allgemein die mangelnde Förderung durch seinen Dienstherrn beklagte. Insofern stehen den beiden öffentlich Bediensteten (3,92 Prozent), welche die Auslandsverwendung als karrierefördernd bewertet haben, drei öffentlich Bedienstete (5,88 Prozent) gegenüber, die gegenteilige Erfahrungen berichten.

Im Ergebnis kann aufgrund der begrenzten Fallzahlen und fehlender Hintergrundinformationen zu den konkreten Personalentscheidungen weder die These einer Karrierewirksamkeit von Auslandstätigkeiten noch deren Antithese durch diese Erhebung belegt werden. Solange sowohl die jeweiligen Dienstherrn als auch die Rechtsprechung jedoch ganz überwiegend auf die dienstliche Beurteilung als Grundlage einer Beförderungseinscheidung abstellen,⁹² sollte aber jedenfalls nicht von einem systematisch abgesicherten Karrierevorteil von Auslandsrückkehrern ausgegangen werden. Es ist diesbezüglich symptomatisch, wenn in der Erhebung zwar 6 Bundes- und 32 Landesbedienstete (6 + 32 = 38; 74,51 Prozent) angaben, die Auslandsdienststelle habe eine Beurteilung über ihre Tätigkeit erstellt, diese aber nur bei 2 Bundes- und 12 Landesbediensteten (2 + 12 = 14; 27,45 Prozent) voll in die erste Beurteilung durch die Heimatdienststelle nach der Rückkehr eingeflossen ist. Die Probleme der Erstellung und Berücksichtigung von Beurteilungen ausländischer Dienststellen sind gerade erst wissenschaftlich untersucht worden,⁹³ solange sie aber nicht auch in der Praxis zufrieden stellend gelöst sind, muss die Einführung eines sog. „Spiralmodells“, das die Forderung des „Stuttgarter Appells“ nach einer karriere-

92 Vgl. Jürgen Lorse, Der Einfluss der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung auf die Entwicklung eines modernen Personalmanagements, in: DÖD 11/2003, S. 249 (insbes. S. 254 f., mit weiteren Nachweisen); Schnellenbach (Anm. 49), Rn. 63, S. 43 f., mit weiteren Nachweisen.

93 Vgl. Demmke (Anm. 15), insbes. S. 210 ff.

wirksamen Abwechslung von Inlands- und Auslandstätigkeiten verwirklichen würde, auf erhebliche rechtliche und personalpolitische Bedenken stoßen. So weist selbst die Bundesregierung, die dem „Spiralmodell“ grundsätzlich positiv gegenübersteht, darauf hin, dass „Inlandsdienstposten nach dem Leistungsprinzip zu besetzen sind und aus dem Ausland zurückkehrende Bedienstete aufgrund der im Besetzungszeitpunkt gegebenen Konkurrenzsituation nicht zwangsläufig die Auswahl gewinnen müssen“, auch wenn seit der letzten Änderung der Bundeslaufbahnverordnung „eine erfolgreich absolvierte Tätigkeit bei einer zwischen- oder überstaatlichen Einrichtung bei einer Beförderungsentscheidung besonders zu berücksichtigen ist“.⁹⁴

94 BT-Drucks. 15/517 (Anm. 16), S. 3. 545

Impressum

Herausgeber:

Berliner Initiative

Robert Bosch Stiftung GmbH

Büro Berlin

Bismarckstraße 71

10627 Berlin

www.berlinerinitiative.de

Gestaltung:

kognito, Berlin



Berliner Initiative

Robert Bosch Stiftung
Büro Berlin
Bismarckstraße 71
10627 Berlin

www.berlinerinitiative.de