

STELLUNGNAHME DES VDBIO ZUR DEUTSCHEN VN-POLITIK

In der Bundesrepublik besteht unter Politikern und in der Öffentlichkeit vielerorts Unkenntnis über Strukturen und Arbeitsbedingungen der Vereinten Nationen (VN). Häufig wird der Dienst bei internationalen Organisationen als Tätigkeit bei einem ausländischen Arbeitgeber mißverstanden, obwohl diese zwischenstaatlichen Organisationen von der Bundesrepublik mitgetragen werden.

Der deutsche Bundestag hat seit Jahren und wiederholt auf die Notwendigkeit einer aktiven Mitwirkung der Bundesrepublik im VN-System hingewiesen. Die Bundesrepublik kann die VN-Politik aber nur dann mitgestalten und dazu beitragen, die Wettbewerbsfähigkeit und Effizienz des VN-Dienstes wiederherzustellen, wenn sie in den Entscheidungsinstanzen des VN-Systems angemessen vertreten ist. Als drittgrößter Beitragszahler (9% des Budgets) ist sie in den VN und ihren Sonderorganisationen mit nur etwa 3% personell unterrepräsentiert.

Es gilt daher, alle Möglichkeiten zu nutzen, den deutschen Personalanteil zu erhöhen, damit die Bundesrepublik in diesen Organisationen durch qualifizierte Kräfte angemessen vertreten ist. Hierzu ist eine zusammenhängende deutsche VN-Politik, einschließlich einer langfristigen, vorausschauenden Personalplanung, erforderlich und die Tätigkeit im VN-System für deutsche Staatsangehörige attraktiver zu machen.

1. Notwendigkeit einer koordinierten deutschen VN-Politik

Nach Ansicht des VDBIO ist die deutsche Unterrepräsentanz zu einem erheblichen Teil durch mangelndes deutsches Engagement im VN-System bedingt. Anders als die Europapolitik, die von der Bundesregierung als eigenständiges Politikfeld betrachtet wird und der sich ressortspezifische Interessen unterzuordnen haben, orientiert sich die deutsche VN-Politik, einschließlich der VN-Personalpolitik, in der Regel an den Interessen der für die verschiedenen VN-Organisationen zuständigen Fachministerien unter mangelnder Beachtung der Gesamtzusammenhänge. Die Alleingänge einzelner Bundesministerien in Sachen VN-Politik (z.B. 1996 die Ankündigung des Austritts Deutschlands aus der UNIDO) sowie unkoordinierte Personalvorschläge einzelner Fachressorts an internationale Organisationen haben dem internationalen Ansehen der Bundesrepublik und der deutschen personellen Repräsentanz geschadet.

Politisches Engagement sollte in der laufenden Sacharbeit zum Ausdruck kommen und unter den verschiedenen Ressorts koordiniert sein. Die sog. „Nehring-Runde“, bei der sich Staatssekretäre mehrerer Fachressorts im Kanzleramt zum Informationsaustausch über VN-Belange treffen, ist ein guter Anfang. Sie hat jedoch wie der Ausschuß für Personal in Internationalen Organisationen (APIO), der sich aus den Personalreferenten der Ressorts unter der Federführung des Auswärtigen Amtes zusammensetzt, weder Weisungsbefugnis noch Entscheidungsgewalt.

Kompetenzen in allen das VN-System berührenden Fragen, einschließlich der personellen Beteiligung müssen deshalb, ressortübergreifend, innerhalb der Bundesregierung konzentriert und mit der Befugnis verbunden sein, Fachministerien auf eine aktive und einheitliche Vorgangsweise in Fragen der VN-Politik zu verpflichten. Der VDBIO würde auch die Ernennung eines Bundesbeauftragten für die deutsche Mitwirkung in internationalen Organisationen begrüßen, um der VN-Politik die nötige politische Priorität zu geben und die Bundesregierung zu veranlassen, Initiativen zu ergreifen und im Parlament darüber Rechenschaft abzulegen.

2. Notwendigkeit der Stärkung der Attraktivität des VN-Dienstes

Der VDBIO verweist neben der bereits schwachen Präsenz der Bundesrepublik in den VN auf die zurückgehende Zahl deutscher Bewerber, insbesondere auf offene Stellen in den mittleren und höheren Laufbahnen. Die Tätigkeit im internationalen Dienst bringt eine Reihe von Problemen mit sich, wie z.B. die mangelnde Sicherheit des Arbeitsplatzes, Schwierigkeiten der Wiedereingliederung in das deutsche Berufsleben nach Rückkehr aus dem VN-Dienst, fehlende soziale Absicherung bei der Rückkehr in der Bundesrepublik, Laufbahnrisiko für entsandte Beamte während deren Abwesenheit, der mit einer Auslandstätigkeit fast immer einhergehende Verlust der Berufstätigkeit des Lebenspartners (Verlust der Doppelverdienstmöglichkeit und Minderung der (Gesamt-) Versorgung im Ruhestand) sowie Probleme bei Schul- und Berufsausbildung der Kinder.

In den letzten Jahren haben sich außerdem restriktive Maßnahmen im VN-Gehalts- und Pensionssystem negativ auf die Attraktivität des internationalen Dienstes ausgewirkt. Dies wird von Seiten der Bundesregierung in Einzelfällen auch zugestanden, wie der Fall des Exekutiv-Direktors der VN-Umweltbehörde UNEP, Prof. Dr. Klaus Töpfer, zuletzt gezeigt hat.

Gegenüber der Mehrheit der VN-Bediensteten, insbesondere den 90% der Bediensteten, die nicht aus dem deutschen öffentlichen Dienst stammen, wird die abnehmende Attraktivität des VN-Dienstes in der Regel in der Bundesrepublik geleugnet. Die Dienstbedingungen bei den VN werden oft mit denen der Europäischen Union (EU) gleichgesetzt, obwohl grundlegende Unterschiede bestehen. Die Beschäftigungsbedingungen bei der Europäischen Union und den koordinierten Organisationen (EBRD, NATO, OECD, etc.), die um 40-60% höhere Bezüge und Pensionen zahlen, mehr Sicherheit am Arbeitsplatz gewähren und eine geregelte Laufbahn an europäischen Dienstorten zusichern, entsprechen hohen europäischen Standards. Dagegen sind die VN-Dienstbedingungen geprägt durch weltweite Mobilität, internationales Personal aus über 180 Mitgliedstaaten, die Arbeit an vielen Dienstorten der Welt - oft unter schwierigen Bedingungen - und befristete Verträge von häufig nur einigen Monaten, über deren mögliche Verlängerung erst unmittelbar vor Ablauf des Vertrages entschieden wird.

Vielfach wird unter Politikern in der Bundesrepublik auch versucht, das Besoldungs- und Versorgungssystem der VN mit dem des öffentlichen Dienstes zu vergleichen, indem bestimmte VN-Dienstgrade mit bestimmten Besoldungsgruppen des deutschen öffentlichen Dienstes gleichgesetzt werden (z.B. vom BMF im November 1996 vorgenommene Gehaltsvergleiche zwischen deutschem öffentlichen Dienst und VN-Dienst). Solche Versuche sind seit jeher umstritten, da Verantwortungsebenen und Stelleninhalte nicht ohne weiteres vergleichbar sind und das VN-System von ganz anderen Laufbahnkonzepten und Leistungsanreizen ausgeht als das deutsche Beamtenrecht. Beispielsweise müssen die fehlende Arbeitsplatzsicherheit und die Tätigkeit in einem multikulturellen Umfeld als besonderer (und erschwerender) Aspekt der internationalen Tätigkeit gewürdigt werden. Zu berücksichtigen sind auch die verschiedenen Systeme von Zulagen und Vergünstigungen, die unterschiedlichen Lebenshaltungskosten, die Schwankungen des Dollar-Wechselkurses u.a.

Die Bundesrepublik hat bisher nicht versucht, aktiv gestaltend bei der Festlegung der Beschäftigungsbedingungen bei den VN mitzuwirken (obwohl sie über eine anerkannt große Erfahrung auf dem Gebiet des öffentlichen Dienstes und der sozialen Sicherung verfügt). Vielmehr gefallen sich deutsche Vertreter in den entsprechenden Gremien, wie etwa der ICSC („International Civil Service Commission“) hauptsächlich als Bremser bei Besoldungsfragen. Die deutsche Haltung in den für die internationale Personalpolitik relevanten Bereichen

orientiert sich oft allein an fiskalischen oder innerdienstrechtlichen Interessen. Als drittgrößter Beitragszahler sollte die Bundesrepublik nicht im Schlepptau der amerikanischen Haushaltspolitik agieren, sondern ihr Gewicht in der EU dafür verwenden, um bei den nötigen Personal- und Besoldungsreformen europäische Gesichtspunkte und Interessen einzubringen.

Soweit das VN-System nicht verbessert werden kann, sollte die Attraktivität des VN-Dienstes für deutsche Staatsangehörige erhöht werden durch flankierende Maßnahmen zur gezielten Unterstützung deutscher VN-Bediensteter (z.B. Ausgleichszahlungen für eine Beschäftigung an schwierigen Dienstorten), Verbesserung der sozialrechtlichen Stellung im Inland sowie Anerkennung von Auslandserfahrung für die Karriere, Besoldung und Versorgung entsandter Beamter. Der VDBIO würde sich eine verstärkte deutsche personelle Repräsentanz schon deshalb wünschen, um Vorurteile im Inland - die Arbeit in internationalen Organisationen betreffend - wirksam abbauen zu können.

3. Nachwuchs- und Laufbahnförderung

Deutsche Beamte können durch eine befristete Beschäftigung in internationalen Organisationen wertvolle Erfahrungen erwerben, die bei einem späteren Einsatz im nationalen oder internationalen Bereich von Bedeutung ist. Eine nachhaltige Erhöhung des deutschen Personalanteils im VN-System läßt sich nur durch eine Erhöhung der Anzahl deutscher VN-Laufbahnbediensteter erreichen. (Es ist zu berücksichtigen, daß etwa 90% der deutschen VN-Bediensteten nicht aus dem deutschen öffentlichen Dienst stammen).

Die Laufbahnperspektiven von qualifizierten VN-Bediensteten werden jedoch oft zusätzlich durch die Praxis von Ministerien eingeschränkt, auf die Besetzung hoher VN-Positionen durch deutsche Ministerialbeamte in oft vorgerücktem Alter zu drängen, die kaum über internationale Erfahrung und häufig nur ungenügende Fremdsprachenkenntnisse verfügen. Die Bundesregierung sollte im VN-Bereich auf die Personalpolitik der Organisationen dahingehend einwirken, daß offene Stellen grundsätzlich nach anerkannten Regeln und unter Wahrung der Laufbahninteressen des Personals wie der geographischen Ausgewogenheit besetzt werden. Ein Schwerpunkt der deutschen Bemühungen sollte in der Förderung von qualifizierten Nachwuchskräften bestehen, die im Laufe ihrer Karriere, mit politischer Unterstützung, in Führungspositionen bei internationalen Organisationen aufsteigen können.

Im Rahmen der Nachwuchsförderung gewinnt das Programm „Beigeordnete Sachverständige“ eine besondere Bedeutung. Der VDBIO beurteilt dieses Programm positiv (Berufserfahrung im internationalen Bereich, Erwerb von Sprachkompetenz und Fachkenntnissen) und begrüßt die Aufstockung der Mittel im Jahr 1997. Die Durchführung des Programms könnte flexibler gestaltet werden und ist noch verbesserungsfähig, insbesondere im Hinblick auf Stellenauswahl, Stellenbeschreibung, Vorbereitung der Bewerber auf den Einsatz vor Ort, politische Unterstützung und Nachbetreuung. Wünschenswert wäre auch die Möglichkeit der Vertragsverlängerung auf mehr als zwei Jahre, ähnlich wie bei Beigeordneten Sachverständigen anderer Industriestaaten, zur Erhöhung der Chancen auf Übernahme in den VN-Dienst.

4. Sozialrechtliche Stellung deutscher VN-Bediensteter im Inland

Das VN-System weist hinsichtlich der sozialen Sicherung Lücken auf, die es durch eine angemessene soziale Absicherung und rechtliche Gleichstellung im Heimatland zu schließen gilt. Der VDBIO begrüßt die aufgrund einer Petition des Verbandes im Jahre 1996 getroffene Entscheidung des BMA, wonach für nach Deutschland zurückkehrende ehemalige deutsche

VN-Bedienstete die Weiterversicherung in einer VN-Krankenkasse die Versicherungspflicht in der privaten Pflegeversicherung begründet. Im Bereich der Arbeitslosenversicherung ist die soziale Absicherung jedoch mangelhaft und im Bereich der Rentenversicherung noch verbesserungsbedürftig.

Arbeitslosenversicherung

Da deutsche VN-Bedienstete während ihrer internationalen Beschäftigung nicht zum versicherten Personenkreis des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) gehören und somit nicht in der Lage sind, die Anwartschaftszeit für Leistungen bei Arbeitslosigkeit zu erfüllen, können sie nach Entlassung aus dem VN-Dienste weder einen Anspruch auf Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe, noch auf Unterhaltsgeld oder Übergangsgeld bei der Teilnahme an Maßnahmen der beruflichen Fortbildung oder Umschulung geltend machen. Eine Verbesserung der Rechtslage für ehemalige deutsche VN-Bedienstete im Bereich der Arbeitslosenversicherung, die Gegenstand einer Petition des VDBIO im Jahre 1996 war, wurde bisher abgelehnt.

Für deutsche VN-Bedienstete, die nach Ablauf ihrer Dienstzeit oder bedingt durch die sich häufenden Stellenkürzungen den internationalen Dienst oft kurzfristig verlassen müssen und nach Deutschland zurückkehren, ist es vielfach schwierig, insbesondere in vorgerücktem Alter, dort wieder eine angemessene Beschäftigung zu finden. Die Hauptgründe für die Arbeitslosigkeit sind das Fehlen sozialer und beruflicher Kontakte, sowie die mangelnde Nachfrage nach Bewerbern mit internationaler Erfahrung. Dies stellt besonders für jüngere ehemalige VN-Bedienstete mit Familie eine Belastung dar. Für VN-Bedienstete sollte daher die Möglichkeit geschaffen werden, bei Eintritt in den VN-Dienst, freiwillig ihre Arbeitslosenversicherung aufrechtzuerhalten, wie dies z.B. für Schweizer und französische Kollegen in ihrem Heimatland der Fall ist.

Rentenversicherung - Anrechnung von Kindererziehungszeiten

Der VDBIO begrüßt, daß im Ausland lebende Deutsche vor mehreren Jahren die Möglichkeit erhielten, sich in der deutschen gesetzlichen Rentenversicherung freiwillig zu versichern. Allerdings werden deutschen nichterwerbstätigen Ehegatten internationaler Bediensteter bei Kindererziehung im Ausland im Unterschied zu Bediensteten der deutschen Ständigen Vertretungen und der Goethe-Institute keine Kindererziehungszeiten in der deutschen Rentenversicherung angerechnet.

Die Anrechnungsvorschrift findet grundsätzlich nur bei Kindererziehung im Inland Anwendung (unabhängig von der Staatsangehörigkeit) und wird auf deutsche Ehegatten von VN-Bediensteten bei Kindererziehung im Ausland nicht angewandt, auch dann nicht, wenn sie nicht erwerbstätig sind und dem Sozialversicherungssystem des Gastlandes nicht unterstehen.. Bisher wurde argumentiert, eine Änderung dieser Vorschrift zugunsten dieses Personenkreises würde die Rentenversicherung zusätzlich belasten.

Die Nichtanrechnung ist unbefriedigend und wird von den Betroffenen als diskriminierend empfunden, insbesondere seit durch die Rechtsprechung des Bundessozialgerichts auch Zeiten der Kindererziehung im Ausland unter bestimmten Voraussetzungen berücksichtigt werden. Eine solche Voraussetzung ist u.a. dann gegeben, wenn Pflichtbeiträge zur deutschen Rentenversicherung wegen einer Beschäftigung im Ausland unmittelbar vor der Geburt des Kindes oder während der Erziehung des Kindes gezahlt wurden bzw. werden. Das trifft beispielsweise auf Ehegatten von Arbeitnehmern zu, die aufgrund eines in Deutschland

bestehenden Beschäftigungsverhältnisses für eine begrenzte Zeit ins Ausland entsandt werden oder bei einer amtlichen Vertretung des Bundes oder eines Landes im Ausland beschäftigt sind.

5. Erhaltung von in Deutschland erworbenen Versorgungsansprüchen (§ 56 BeamtenVG)

§ 56 Beamtenversorgungsgesetz (BeamtenVG), der die beamtenrechtliche Versorgung im Falle des Zusammentreffens mit Versorgungsbezügen aus zwischenstaatlicher Verwendung regelt, wurde im Juli 1994 durch das „Gesetz zur Änderung des Beamtenversorgungsgesetzes, des Soldatenversorgungsgesetzes“ sowie sonstiger versorgungsrechtlicher Vorschriften (BeamtenVG ÄnG 1993) geändert. Diese Änderung wirft nicht nur verfassungsrechtliche Probleme auf, sondern wirkt sich auch nachteilig auf den deutschen Personalanteil in internationalen Organisationen aus.

Die Gesetzesänderung sieht vor, daß die im nationalen Dienst erworbenen Versorgungsansprüche der in zwischenstaatliche oder überstaatliche Einrichtungen entsandten Beamten gekürzt werden, wenn die Gesamtversorgung bestehend aus VN-Pensionen und nationaler Beamtenpension einen bestimmten Höchstbetrag übersteigt. Die Auswirkung dieser Vorschrift führt zu starken Verkürzungen, in bestimmten Fällen sogar zum völligen Wegfall der deutschen Beamtenversorgungsansprüche.

Die inländischen Laufbahnchancen und die darauf aufbauenden Versorgungsansprüche werden „eingefroren“ und zwar auf der nächsthöheren Besoldungsstufe im Verhältnis zur zuletzt im nationalen Dienst innegehabten. Der Bedienstete muß sich seine Ansprüche aus der internationalen Versorgung auf seine nationale Beamtenversorgung anrechnen lassen, ohne Rücksicht darauf, daß er - zumindest bei längeren Dienstzeiten in der internationalen Organisation - dort häufig einen wesentlich höheren Dienstgrad erworben hat und die Entsendungsbehörde nur in Ausnahmefällen seinen nationalen Dienstgrad an die allgemeine Laufbahnsituation seiner Kollegen im Inland anpaßt (z.B. durch Leerstellenanhebung). Die Abzugsregel berücksichtigt somit weder den individuellen Laufbahnverlauf, den ein Beamter im deutschen öffentlichen Dienst gehabt hätte, wenn er nicht entsandt worden wäre, noch die im internationalen öffentlichen Dienst erreichte Position. Für deutsche Beamte verliert der Einsatz im internationalen Dienst an Interesse, da sich mit jedem Jahr der im nationalen Dienst erworbene Versorgungsanspruch reduziert.

Außerdem berücksichtigt die Vorschrift weder, daß deutsche Beamte keine Möglichkeit besitzen, ihre nationalen Versorgungsansprüche auf das internationale System zu übertragen noch daß zu den internationalen Versorgungsrechten Eigenbeiträge erbracht werden müssen. Der Bedienstete erhält in den nach § 56 n.F. strittigen Fällen keine, oft irrtümlich angenommene, Doppelversorgung, sondern eine nach Dienstzeiten anteilige Teilversorgung aus zwei Systemen. Es gibt keinen sachlich zu rechtfertigenden Grund, eine nach nationalen Regeln und Dienstzeiten gesetzeskonform „verdiente“ Versorgungsansprüche nur deshalb zu kürzen, weil der im dienstlichen Interesse in ein anderes Versorgungssystem entsandte Beamte sich dort und nur anteilig für diese Zeit vergleichbare Versorgungsrechte erdiene.

Die Abzugsregel wirkt sich auch mehrfach diskriminierend aus:

- gegenüber Inlandsbeamten, die keine Eigenbeiträge zu ihrer Versorgung erbringen,

- gegenüber Angestellten im öffentlichen Dienst und in der freien Wirtschaft, für die solche Abzugsregeln nicht gelten,

- gegenüber Bediensteten der gleichen Organisation aus anderen Mitgliedstaaten, da - soweit ersichtlich - die Regelung im europäischen und internationalen Vergleich einmalig ist.

International werden Vernetzungen zwischen verschiedenen Versorgungssystemen in der Regel auf der sogenannten Pro-rata-Basis vorgenommen. Dabei zahlt jeder Versorgungsträger nur die in seinem Bereich erworbenen Versorgungsansprüche. Diesem Prinzip entsprach auch die bis 1994 geltende Regelung des "zeitbezogenen Ruhens". Sie sah für jedes Jahr eines im internationalen öffentlichen Dienst erworbenen Versorgungsanspruches eine prozentuale Kürzung der nationalen Versorgung vor, so daß die Gesamtversorgung die Summe der in den jeweiligen Teilversorgungssystemen erworbenen Ansprüche nicht überstieg.

Die Gesetzesänderung wurde vor dem Ende der damaligen Legislaturperiode und dem Beginn der Sommerpause verabschiedet, versteckt in einem Gesetz, dessen erklärtes Ziel in der "Aktualisierung des Beamtenversorgungsrechts und des Soldatenversorgungsrechts wegen der Wiederherstellung der Einheit Deutschlands" besteht (BT-Drucksache 12/5919). Die Interessenvertretungen der in den internationalen Organisationen beschäftigten deutschen Bediensteten erhielten nicht die sonst allgemein übliche Möglichkeit, im Rahmen der Vorbereitung des Gesetzesentwurfs Stellung zu nehmen. Auch die Mitwirkung der entsprechenden Ausschüsse des Bundestages oder des für ihre Belange zuständigen Auswärtigen Amtes wurde verhindert.

Die zuständigen deutschen Stellen sollten sich hier Prinzipien des internationalen Dienstrechts gegenüber öffnen, statt umgekehrt den Versuch zu unternehmen, für deutsche Beamte die Grundlagen der Rechtsstellung in internationalen Organisationen auf nationale Maßstäbe zu reduzieren. Die Wiederherstellung der Rechtslage vor 1994 und ihre mögliche Verbesserung läge nicht nur im Interesse der zu entsendenden Beamten, sondern auch im wohlverstandenen deutschen Interesse an einer angemessenen personellen Mitwirkung in internationalen Organisationen.