

Prof. Dr. Dr. h.c. Ulrich Battis
Bleibtreustraße 5
10623 Berlin

**Der verfassungsrechtliche Rahmen für einen Anspruch
der deutschen Lehrkräfte an den Auslandsschulen auf
Gewährung von Kindergeld.**

8. April 2020

Erstattet für den Verband Deutscher Lehrer im Ausland (VDLiA) von
Prof. (em.) Dr. Dr. h.c. Ulrich Battis unter Mitarbeit von RA René Bahns

Inhaltsverzeichnis

A. Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse	3
B. Sachverhalt und Fragestellung	5
C. Rechtliche Würdigung.....	6
I. Die Bedeutung des Auslandsschulwesens	6
1. Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik	6
2. Funktion der Auslandsschulen	7
II. Organisation des Auslandsschulwesens	9
1. Geteilte Aufgabenwahrnehmung.....	9
2. Verfassungsrechtliche Einordnung.....	11
3. Auslandsschulgesetz 2013	17
4. Zwischenergebnis.....	18
III. Die deutschen Auslandslehrkräfte	19
1. Stellenwert der Auslandslehrkräfte.....	19
2. Rechtsstellung	20
3. Fazit.....	21
IV. Kindergeldanspruch der Lehrkräfte?	22
1. Voraussetzungen für den Kindergeldanspruch.....	22
2. Handhabung in der Praxis	23
3. Fazit.....	25
IV. Regelungsauftrag an den Gesetzgeber.....	25
D. Gesamtergebnis	28

A. Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse

- Das Auslandsschulwesen nimmt eine grundlegende Bedeutung für die Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik ein, der ihrerseits eine tragende Rolle für die deutsche Außenpolitik zukommt. In diesem Sinne besteht ein Gebot zur Förderung der Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik und damit auch des Auslandsschulwesens
- Die Organisation des Auslandsschulwesens ist durch eine über Jahrzehnte gewachsene Zusammenarbeit von Bund und Ländern geprägt. Unabhängig von einer genauen verfassungsrechtlichen Einordnung dieser Zusammenarbeit nehmen Bund und Länder dabei jeweils auf Grundlage ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenz ihre Aufgaben in eigener Zuständigkeit wahr. Das Auslandsschulwesen ist in diesem Sinne eine Form von gewachsener „Verfassungswirklichkeit“ und stellt mithin einen verfassungsrechtlichen Sonderfall dar.
- Nachdem diese Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern im Auslandsschulwesen jahrzehntelang ohne gesetzliche Regelung erfolgte, ist der Gesetzgeber mit dem Auslandsschulgesetzes 2013 seinem verfassungsrechtlichen Regelungsauftrag nachgekommen und hat die Zusammenarbeit erstmals auf eine solide gesetzliche Grundlage gestellt.
- Einen wesentlichen Anteil an der Umsetzung der Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik vor Ort haben naturgemäß die deutschen Lehrkräfte an den Auslandsschulen. Insoweit besteht unter den maßgeblichen politischen Akteuren Konsens, dass die hohe Qualität – und damit die effektive und nachhaltige Umsetzung der Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik – entscheidend von der Attraktivität des Auslandsschuldienstes für die deutschen Lehrkräfte abhängt.
- Die Rechtsstellung der Auslandsschullehrkräfte kann nur vor dem Hintergrund der historisch gewachsenen Strukturen im Auslandsschulwesen gesehen werden. Für den Auslandsschuldienst begeben sich die deutschen Lehrkräfte in ein dreipoliges Rechtsverhältnis: Das Dienstverhältnis mit ihrem jeweiligen Bundesland besteht während ihrer Beurlaubung fort, mit dem Bund wird ein Vermittlungs- und Betreuungsverhältnis begründet und schließlich mit dem jeweiligen Schulträger vor Ort ein Arbeitsverhältnis eingegangen.
- In rechtlicher Hinsicht befinden sich die Auslandslehrkräfte damit in einem historisch bedingten Sonderrechtsverhältnis (sui generis): Dem Grundsatz nach werden sie zwar auf ihren freiwilligen Antrag hin von ihrem Dienstherrn beurlaubt und sodann durch den Bunde an den Schulträger vor Ort vermittelt, zumindest teilweise werden sie dabei jedoch behandelt wie entsandte Beamte. Ihre Vergütung sowie weitere Zuwendungen erhalten die Lehrkräfte vom Bund. Diese Leistungen unterliegen der Besteuerung in Deutschland. Außerdem unterstehen die Lehrkräfte für die Zeit ihres Auslandsschuldienstes der Dienstaufsicht des Bundes.

- Nach der derzeitigen Rechtslage besteht für Auslandslehrkräfte mit Kindern für die Zeit des Auslandsschuldienstes kein genereller Anspruch auf die Gewährung von Kindergeld. Ein solcher Anspruch kommt nur dann in Frage, wenn ein während des Auslandsdienstes in Deutschland beibehaltener Wohnsitz von der zuständigen Familienkasse als solcher anerkannt wird. In der Praxis wird dies jedoch von den Familienkassen unterschiedlich gehandhabt, was zu einer erheblichen Rechtsunsicherheit für die betroffenen Auslandslehrkräfte führt.
- Diese Situation steht gemessen an der Bedeutung der Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik und der grundlegenden Funktion der Lehrkräfte für deren erfolgreiche Umsetzung sowie angesichts des Gesamtertrags für das Auslandsschulwesen in Widerspruch zu dem Gebot der effektiven Verwendung öffentlicher Mittel.
- Zudem sind die Auslandslehrkräfte durchaus in einer Weise mit dem deutschen Arbeits-, Dienst- und Sozialrechtssystem verbunden, die eine Kindergeldzahlung erfordert oder angemessen erscheinen lässt. Insoweit sind die Besonderheiten des Sonderrechtsverhältnisses der Lehrkräfte im Auslandsschuldienst zu berücksichtigen: Wenngleich sie formal ein Arbeitsverhältnis mit dem in der Regel privat organisierten Schulträger vor Ort eingehen, bleiben für sie gleichwohl die Dienstverhältnisse zum Bund und zum jeweiligen Bundesland als Dienstherrn prägend für ihre Rechtsstellung. Daher ist die Gewährung eines Anspruchs auf Kindergeld für deutsche Auslandslehrkräfte geboten.
- Bei der Schaffung einer Anspruchsgrundlage ist auch keine Öffnung gegenüber weiteren Personengruppen zu befürchten: Insbesondere ist eine Vergleichbarkeit der Auslandslehrkräfte etwa mit von privaten Unternehmen in Ausland entsandten Personen nicht ansatzweise ersichtlich. Vielmehr stellen die Auslandslehrkräfte aufgrund ihrer besonderen Rechtsstellung einen absoluten Sonderfall dar. Der allgemeine Gleichheitssatz nach Art. 3 Abs. 1 GG steht daher einer Aufnahme der Auslandslehrkräfte in die Ausnahmeregelung nach dem Bundeskindergeldgesetz nicht entgegen, sondern gebietet diese vielmehr.

B. Sachverhalt und Fragestellung

Die Bundesrepublik Deutschland betreut und fördert weltweit 140 Deutsche Auslandsschulen in 71 Ländern. Diese werden sowohl von deutschen als auch von einheimischen Schülerinnen und Schülern besucht.

Während die Auslandsschulen in der Regel durch private gemeinnützige Schulvereine vor Ort getragen werden, wird das Auslandsschulwesen von der beim Bundesverwaltungsamt angesiedelten Zentralstelle für das Auslandsschulwesen (ZfA) organisiert und gefördert. Die inhaltliche Ausgestaltung und damit einhergehend die Anerkennung der Auslandsschulen wird von den Bundesländern wahrgenommen.

Mit dem Gesetz über die Förderung Deutscher Auslandsschulen vom 26. August 2013 (Auslandsschulgesetz – ASchulG) ist diese Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern erstmals auf eine gesetzliche Grundlage gestellt und durch eine Verwaltungsvereinbarung zum Einsatz von Lehrkräften im deutschen Auslandsschulwesen und zum Auslandsschulgesetz (VwV ASchulG) ergänzt worden.

An den Deutschen Auslandsschulen sind rund 1.200 deutsche Lehrkräfte tätig. Diese werden in der Regel von den Bundesländern beurlaubt und schließen sodann – über die Vermittlung der ZfA – einen Arbeitsvertrag mit dem Schulträger der jeweiligen Auslandsschule. Ihre Vergütung sowie weitere Zuwendungen erhalten die Auslandslehrkräfte von der ZfA. Diese Einkünfte unterliegen in der Regel der Besteuerung in Deutschland.

Kindergeld erhalten Auslandslehrkräfte mit Kindern nur dann, wenn sie während des Auslandsschuldienstes einen Wohnsitz in Deutschland beibehalten und dieser von der jeweiligen Familienkasse als solcher anerkannt wird. Insoweit besteht jedoch derzeit sowohl zwischen als teilweise auch innerhalb der einzelnen Bundesländer eine unterschiedliche Praxis. Mitunter sahen sich deshalb Auslandslehrkräfte in der Vergangenheit erheblichen Rückzahlungsforderungen ausgesetzt. Dies sorgt für erhebliche Rechtsunsicherheit bei den betroffenen Auslandslehrkräften.

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend verweist hierzu auf die Regelungen im Bundeskindergeldgesetz (BKGG), wonach eine Berücksichtigung von Auslandslehrkräften nicht vorgesehen sei. Insoweit sei auch keine Vergleichbarkeit etwas mit Entwicklungshelfern gegeben, für die das BKGG eine Sonderregelung vorsieht. Es werde für Auslandslehrkräfte auch kein zwingender Grund gesehen, sie in diese Sonderregelung aufzunehmen. Vielmehr bestünde dadurch die Gefahr, einen Öffnungstatbestand für weitere Personengruppen zu schaffen. Daher sei eine Änderung der aktuellen gesetzlichen Regelung nicht geplant.

Vor diesem Hintergrund ist der Unterzeichner vom Verband Deutscher Lehrer im Ausland (VDLiA) damit beauftragt worden, in einem Rechtsgutachten aus verfassungsrechtlicher Sicht den Rahmen für die Regelung eines Anspruchs der Auslandslehrkräfte auf die Gewährung von Kindergeld aufzuzeigen.

C. Rechtliche Würdigung

Für die Beantwortung der vorliegenden Fragestellung ist zunächst die Bedeutung des Auslandsschulwesens für die Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik Deutschland darzulegen (I.), um sodann auf die über Jahrzehnte entwickelte Zusammenarbeit von Bund und Ländern und die dadurch bedingten Besonderheiten einzugehen (II.). Auf dieser Grundlage lassen sich der Stellenwert und die Rechtsstellung der Auslandslehrkräfte herausarbeiten (III.), woraus sich schließlich der Rahmen für die Ausgestaltung eines Kindergeldanspruchs der Auslandslehrkräfte ergibt (IV.).

I. Die Bedeutung des Auslandsschulwesens

Die Funktion des Auslandsschulwesens hat sich seit Gründung der Bundesrepublik grundlegend gewandelt: Wurden die Auslandsschulen ursprünglich gegründet, um für Deutsche im Ausland die Verbindung zur deutschen Schulbildung zu erhalten, haben sich die Auslandsschulen inzwischen im Rahmen der Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik zu einer wesentlichen Institution zur Repräsentation der deutschen Kultur im Ausland entwickelt und damit zunehmend als Mittler für die Völkerverständigung etabliert.

Dazu bis heute grundlegend: Jutzi, Die Deutschen Schulen im Ausland (1977), S. 47.

1. Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik

Diese Wandlung des Auslandsschulwesens steht in engem Zusammenhang mit dem Aufstieg der Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik in den vergangenen Jahrzehnten zu einem integralen Bestandteil deutscher Außenpolitik. Insbesondere im Zuge ihrer Neuausrichtung als dritte Säule der deutschen Außenpolitik hat die Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik erheblich an Bedeutung gewonnen. Ihre Umsetzung erfolgt dabei in Abstimmung zahlreicher Ressorts innerhalb der Bundesregierung unter der Federführung des Auswärtigen Amtes.

Vgl. Bericht der Bundesregierung zur Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik für das Jahr 2017, BT-Drs. 19/7225, S. 6 sowie jüngst den Antrag der Regierungsfractionen vom 28.01.2020, BT-Drs. 19/16834, S. 1.

Der Stellenwert der Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik lässt sich unter anderem daran ablesen, dass im Auswärtigen Amt das Amt einer Staatsministerin für Internationale Kulturpolitik geschaffen wurde und im Bundestag ein Unterausschuss für die Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik eingerichtet ist.

Im Zentrum der Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik steht die Aufgabe, Zugang zu Kultur und Bildung über soziale, geografische und politische Grenzen hinweg zu schaffen. Dieser Zugang beruht in allererster Linie darauf, dass die Bundesrepublik Deutschland mit ihren Mittlerorganisationen und Auslandsschulen ein weltweites Netz von Knotenpunkten und Anlaufstellen unterhält.

Vgl. Bericht der Bundesregierung zur Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik für das Jahr 2018, BT-Drs. 19/11510, S. 7.

Träger bzw. Mittlerorganisationen der Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik sind unter anderem das Goethe-Institut, der Deutsche Akademische Auslandsdienst, die Alexander von Humboldt-Stiftung und das Deutsche Archäologische Institut sowie die Zentralstelle für das Auslandsschulwesen (ZfA).

Ausführlich dazu: Bericht der Bundesregierung zur Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik für das Jahr 2018, BT-Drs. 19/11510, S. 57 ff.

Es besteht ein breiter Konsens unter den maßgeblichen politischen Akteuren, dass die Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik einen zentralen Bestandteil der deutschen Außenpolitik darstellt und angesichts der aktuellen geopolitischen Entwicklungen und der damit zusammenhängenden Herausforderungen weiterhin einer Stärkung und des Ausbaus bedarf.

Vgl. zuletzt den Antrag der Regierungsfractionen vom 28.01.2020, BT-Drs. 19/16834.

2. Funktion der Auslandsschulen

Im Rahmen der Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik kommt dem Auslandsschulwesen eine Schlüsselfunktion zu. Dies wird bereits daran deutlich, dass der Etat für das Auslandsschulwesen einen erheblichen finanziellen Anteil am Gesamthaushalt des Auswärtigen Amtes für die auswärtige Kulturpolitik ausmacht.

Vgl. den Bericht der Bundesregierung zur Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik für das Jahr 2018, BT-Drs. 19/11510, S. 10 f.

Derzeit existieren 140 deutsche Schulen im Ausland in 71 Ländern. An diesen Schulen werden fast 81.000 Schülerinnen und Schüler, darunter ca. 21.000 deutsche Schülerinnen und Schüler, unterrichtet. 90 dieser Schulen sind sogenannte Begegnungsschulen, die überwiegend von einheimischen Schülerinnen und Schülern besucht werden.

Bundesverwaltungsamt – Zentralstelle für das Auslandsschulwesen,
www.auslandsschulwesen.de.

Über die Ausbildung an den Auslandsschulen werden die Schülerinnen und Schüler in besonderem Maße qualifiziert, an deutschen Hochschulen zu studieren, eine duale Berufsausbildung zu absolvieren sowie einen Teil des Berufslebens oder das gesamte Berufsleben in Deutschland zu verbringen. Darüber hinaus können sie die in Deutschland erworbenen Kenntnisse auch bei der Rückkehr in ihre Herkunftsländer anwenden und dadurch neue Impulse für die Entwicklung vor Ort setzen.

Deutsche Auslandsschulen vermitteln dabei ein nachhaltiges und positives Bild von Deutschland. Sie verbinden Völker und Kulturen aller Welt mit Deutschland und schaffen Verständnis für Deutschland in Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft. Die Schulen leisten als Zentren schulischer Zusammenarbeit einen wertvollen Beitrag zur Entwicklung der schulischen Bildung und damit zur Entwicklung im Gastland insgesamt. Weiter legen sie Grundlagen für eine erfolgreiche Weiterbildung in Deutschland und fördern als kulturelle Zentren die interkulturelle Kompetenz. Daneben binden die Auslandsschulen Kinder deutscher Eltern, die im Ausland leben, an die deutsche Kultur. Sie bieten deutschen Unternehmen – gerade mit ihrem Angebot an die Kinder der Mitarbeiter – eine wichtige Voraussetzung für die Erschließung neuer Märkte im Ausland und tragen somit zur Stärkung des Wirtschafts- und Wissenschaftsstandorts Deutschland bei.

Vgl. den fraktionsübergreifenden und mit breiter Mehrheit im Deutschen Bundestag angenommenen Entschließungsantrag vom 30.05.2008, BT-Drs. 16/9303, S. 1 f.

Im Sinne der aufgezeigten grundlegenden Bedeutung der Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik und des wiederholt erklärten Willens zu deren Weiterentwicklung und Stärkung ist entsprechend auch eine nachhaltige Förderung des Auslandsschulwesens geboten.

Folgerichtig haben sich die Regierungsparteien im Koalitionsvertrag vom 7. Februar 2018 dem Ausbau und der Stärkung des Netzwerks deutscher Auslandsschulen und internationaler Schulpartnerschaften verschrieben.

Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 19. Legislaturperiode, S. 154.

Die Umsetzung des Förderungsgebotes wird von der Bundesregierung mit breiter Zustimmung des Bundestages mit Nachdruck verfolgt.

Vgl. grundlegend dazu den fraktionsübergreifenden Entschließungsantrag vom 28.05.2008, BT-Drs. 16/9303 sowie zuletzt: Bericht der Bundesregierung zur Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik für das Jahr 2018, BT-Drs. 19/11510; Antrag der Regierungsfractionen vom 28.01.2020, BT-Drs. 19/16834.

II. Organisation des Auslandsschulwesens

In der über Jahrzehnte gewachsenen Praxis des deutschen Auslandsschulwesens hat sich unter Berücksichtigung der föderalen Besonderheiten eine intensive Zusammenarbeit von Bund und Ländern entwickelt und bewährt.

1. Geteilte Aufgabenwahrnehmung

Ausgangspunkt ist die beim Bundesverwaltungsamt angesiedelte Zentralstelle für das Auslandsschulwesen (ZfA). Weltweit werden über die ZfA circa 1.200 Schulen, darunter 140 Deutsche Auslandsschulen, die überwiegend in privater Trägerschaft geführt werden, personell und finanziell gefördert. Zu den Aufgaben der ZfA gehören unter anderem:

- pädagogische und administrative Beratung der Deutschen Schulen und Bildungseinrichtungen im Ausland sowie Unterstützung beim Aufbau eines Qualitätsmanagements
- Gewinnung, Auswahl und Vermittlung von Lehrkräften für den Einsatz an den Deutschen Auslandsschulen, Deutsch-Profil-Schulen und Sprachdiplomschulen sowie im öffentlichen Bildungswesen
- Vorbereitung, Fort- und Weiterbildung von Lehrkräften
- Finanzielle Betreuung von Auslandsdienstlehrkräften und Programmlehrkräften
- Zuwendungen im Rahmen der Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik

Vgl. Selbstdarstellung der ZfA unter www.auslandsschulwesen.de.

Demgegenüber orientiert sich die inhaltliche Ausgestaltung des Auslandsschulwesens entsprechend der Zuständigkeit der Bundesländer für das inländische Schulwesen an den von ihnen gesetzten Bildungsstandards, bzw. entspricht diesen, sofern an den Auslandsschulen deutsche Abschlüsse vermittelt werden.

Dabei nimmt die Kultusministerkonferenz über ihre Länderbeauftragten für die Auslandsschularbeit die Schulaufsicht für die Qualität und Vergleichbarkeit der deutschen Schulabschlüsse im Ausland wahr. Verbindliche Grundlage für die Arbeit in der gymnasialen Oberstufe und für die Erstellung einheitlicher Prüfungsaufgaben an den deutschen Auslandsschulen und den Zentralen Abschlussprüfungen im Sekundarbereich I ist das 2010 von der Kultusministerkonferenz verabschiedete Kerncurriculum für die Deutschen Schulen im Ausland.

Selbstdarstellung der KMK: <https://www.kmk.org/themen/auslandsschulen/verantwortung-fuer-die-auslandsschulen.html>.

Demgemäß erfolgt die Anerkennung von deutschen Schulen im Ausland als „Deutsche Auslandsschulen“ durch die Kultusministerkonferenz der Länder (KMK), sofern an Ihnen alle Schüler einen in Deutschland anerkannten Abschluss ablegen (z.B. das deutsche Abitur). Von den 140 deutschen Schulen im Ausland sind 67 in diesem Sinne anerkannt und die an diesen Schulen erworbenen Bildungsabschlüsse werden von den Ländern als gleichwertig mit den inländischen Abschlüssen anerkannt.

Selbstdarstellung der KMK: <https://www.kmk.org/themen/auslandsschulen/verantwortung-fuer-die-auslandsschulen.html>. Grundlage hier ist ein Beschluss der KMK vom 04.02.1965 (GMBI. 65, S. 73); siehe auch Fastenrath, Kompetenzverteilung im Bereich der auswärtigen Macht (1986), S. 178 f.

Darüber hinaus nehmen die Bundesländer über die KMK für die von ihr anerkannten Deutschen Auslandsschulen insbesondere folgende Aufgaben wahr:

- die Beurteilung der Lehrpläne im Rahmen des pädagogischen Qualitätsmanagements
- die Verleihung von Prüfungsberechtigungen und die damit verbundene Abhaltung von Prüfungen und die Ausstellung von Zeugnissen
- Die Beurlaubung von Lehrkräften für den Auslandsschuldienst

Um bei der Erfüllung dieser Aufgaben ein einheitliches Vorgehen der Länder zu gewährleisten, wurde im Rahmen der „Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland“ (KMK) als einer von vier Ausschüssen der Ausschuss für das Auslandsschulwesen gebildet. Dieser Ausschuss wurde durch Verwaltungsvereinbarung des Bundesministers des Auswärtigen mit den Kultusministern der Länder vom 16. November 1992 durch den Bund-Länder-Ausschuss für schulische Arbeit im Ausland (BLASCHA) ersetzt.

Abgedruckt im KMK-Auslandsbrief vom Dezember 1992.

Der Ausschuss koordiniert die Zusammenarbeit zwischen der Kultusministerkonferenz und dem Auswärtigen Amt in den Bereichen Auslandsschulen und Förderung der deutschen Sprache an Schulen im Ausland. Er berät zu grundsätzlichen Fragen und Fragen der Lehrkräfte im Auslandsschulwesen sowie zu pädagogischen, schul- und unterrichtsorganisatorischen Einzelfragen. Und er nimmt zu aktuellen Problemen des Auslandsschulwesens Stellung.

Dem Ausschuss gehören je ein Vertreter der Landeskultusverwaltungen sowie der Leiter des Schulreferats des Auswärtigen Amtes und der Leiter der Zentralstelle für das Auslandsschulwesen im Bundesverwaltungsamt an.

Selbstdarstellung der KMK: <https://www.kmk.org/themen/auslandsschulen/verantwortung-fuer-die-auslandsschulen.html>.

Der Ausschuss soll durch seine Bezeichnung, Struktur und Arbeitsweise verdeutlichen, dass Bund und Länder bei der Gestaltung und Lenkung des Auslandsschulwesens gleichberechtigte Partner mit komplementären Zuständigkeiten sind und eine Zersplitterung dieser Zuständigkeiten vermeiden helfen.

Vgl. KMK-Auslandsbrief vom Dezember 1992, S. 2.; Köstlin, Die Kulturhoheit des Bundes (1989), S. 72; Fastenrath, Kompetenzverteilung im Bereich der auswärtigen Macht (1986), S. 179; vgl. ferner Dittmann, Bundesverwaltung (1983), S. 122.

2. Verfassungsrechtliche Einordnung

Die verfassungsrechtliche Einordnung dieser Zusammenarbeit von Bund und Ländern im Bereich des Auslandsschulwesens ist trotz der jahrzehntelangen Praxis umstritten. In der Vergangenheit wurde das Auslandsschulwesen zwar als Gemeinschaftsaufgabe bezeichnet, allerdings ergibt sich diese Einordnung jedenfalls nicht unmittelbar aus dem Grundgesetz.

Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern ist in den Art. 30, 70 ff. und 83 ff. GG niedergelegt.

In Art. 30 GG ist der Grundsatz festgelegt, wonach die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder ist, soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt.

a) *Kompetenz des Bundes*

Art. 32 Abs. 1 GG erklärt die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten zu einer Sache des Bundes. Daraus leitet sich jedoch nach zutreffender und überwiegender Auffassung keine Kompetenz des Bundes für das Auslandsschulwesen ab. Vielmehr bezieht sich diese Regelung allein auf zwischenstaatliche, d.h. völkerrechtliche Akte.

Vgl. Fastenrath, Kompetenzverteilung im Bereich der auswärtigen Macht (1986), S. 173 f. m.w.N.; Köstlin, Die Kulturhoheit des Bundes (1989), S. 53, 71 f.

Die Art. 70 ff. GG regeln die Gesetzgebungskompetenz. Art. 73 Nr. 1 GG weist dem Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz unter anderem für die „auswärtigen Angelegenheiten“ zu. Darunter fällt nach überwiegender Auffassung auch das Auslandsschulwesen.

Uhle, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz (62. Ergänzungslieferung 2011), Art. 73 Rn. 41; Heintzen, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG Kommentar (6. Auflage 2010), Art. 73 Rn. 8; kritisch dagegen: Degenhart, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar (7. Auflage 2014), Art. 73 Rn. 3.

Jahrzehntelang fehlt es jedoch an einer gesetzlichen Grundlage für das Auslandsschulwesen. Lediglich die im Rahmen der bisherigen Förderpraxis gewährten Zuwendungen des Bundes beruhen auf den §§ 23 und 44 der Bundeshaushaltsordnung. Der für die Förderung zur Verfügung stehende Betrag ergab sich jährlich aus dem Haushaltsgesetz.

Vgl. die Gesetzesbegründung zum Auslandsschulgesetz vom 12.06.2013, BT-Drs. 17/13957, S. 2.

Im Übrigen konnte sich der Bund für die von ihm wahrgenommenen Aufgaben im Auslandsschulwesen allein auf Verwaltungskompetenzen berufen.

Köstlin, Die Kulturhoheit des Bundes (1989), S. 72; Fastenrath, Kompetenzverteilung im Bereich der auswärtigen Gewalt (1986), S. 179; vgl. dazu ferner: Heintzen, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG Kommentar (6. Auflage 2010), Art. 73 Rn. 9.

Als Grundlage für eine Bundeskompetenz kommt Art. 87 Abs. 1 Satz 1 GG in Betracht, wonach der Auswärtige Dienst in bundeseigener Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau geführt wird. Der Begriff des „Auswärtigen Dienstes“ ist somit nicht institutionell, sondern materiell zu verstehen: Er umschreibt jenen staatlich organisierten Verwaltungsbereich, der inhaltlich den „auswärtigen Angelegenheiten“ im Sinne des Art. 73 Nr. 1 GG einschließlich der (staatlich organisierten) „Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten“ im Sinne des Art. 32 Abs. 1 GG, entspricht.

Lerche, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz (62. Ergänzungslieferung 2011), Art. 87 Rn. 55.; Köstlin, Die Kulturhoheit des Bundes (1989), S. 69 f.

Entgegen dem Wortlaut handelt es sich bei Art. 87 Abs. 1 Satz 1 GG also nicht um eine bloße Organisationsnorm, sondern um eine Verwaltungskompetenznorm.

Vgl. dazu bereits: BVerfGE 12, 205 (246 f.); vgl. ferner: Lerche, in: Maunz/Dürig, Art. 87, Rn. 55; Dittmann, Bundesverwaltung (1983), S. 115; Jutzi, Die Deutschen Schulen im Ausland (1977), S. 99.

Kompetenzrechtlich lässt sich eine Maßnahme danach nur dann Art. 87 Abs. 1 Satz 1 GG zurechnen, wenn sie schwerpunktmäßig der Pflege der Auswärtigen Beziehungen dient.

Köstlin, Die Kulturhoheit des Bundes (1989), S. 71.

Dabei handelt es sich offenkundig um einen recht unbestimmten Aufgabenbereich, zu dem auch ungeschriebene Bundeskompetenzen derselben Dimension hinzutreten können.

Lerche, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz (62. Ergänzungslieferung 2011), Art. 87 Rn. 55.

Vielfach wird eine solche ungeschriebene Verwaltungskompetenz des Bundes für das Auslandsschulwesen angenommen. Die Repräsentation des deutschen Bildungswesens sei Teil der auswärtigen Kulturpolitik, die wiederum ein wichtiges Element der Außenpolitik darstellt. Unabhängig von der konkreten organisatorischen und inhaltlichen Ausgestaltung im Einzelnen, handele es sich bei der Repräsentation der deutschen Kultur im Ausland um eine der zentralen Funktionen des deutschen Auslandsschulwesens.

Vgl. Jutzi, Die Deutschen Schulen im Ausland (1977), S. 109 ff., 160 f.; Dittmann, Bundesverwaltung (1983), S. 121; Fastenrath, Kompetenzverteilung im Bereich der auswärtigen Macht (1986), S. 174 f., 179 f.; Köstlin, Die Kulturhoheit des Bundes (1989), S. 49, 72.

Dabei ist umstritten, ob sich die Verwaltungskompetenz des Bundes kraft Sachzusammenhang aus Art. 87 Abs. 1 Satz 1 GG ergibt,

So Jutzi, Die Deutschen Schulen im Ausland (1977), S. 130 ff.; Rudolf, in Festschrift zum 25-jährigen Bestehen der Verwaltungshochschule Speyer, S. 658; Köstlin, Die Kulturhoheit des Bundes (1989), S. 72.

oder aus der Natur der Sache.

Fastenrath, Kompetenzverteilung im Bereich der auswärtigen Macht (1986), S. 178 ff.; Lerche, in: Maunz-Dürig, Grundgesetz (62. Ergänzungslieferung 2011), Art. 87, Rn. 56.

Weiterhin wird argumentiert, nach dem Ausschlussprinzip komme hier allein eine Bundeskompetenz in Frage: Die einzelnen Bundesländer könnten für das Auslandsschulwesen offensichtlich nicht zuständig sein und der Zusammenschluss der Länder, die KMK, ebenfalls nicht.

Vgl. Fastenrath, Kompetenzverteilung im Bereich der auswärtigen Macht (1986), S. 174 f., 179 f.; vgl. ferner Jutzi, S. 160 f. Zur Qualität der KMK: Die Rechtsstellung der vermittelten Lehrer an den deutschen Schulen im Ausland aus der Gesamtschau des Auslandsschulwesens (1994), S. 40 f. Insoweit kritisch: Köstlin, Die Kulturhoheit des Bundes (1989), S. 47 f.

Schließlich wird mit Hinweis auf die engen organisatorischen Anforderungen von Art. 87 Abs. 1 Satz 1 GG stattdessen Abs. 3 als Kompetenztitel herangezogen. Denn jedenfalls seit die Verwaltung des Auslandsschulwesens durch die „Zentralstelle für das Auslandsschulwesen“ (ZfA) als Abteilung des Bundesverwaltungsamtes und damit durch eine selbstständige Bundesoberbehörde wahrgenommen wird, lägen die Voraussetzungen von Abs. 1 nicht mehr vor.

Vgl. Dittmann, Bundesverwaltung (1983), S. 121 f.; dagegen zu Recht ablehnend Jutzi, Die Deutschen Schulen im Ausland (1977), S. 105; vgl. Köstlin, Die Kulturhoheit des Bundes (1989), S. 69 f.

Es wird deutlich, dass sich die verfassungsrechtliche Dogmatik mit der Einordnung des Auslandsschulwesens schwer tut. Dieser Umstand ist auf die Sonderstellung dieser historisch gewachsenen Einrichtung zurückzuführen, mit ihrer vielfältigen Kooperation von Bund und Ländern. Letztlich kann eine Entscheidung in dieser – vornehmlich in den 60er und 70er Jahren des letzten Jahrhunderts geführten – Diskussion hier dahinstehen. Im Ergebnis besteht jedenfalls Einigkeit darüber, dass dem Bund nach dem Grundgesetz eine Verwaltungskompetenz für das deutsche Auslandsschulwesen zusteht.

Vgl. Jutzi, Die Deutschen Schulen im Ausland (1977), S. 140; Köstlin, Die Kulturhoheit des Bundes (1989), S. 72; Fastenrath, Kompetenzverteilung im Bereich der auswärtigen Macht (1986), S. 178 f.; Dittmann, Bundesverwaltung (1983), S. 121; Blümel, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts (1990), Band IV, § 101 Rn. 93; Burgi, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG Kommentar (6. Auflage 2010), Art. 87 Rn. 15.

b) Kompetenzen der Länder

Angesichts der dargelegten Aufgaben und Funktionen der Auslandsschulen kann sich die Kompetenz des Bundes jedoch nicht auf alle Bereiche des Auslandsschulwesens erstrecken. Vielmehr wird der dem Bund zugewiesene Kompetenzbereich um weitere Aufgabenbereiche, die in die Kompetenz der Länder fallen, ergänzt und zugleich begrenzt. Entsprechend der Herleitung der Bundeskompetenz aus Art. 87 Abs. 1 GG ist zwischen Aufgabenbereichen mit Auslandsbezug und solchen mit Inlandsbezug zu differenzieren.

Vgl. Die Rechtsstellung der vermittelten Lehrer an den deutschen Schulen im Ausland aus der Gesamtschau des Auslandsschulwesens (1994), S. 41; vgl. ferner Köstlin, Die Kulturhoheit des Bundes (1989), S. 71.

Insbesondere die von den Ländern durch die KMK anerkannten Deutschen Auslandsschulen weisen eine starke Rückbindung an das innerdeutsche Schulsystem auf. Dessen Ausgestaltung fällt in die Schulhoheit der Länder, die ein Kernstück der Eigenstaatlichkeit der Länder darstellt.

BVerfGE 6, 309 (346 f.); vgl. Uhle, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz (62. Ergänzungslieferung 2011), Art. 70 Rn. 115.

Diese ureigene Kompetenz nehmen die Länder auch im Auslandsschulwesen wahr, jedenfalls soweit ein Bezug zum inländischen Bildungssystem besteht. Wie bereits eingangs ausgeführt, nehmen die Länder demgemäß erheblichen Einfluss auf die fachliche Ausgestaltung der deutschen Schulen im Ausland. Hier sind insbesondere die Ausbildung der deutschen Lehrkräfte, die Festlegung auf Lehrinhalte sowie die Anerkennung von Prüfungsleistungen und Abschlüssen zu nennen.

Vgl. Selbstdarstellung der KMK: <https://www.kmk.org/themen/auslandsschulen/verantwortung-fuer-die-auslandsschulen.html> sowie ausführlich bereits Jutzi, Die Deutschen Schulen im Ausland (1977), S. 59 ff.

Hinzu kommt, dass die Auslandslehrkräfte in der Regel von den Ländern für den Auslandsschuldienst lediglich beurlaubt werden und diese damit nach wie vor deren Dienstherr bleiben.

Vgl. Battis/Kersten, Rechtsgutachten zur Reform des Auslandsschulwesens, in: Der deutsche Lehrer im Ausland 47 (2000), S. 91.

Diese Aufgabenwahrnehmung entspricht nicht zuletzt dem wiederholt geäußerten Selbstverständnis der KMK, wonach die Länder im Bereich des Auslandsschulwesens in eigener Zuständigkeit handeln.

Selbstdarstellung der KMK: <https://www.kmk.org/themen/auslandsschulen/verantwortung-fuer-die-auslandsschulen.html>.

Vgl. ferner: Fastenrath, Kompetenzverteilung im Bereich der auswärtigen Macht (1986), S. 181; Die Rechtsstellung der vermittelten Lehrer an den deutschen Schulen im Ausland aus der Gesamtschau des Auslandsschulwesens (1994), S. 40 f; differenzierter Jutzi, Die Deutschen Schulen im Ausland (1977), S. 140, 158 ff., 175 ff.

Zusammengefasst besteht also eine Verwaltungskompetenz des Bundes für das Auslandsschulwesen, die jedoch ergänzt und begrenzt wird durch diejenigen Aufgabengebiete mit Inlandsbezug, die in die ureigene Kompetenz der Länder fallen.

c) *„Gemeinschaftsaufgabe“ von Bund und Ländern*

Es erscheint daher zunächst naheliegend, das Auslandsschulwesen verfassungsrechtlich als historisch gewachsene Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern einzuordnen.

Vgl. Fastenrath, Kompetenzverteilung im Bereich der auswärtigen Macht (1986), S. 179; vgl. dazu ferner: Siekmann, in: Sachs, Kommentar zum GG (6. Auflage 2011), Art. 91a Rn. 2.

Zwar ist es richtig, dass es aufgrund dieser in der Praxis engen Zusammenarbeit von Bund und Ländern zu einer engen kompetenzrechtlichen Verzahnung kommt. Insoweit besteht faktisch eine gegenseitige Abhängigkeit von Bund und Ländern bei der Erfüllung ihrer jeweiligen Aufgaben im Auslandsschulwesen. Gleichwohl kommt es nicht zu einer Überschneidung von Aufgaben oder Kompetenzen, sondern es handelt sich vielmehr um eine komplementäre Aufgabenwahrnehmung, wobei beide Seiten ihre jeweils im Grundgesetz verankerten Aufgaben wahrnehmen.

Vgl. Stoldt, in: Bundesverwaltungsamt (Hrsg.), Deutsche Auslandsschularbeit: 40 Jahre ZfA, S. 45; KMK: <https://www.kmk.org/themen/auslandsschulen/verantwortung-fuer-die-auslandsschulen.html>.

Dadurch wird das Auslandsschulwesen gleichwohl noch nicht zur Gemeinschaftsaufgabe. Der Begriff der Gemeinschaftsaufgabe wurde zwar ursprünglich weit verstanden. Infolge der tendenziell restriktiven Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sowie im Zuge der Föderalismusreform sind Gemeinschaftsaufgaben nunmehr nur in den von Grundgesetz ausdrücklich vorgesehenen Fällen (Art. 91a f. GG) zulässig.

Vgl. nur BVerfGE 119, 331 (366 ff.): Betonung des verfassungsrechtlichen Grundsatzes der Verantwortungsklarheit und Bestimmtheit.

Das Auslandsschulwesen unterfällt jedoch weder Art. 91a noch Art. 91b GG. Demgemäß erscheint es eher zweifelhaft, dass es sich um Gemeinschaftsaufgabe im Sinne des Grundgesetzes handelt.

Die genaue verfassungsrechtliche Einordnung des Auslandsschulwesens kann hier jedoch letztlich dahinstehen, weil sie jedenfalls für die vorliegende Fragestellung nicht ausschlaggebend ist. Wie aufgezeigt, kommt es hier gerade nicht zu einer – grundsätzlich unzulässigen – „Mischverwaltung“ von Bund und Ländern, sondern zu einer komplementären Aufgabenwahrnehmung, jeweils in eigener Zuständigkeit.

Zudem findet im Bereich des Auslandsschulwesens keine institutionalisierte Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern statt. Insbesondere die Zusammenarbeit von Bund und Ländern im BLASCHA ist rein informeller Natur. Wie sich ausdrücklich aus Art. 5 und 6 der Verwaltungsvereinbarung vom 16. November 1992 ergibt, entfalten die Beschlüsse des Ausschusses keine rechtliche Verbindlichkeit, sondern haben lediglich empfehlenden Charakter. Die Kompetenz zu verbindlichen rechtlichen Entscheidungen verbleibt allein bei den jeweils zuständigen Verwaltungsorganen des Bundes und der Länder. Demgemäß ist die Zusammenarbeit von Bund und Ländern im BLASCHA verfassungsrechtlich unbedenklich, denn informelles Verwaltungshandeln bewegt sich mangels rechtlicher Verbindlichkeit von vornherein außerhalb der grundgesetzlichen Kompetenzordnung.

Isensee, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band IV (3. Auflage), § 126 Rn. 166.

Entscheidend für die vorliegende Fragestellung ist daher die Feststellung, dass jedenfalls bei der derzeitigen Ausgestaltung bestimmte Aufgabenbereiche des Auslandsschulwesens nach dem Grundgesetz in die Kompetenz des Bundes fallen und andere in die der Länder. Dadurch kommt es zu einer faktischen Verschränkung und entsprechend zu einer gegenseitigen Abhängigkeit von Bund und Ländern bei der Erfüllung ihrer Aufgaben. Wenngleich also das Auslandsschulwesen möglicherweise keine Gemeinschaftsaufgabe im Sinne des Grundgesetzes darstellt, handelt es sich jedenfalls um eine gemeinsame Aufgabe von gesamtstaatlicher Bedeutung.

Vgl. BVerfGE 26, 338 (391); BVerwGE 81, 312 (314); Robbers, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG Kommentar (6. Auflage), Art. 7 Rn. 98; Hellermann, in v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG Kommentar (6. Auflage 2010), Art. 104a Rn. 54; Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG

(11. Auflage 2000), Art. 104a Rn. 3; Isensee, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band IV (1. Auflage 1990), § 98 Rn. 184 sowie Rudolf aaO, § 105 Rn. 65; vgl. ferner: Loeser, Die bundesstaatliche Verwaltungsorganisation in der Bundesrepublik Deutschland (1981), S. 91, der von „Verknüpfungsverwaltung“ spricht; vgl. ferner Fastenrath, Kompetenzverteilung im Bereich der auswärtigen Macht (1986), S. 181.

Vor diesem Hintergrund kommt dem allgemein anerkannten Grundsatz der Bundestreue (auch „Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens“) eine gesteigerte Bedeutung zu. Dieser Grundsatz verpflichtet Bund und Länder über die im Grundgesetz speziell normierten Pflichten hinaus zur gegenseitigen Rücksichtnahme und Zusammenarbeit.

Vgl. dazu BVerfGE 6, 309 (361 f); 12, 205 (254 f.).

Wie aufgezeigt, besteht gerade im Bereich des Auslandsschulwesens trotz klar voneinander getrennter Kompetenzen faktisch ein enges Abhängigkeitsverhältnis von Bund und Ländern. Dementsprechend entfaltet hier der Grundsatz der Bundestreue eine besonders starke Wirkung, denn das Funktionieren des Auslandsschulwesens erfordert eine enge Abstimmung und gegenseitige Rücksichtnahme von Bund und Ländern.

Dabei ist von den Beteiligten das sich aus dem verfassungsrechtlichen Auftrag zur Außenpolitik mittelbar ergebende Förderungsgebot für das Auslandsschulwesen zu beachten.

3. Auslandsschulgesetz 2013

Nachdem die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern im Auslandsschulwesen wie vorbeschrieben jahrzehntelang ohne gesetzliche Regelung erfolgte, wurde sie mit dem Gesetz über die Förderung Deutscher Auslandsschulen vom 26. August 2013 (Auslandsschulgesetz – ASchulG) erstmals auf eine gesetzliche Grundlage gestellt. Ergänzt wird diese gesetzliche Regelung durch eine Verwaltungsvereinbarung (VwV ASchulG).

In der Gesetzesbegründung wird unter Verweis auf die Entschließung des Bundestages vom 30. Mai 2008 die besondere Bedeutung der Deutschen Auslandsschulen für die Vermittlung eines nachhaltig positiven Bildes von Deutschland im Ausland hervorgehoben und bekräftigt, dass die Auslandsschulen nachhaltig zu unterstützen und zu fördern seien. Diesem Anliegen sei die bisherige Rechtsgrundlage für die staatliche Unterstützung der Deutschen Auslandsschulen und insbesondere für ihre Förderung nicht in ausreichendem Maß gerecht geworden.

Entsprechend wird in § 1 Abs. 1 ASchulG klargestellt, dass das Gesetz die Förderung der Deutschen Auslandsschulen im Rahmen der Auswärtigen Angelegenheiten regelt, wobei Bund und Länder dabei im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten zusammenarbeiten. Im Weiteren regelt das ASchulG neben der Verleihung des

Status „Deutsche Auslandsschule“ (§ 3) und der Schulaufsicht (§ 4) insbesondere auch die Bedingungen der Förderung der Deutschen Auslandsschulen (§§ 7 ff.).

In § 11 ASchulG ist die personelle Förderung geregelt. Gemäß § 11 Abs. 2 ASchulG werden den Deutschen Auslandsschulen die erforderlichen Lehrkräfte durch den Bund auf bestimmte Zeit vermittelt. Die Vermittlung erfolgt durch einen Vermittlungsbescheid als Verwaltungsakt des Auswärtigen Amtes oder der nachgeordneten Bundesbehörde im Sinne von § 6 gegenüber der Lehrkraft und durch Fördervertrag gegenüber der Schule. Abs. 4 bestimmt, dass Regelungen zur Beurlaubung und Vermittlung von Lehrkräften aus dem Landesdienst durch Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern festgelegt werden.

Die Schaffung des Auslandsschulgesetzes markiert einen erheblichen Fortschritt im Auslandsschulwesen. Nach jahrzehntelanger Praxis hat der Gesetzgeber damit seinen verfassungsrechtlichen Regelungsauftrag angenommen und die sowohl praktisch als auch rechtlich komplexe Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern erstmals auf eine solide Grundlage gestellt.

4. Zwischenergebnis

Bund und Ländern wirken entsprechend der Kompetenzordnung des Grundgesetzes bei der Verwaltung der Auslandsschulen zusammen. Dabei besteht zwar eine enge Verzahnung der jeweiligen Aufgaben, es kommt jedoch nicht zu einer Überschneidung. Vielmehr sind die jeweiligen Verantwortlichkeiten eindeutig voneinander abgegrenzt. Insoweit kann es dahinstehen, ob das Auslandsschulwesen als – ungeschriebene – Gemeinschaftsaufgabe im Sinne des Grundgesetzes einzuordnen ist. Jedenfalls handelt sich um eine komplementäre Aufgabenwahrnehmung von Bund und Ländern, die beide jeweils in ihrem klar abgegrenzten Kompetenzbereich tätig werden, dafür jedoch auf eine gemeinsame Kooperation angewiesen sind. Demgemäß erlangt der Grundsatz der Bundestreue im Bereich des Auslandsschulwesens eine besondere Bedeutung.

Dabei haben Bund und Länder nicht zuletzt im Hinblick auf die über die Jahrzehnte stetig gewachsene Bedeutung des Auslandsschulwesens sachorientierte Wege zur Zusammenarbeit gefunden und mit Blick auf die besonderen Erfordernisse sicherlich auch eine gewisse rechtliche Flexibilität bewiesen. Das Auslandsschulwesen ist in diesem Sinne eine Form gewachsener „Verfassungswirklichkeit“ und stellt mithin einen verfassungsrechtlichen Sonderfall dar.

Die deutsche Außenpolitik ist ohne die Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik nicht mehr zu denken. Das Auslandsschulwesen ist hierfür von grundlegender Bedeutung. Im Sinne einer nachhaltigen Außenpolitik besteht demgemäß ein Gebot zur Förderung des Auslandsschulwesens.

III. Die deutschen Auslandslehrkräfte

Vor dem Hintergrund dieser über Jahrzehnte im Auslandsschulwesen gelebten und gewachsenen Strukturen bestimmen sich auch die tatsächliche und die rechtliche Stellung der rund 1.200 deutschen Lehrkräfte an den Deutschen Auslandsschulen.

1. Stellenwert der Auslandslehrkräfte

Ein entscheidender Anteil für die Umsetzung der Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik vor Ort kommt naturgemäß den deutschen Lehrkräften an den Auslandsschulen zu. Dies gilt im besonderen Maße für die anerkannten Deutschen Schulen im Ausland, weil deren Status einen bestimmten Anteil an deutschen Lehrkräften voraussetzt.

Daher besteht unter den maßgeblichen politischen Akteuren Konsens, dass die hohe Qualität – und damit die effektive und nachhaltige Umsetzung der Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik – entscheidend von der Attraktivität des Auslandsschuldienstes für die deutschen Lehrkräfte abhängt.

„Herausragende Schulen im In- und Ausland benötigen vor allem überdurchschnittlich befähigte und motivierte Lehrkräfte. In Zusammenarbeit mit den deutschen Bundesländern ist dafür Sorge zu tragen, dass besonders qualifizierte Lehrkräfte zur Verfügung stehen. Die im Auslandsschuldienst erworbenen Erfahrungen zurückkehrender deutscher Lehrkräfte unterstützen zusätzlich die Weiterentwicklung des Schulwesens in Deutschland. Es muss deshalb sichergestellt sein, dass diese Kenntnisse und Erfahrungen von Lehrerinnen und Lehrern mit Auslandserfahrung im Inland auch genügend anerkannt werden, um die Attraktivität der Einsätze im Ausland zu erhöhen.“

Vom Deutschen Bundestag mit breiter Mehrheit angenommener fraktionsübergreifender Entschließungsantrag vom 38.05.2008, BT-Drs. 16/9303, S. 2.

Siehe außerdem die Anträge der Regierungsfractionen vom 06.11.2019, BT-Drs. 19/11510 S. 3 und vom 28.01.2020, BT-Drs. 19/16834, S. 6.

Dass sich das Förderungsgebot im Rahmen einer nachhaltigen Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik gerade auch auf die Stellung der Auslandslehrkräfte erstreckt, wurde unlängst in einem Antrag der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN mit dem Titel „Deutsches Auslandsschulwesen weiter stärken und auf breiter Basis entwickeln“ erneut bekräftigt:

„Der wichtigste Pfeiler der Qualität der Deutschen Auslandsschulen sind die dort tätigen Lehrkräfte. Ihre Aufgabe ist es nicht nur, erstklassige pädagogische Arbeit zu leisten, sondern auch ein aktuelles und vielfältiges Deutschlandbild zu vermitteln. Dies gelingt vor allem mit Lehrkräften, die aus den Schuldiensten der Bundesländer beurlaubt werden. Deshalb müssen die notwendigen Bedingungen geschaffen werden, damit jetzt und in Zukunft eine ausreichende Zahl solcher Lehrkräfte an den Deutschen Auslandsschulen tätig bleibt.“

Antrag vom 06.11.2019, BT-Drs. 19/14818, S. 2.

2. Rechtsstellung

Die aufgezeigten, ineinander verschränkten Strukturen von Bund und Ländern wirken sich zwangsläufig auch auf die Rechtsstellung der Auslandslehrkräfte aus. Die deutschen Lehrkräfte begeben sich im Auslandsschuldienst in ein dreipoliges Rechtsverhältnis: Trotz Beurlaubung besteht das Dienstverhältnis mit dem jeweiligen Bundesland fort, mit dem Bund wird über die ZfA ein Vermittlungs- und Betreuungsverhältnis begründet und schließlich mit dem jeweiligen Schulträger vor Ort ein Arbeitsverhältnis eingegangen.

Dieses durchaus komplexe Rechtsverhältnis der Auslandslehrkräfte hat mit dem Auslandsschulgesetz (§ 11 ASchulG) und der ergänzenden Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern zum Einsatz von Lehrkräften im deutschen Auslandsschulwesen und zum Gesetz über die Förderung Deutscher Auslandsschulen vom 5. Dezember 2013 (VwV ASchulG) erstmals eine ausdrückliche Regelung erfahren.

In Kapitel 2 VwV ASchulG wird differenziert zwischen Auslandsdienstlehrkräften (2.1), Bundesprogrammlehrkräften (2.2.), Landesprogrammlehrkräften (2.3.) und Ortslehrkräften (2.4). Dabei gilt die im vorliegenden Gutachten behandelte Fragestellung grundsätzlich gleichermaßen für die drei erst genannten Gruppen.

Gemäß 2.1 VwV ASchulG sind die wesentlichen Kriterien für den Einsatz von Auslandsdienstlehrkräften im Rahmen der Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik der Bundesregierung mit den Ländern abgestimmte Schulziele und Zügigkeiten. Insoweit wird betont, dass Auslandsdienstlehrkräfte in besonderem Maße Vertreter der Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik sind.

Danach sind Auslandsdienstlehrkräfte verbeamtete oder unbefristet tarifvertraglich beschäftigte Lehrkräfte aus dem inländischen Schuldienst, die

- die für ihre Anstellung laufbahnrechtlich vorgeschriebenen Prüfungen abgelegt haben oder deren Ausbildung nach dem Recht der Länder als gleichgestellt anerkannt wurde,
- ohne Dienstbezüge oder Entgelt aus dem Landesdienst beurlaubt und
- vom Bundesverwaltungsamt (BVA) – Zentralstelle für das Auslandsschulwesen (ZfA) – vermittelt worden sind.

Auslandsdienstlehrkräfte werden von der ZfA durch Bescheid vermittelt und schließen mit den Schulen zusätzlich einen Dienstvertrag ab. Nach Vermittlung beurlauben die Länder die Lehrkräfte nach Maßgabe des Landesrechts unter Wegfall der Bezüge bzw. des Entgelts zur Wahrnehmung der Tätigkeit als Auslandsdienstlehrkraft. Die Beurlaubung erfolgt für die Dauer der Vermittlung an die Auslandsschule.

Auslandsdienstlehrkräfte erhalten für die Dauer der Vermittlung Leistungen aus dem Haushalt des Auswärtigen Amtes. Die Leistungen betreffen die Vergütung und Zahlungen zum Ausgleich der durch die Auslandstätigkeit entstehenden zusätzlichen

materiellen und immateriellen Belastungen einschließlich der Beihilfe im Krankheitsfalle für beurlaubte Beamte.

Die vorgenannten Regelungen gelten gemäß 2.2. VwV ASchulG weitgehend entsprechend auch für die Bundesprogrammlehrkräfte. Dabei handelt es sich um Lehrkräfte, die nicht dem Landesschuldienst angehören, oder verbeamtete oder unbefristet tarifvertraglich beschäftigte Lehrkräfte, die unter Wegfall der Bezüge oder Entgelt aus dem Landesschuldienst beurlaubt sind, und die von der ZfA vermittelt worden sind. Auch deren Einsatz dient der Umsetzung der Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik.

Über diese Regelungen in der VwV ASchulG hinaus besteht auf Grundlage der Richtlinie für die Gewährung von Zuwendungen an Lehrkräfte im Auslandsschuldienst die Möglichkeit der Gewährung von Zuwendungen.

Danach sind Zuwendungen Leistungen, die im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel gewährt werden, welche das Auswärtige Amt gemäß §§ 23, 44 Bundeshaushaltsordnung (BHO) für diesen Zweck zur Verfügung stellt. Das Auswärtige Amt entscheidet auf Grund seines pflichtgemäßen Ermessens über die Gewährung einer Zuwendung. Hierzu wird klargestellt, dass weder ein Rechtsanspruch des Antragstellers auf Gewährung der Zuwendung besteht noch dass durch ihre Gewährung Arbeitsverhältnis zum Bund begründet würde.

Richtlinie für die Gewährung von Zuwendungen an Lehrkräfte im Auslandsschuldienst, www.auslandsschulwesen.de.

In rechtlicher Hinsicht befinden sich die Auslandslehrkräfte damit in einem historisch bedingten Sonderrechtsverhältnis (sui generis): Dem Grundsatz nach werden sie zwar auf ihren freiwilligen Antrag hin von ihrem Dienstherrn beurlaubt und sodann durch den Bunde an den Schulträger vor Ort vermittelt, zumindest teilweise werden sie dabei jedoch behandelt wie entsandte Beamte. Ihre Vergütung sowie weitere Zuwendungen erhalten die Lehrkräfte vom Bund. Diese Leistungen unterliegen der Besteuerung in Deutschland. Außerdem unterstehen die Lehrkräfte für die Zeit ihres Auslandsschuldienstes der Dienstaufsicht des Bundes.

3. Fazit

Es wird allgemein anerkannt, dass den Auslandslehrkräften eine tragende Rolle für den Erfolg der Auslandsschulen und damit unmittelbar auch für die Umsetzung der Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik vor Ort zukommt. Entsprechend besteht nicht nur die Notwendigkeit des Abbaus bürokratischer Hürden für die Lehrkräfte, sondern darüber hinausgehend das Gebot, den Auslandsschuldienst im Sinne des Förderungsgebotes so auszugestalten, dass die Attraktivität für deutsche Lehrkräfte nicht nur gewährleistet bleibt, sondern vielmehr, dass sie erhöht wird. Dazu gehört in besonderem Maße auch die Schaffung von Rechtssicherheit für die Auslandslehrkräfte.

Mit dem Auslandsschulgesetz und insbesondere der ergänzenden Verwaltungsvereinbarung wurde hierfür eine solide rechtliche Grundlage geschaffen. Allerdings beschränken sich die damit getroffenen Regelungen bislang in erster Linie auf die unmittelbar mit dem Auslandsschulwesen verknüpften organisatorischen Erfordernisse.

Nicht zuletzt im Zusammenhang mit dem historisch bedingten dreipoligen Sonderrechtsverhältnis in das sich die Auslandslehrkräfte begeben, verbleiben jenseits dieser unmittelbaren organisatorischen Ausgestaltung weiterhin erhebliche Rechtsunsicherheiten. Im Sinne des aufgezeigten Förderungsgebots als Ausfluss einer nachhaltigen Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik ist die weitergehend Stärkung und Absicherung der Auslandslehrkräfte geboten.

IV. Kindergeldanspruch der Lehrkräfte?

Ein Bereich, in dem weiterhin erhebliche Unsicherheiten für die Auslandslehrkräfte bestehen, ist die Frage der Anspruchsberechtigung beim Kindergeld. Insoweit ist zu beachten, dass das Kindergeld zu den wichtigsten Leistungen für Familien in Deutschland zählt, indem es direkt zur finanziellen Entlastung der Familien beiträgt.

<https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/familie/familienleistungen/kindergeld>.

1. Voraussetzungen für den Kindergeldanspruch

Eltern, die nach § 1 des Einkommensteuergesetzes (EStG) in Deutschland unbeschränkt oder beschränkt steuerpflichtig sind, erhalten Kindergeld nach dem Einkommensteuergesetz, § 62 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 EStG. Eltern, die im Ausland wohnen und in Deutschland nach dem Einkommensteuergesetz nicht unbeschränkt steuerpflichtig sind, können unter bestimmten Voraussetzungen Kindergeld nach dem Bundeskindergeldgesetz (BKGG) erhalten.

Voraussetzung dafür ist gemäß § 1 Abs. 1 BKGG unter anderem, dass Eltern in einem Versicherungspflichtverhältnis zur Bundesagentur für Arbeit stehen, als Entwicklungshelfer oder Missionar tätig sind oder eine nach den Vorschriften des Beamtenrechts bei einer Einrichtung außerhalb Deutschlands zugewiesene Tätigkeit ausüben.

In der Gesetzesbegründung des Jahressteuergesetzes 1996 mit dem unter anderem die Sonderregelung in § 1 Abs. 1 BKGG auf Missionare erweitert wurde, heißt es hierzu:

„Im Bundeskindergeldgesetz sind deshalb nur Kindergeldansprüche von Eltern geregelt, die in Deutschland nicht steuerpflichtig sind, aber Kindergeld erhalten sollen. Das sind Eltern, die in Deutschland keinen Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt haben, aber in einer Weise mit dem deutschen Arbeits-, Dienst- und Sozialrechtssystem verbunden sind, die eine Kindergeldzahlung erfordert oder angemessen erscheinen läßt.“

Entwurf, eines Jahressteuergesetzes, BT-Drs. 13/1558, S. 163.

Darüber hinaus erhält gemäß § 62 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 EStG, § 1 Abs. 2 Nr. 1 BKGG Kindergeld, wer in Deutschland einen Wohnsitz oder seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat.

Gemäß § 2 Abs. 5 BKGG werden Kinder die weder einen Wohnsitz noch ihren gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland haben, nicht berücksichtigt. Eine Ausnahme hiervon gilt gegenüber den in § 1 Abs. 1 BKGG genannten Personengruppen, wenn sie die Kinder in ihren Haushalt aufgenommen haben.

2. Handhabung in der Praxis

Für den Bereich des Auslandsschulwesens betrifft die Frage des Kindesgeldes jährlich ca. 600-700 Kinder. Nach der derzeitigen Rechtslage erhalten Kinder bzw. deren Eltern Kindergeld nur, wenn sie während des Auslandsschuldienstes im Inland einen Wohnsitz behalten, § 1 Abs. 2 Nr. 1 BKGG.

Trotz der Zahlung der Vergütung durch die ZfA und damit durch die Bundesrepublik Deutschland besteht für die Auslandslehrkräfte keine unbeschränkte Steuerpflicht gemäß § 1 Abs. 2 EStG. Das Finanzgericht Nürnberg hat hierzu unlängst ausgeführt:

„Nach Auffassung des Gerichts muss für die Erfüllung der Voraussetzungen des § 1 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 EStG das Dienstverhältnis zu demselben Rechtsträger bestehen, aus dessen inländischer öffentlicher Kasse der Arbeitslohn bezogen wird. (...) Die Klägerin ist eine Person mit deutscher Staatsangehörigkeit ohne Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland. Im Streitfall besteht jedoch ein Dienstverhältnis zum Freistaat Bayern mit einer Beurlaubung zur Dienstleistung an der ausländischen Schule, ein Arbeitsverhältnis der Klägerin besteht mit der deutschen Schule in Moskau und es erfolgt eine Zahlung aus einer inländischen öffentlichen Kasse des Bundes. Die freiwilligen Zuwendungen, die die Klägerin von der Zentralstelle für das Auslandsschulwesen –ZfA– erhält, werden zwar von einer inländischen öffentlichen Kasse gezahlt, es handelt sich dabei aber nicht um Arbeitslohn für ein Dienstverhältnis zu einer inländischen juristischen Person des öffentlichen Rechts.“

FG Nürnberg, Urteil vom 12.07.2017 - 3 K 232/17, juris, Rn. 36 m.w.N. aus der Rechtsprechung.

Die Anerkennung eines innerdeutschen Wohnsitzes wird in der Praxis von den Familienkassen der unterschiedlichen Bundesländer und teilweise sogar innerhalb eines Bundeslandes jedoch unterschiedlich gehandhabt, was bei den Betroffenen zu einer erheblichen Rechtsunsicherheit führt. Mitunter sahen sich Lehrkräfte erheblichen Rückzahlungsforderungen ausgesetzt.

Die Rechtsprechung scheint in dieser Frage eher zu einer großzügigen Handhabung zu tendieren. So hat etwa das Finanzgericht Baden-Württemberg entschieden, dass bei einem für einen beschränkten Zeitraum im Auslandsschuldienst tätigen Lehrer, der seinen Wohnsitz im Inland beibehält, das minderjährige Kind, das im Ausland zur Schule geht, auch den inländischen Wohnsitz seiner Eltern teilt.

Finanzgericht Baden-Württemberg, Urteil vom 23.03.2015 – 13 K 3853/13 m.w.N. aus der Rechtsprechung.

Vgl. auch Finanzgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 06.06.2016 – 6 K 1764/15.

Insoweit ist festzuhalten, dass Auslandslehrkräfte ohne Beibehaltung eines Wohnsitzes im Inland für die Zeit ihres Auslandsschuldienstes keinen Anspruch auf Kindergeld haben. Selbst mit Wohnsitz müssen sie mitunter – je nach Praxis der zuständigen Familienkasse – diesen Anspruch erst gerichtlich durchsetzen.

Auf Anfrage verweist das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend auf die bestehenden gesetzlichen Regelungen nach dem Bundeselterngeldgesetz. Diese ließen eine Berücksichtigung von Auslandslehrkräften nicht zu. Zwar würden sie in der Regel von ihrem Dienstherrn lediglich beurlaubt und befänden sich also weiterhin im Beschäftigungs- oder Beamtenverhältnis und erhielten teilweise ihre vollen Bezüge. Anders als die im Ausland lebenden Beamten, die gemäß § 129 BRRG, § 29 BBG oder § 20 BeamtStG von ihrem inländischen Dienstherrn vorübergehend einer ausländischen Einrichtung zugewiesen worden sind, liege jedoch kein dienstlich veranlasster Auslandsaufenthalt vor. Der Dienstherr könne auch keinen Auslandsaufenthalt verlangen. Auch eine Vergleichbarkeit mit den ebenfalls nach dem Bundeselterngeldgesetz anspruchsberechtigten Entwicklungshelfern sei nicht gegeben. Diese seien nur anspruchsberechtigt, wenn sie von einem anerkannten Träger entsandt worden sind und von diesem Unterhaltsgeld und Sachleistungen zur Sicherung des Lebensbedarfs erhalten. Dies wurde damit begründet, dass Entwicklungshelfer in einem arbeitsvertraglichen Verhältnis zu einem in Deutschland ansässigen Träger des Entwicklungsdienstes stehen, von diesem, auch was ihre soziale Sicherung betrifft, weitgehend betreut werden und im Übrigen in das Sozialversicherungssystem der Bundesrepublik eingegliedert sind. Damit seien sie Personen mit inländischem Wohnsitz vergleichbar wirtschaftlich verwurzelt. Demgegenüber werde kein zwingender Grund gesehen, die Auslandslehrkräfte in die Ausnahmeregelung des Bundeselterngeldgesetzes aufzunehmen. Durch die Aufnahme dieser Personengruppe würde die Gefahr bestehen, einen Öffnungstatbestand für weitere Personengruppen zu schaffen. Beispielsweise stünde dann der Öffnung des Bundeselterngeldgesetzes für von ihren Unternehmen dienstlich Entsandte nichts entgegen, was zu einer massiven Ausweitung des Anwendungsbereiches führen würde. Daher sei eine Änderung der aktuellen gesetzlichen Regelung nicht geplant.

Antwortschreiben des BMFSFJ vom 21.11.2019 auf eine Anfrage des Deutschen Philologenverbandes.

3. Fazit

Die aufgezeigte uneinheitliche Handhabung in der Praxis und insbesondere die teilweise nachträglich seitens der Familienkassen erhobenen Rückforderungen führen sowohl unter den betroffenen Auslandslehrkräften aber darüber hinaus auch unter allen anderen Lehrkräften die einen Einsatz im Auslandsschuldienst in Erwägung ziehen zu einer erheblichen Rechtsunsicherheit und sind geeignet, die Attraktivität des Auslandsschuldienstes zu beschädigen.

Diese Situation ist umso weniger nachvollziehbar, als es sich angesichts der Zahl der Betroffenen fiskalisch um überschaubare Summen handelt. Dies gilt insbesondere im Verhältnis zu dem zur Verfügung stehenden Gesamtetat für das Auslandsschulwesen. Zugleich stellt das Kindergeld für die betroffene Lehrkräfte und deren Familien eine erhebliche finanzielle Leistung dar, die selbstverständlich in die Entscheidung für einen Einsatz im Auslandsschuldienst miteingestellt wird. Dies gilt in besonderem Maße bei der im Auslandsschuldienst häufig vorkommenden Konstellation, dass unklar ist, ob der Partner/die Partnerin der Auslandslehrkraft vor Ort einer Tätigkeit nachgehen können wird und entsprechend möglicherweise Einkommenseinbußen in Kauf genommen werden müssen.

IV. Regelungsauftrag an den Gesetzgeber

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage nach der Erforderlichkeit einer einheitlichen Regelung. Es ist schwerlich einsehbar, dass angesichts der vielfach beschworenen Bedeutung der Lehrkräfte für das Auslandsschulwesen diese weiterhin einer derartigen Rechtsunsicherheit ausgesetzt werden. Vielmehr steht es gemessen an der Bedeutung der Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik und der grundlegenden Funktion der Lehrkräfte für deren erfolgreiche Umsetzung sowie angesichts des Gesamtetats für das Auslandsschulwesen in Widerspruch zu dem Gebot der effektiven Verwendung öffentlicher Mittel, wenn den Lehrkräften ein genereller Anspruch auf Kindergeld vorenthalten bleibt.

Das Gebot der Gewährleistung und Stärkung der Attraktivität des Auslandsschuldienstes gilt insbesondere auch im Hinblick auf den derzeitigen Lehrkräftemangel. Dabei ist die Gewährung von Kindergeld nicht allein als monetärer Aspekt zu sehen, sondern diese Frage hat darüber hinaus auch einen nicht zu unterschätzenden symbolischen Gehalt. Letztlich geht es dabei auch um Wertschätzung und Anerkennung der Lehrkräfte, die sich mit großem Engagement in den Dienst der Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik stellen.

Zudem sind die Auslandslehrkräfte – ausgehend von dem aufgezeigten Maßstab des Gesetzgebers – durchaus in einer Weise mit dem deutschen Arbeits-, Dienst- und Sozialrechtssystem verbunden, die eine Kindergeldzahlung erfordert oder angemessen erscheinen lässt.

Vgl. die Begründung für die Erweiterung der Sonderregelung im BKGG auf Missionare im Rahmen des Jahressteuergesetzes 1996, BT-Drs. 13/1558, S. 163.

Das dreipolige Sonderrechtsverhältnis, in das sich die Auslandslehrkräfte begeben, ist der historisch gewachsenen Sonderstellung des Auslandsschulwesens geschuldet. Wenngleich dabei formal ein Arbeitsverhältnis mit dem in der Regel privat organisierten Schulträger vor Ort eingegangen wird, bleiben gleichwohl das dienstliche Verhältnis zur ZfA und zum jeweiligen Bundesland als Dienstherrn prägend für die Rechtsstellung der Auslandslehrkräfte.

Entgegen der Auffassung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend wird dies gerade auch anhand des Vergleichs mit den bereits nach der Ausnahmeregelung des §§ 1 Abs. 1, 2 Abs. 5 BKGG privilegierten Personengruppen deutlich.

Danach erhält unter anderem Kindergeld wer eine nach § 123a des Beamtenrechtsrahmengesetzes oder § 29 des Bundesbeamtengesetzes oder § 20 des Beamtenstatusgesetzes bei einer Einrichtung außerhalb Deutschlands zugewiesene Tätigkeit ausübt. Voraussetzung nach diesen Vorschriften ist die Zuweisung einer Tätigkeit – mit Zustimmung des Beamten – bei einer öffentlichen Einrichtung ohne Dienstherrnfähigkeit im dienstlichen oder öffentlichen Interesse.

Wenngleich Auslandslehrkräfte demgegenüber lediglich „vermittelt“ und nicht „zugewiesen“ werden, steht es insbesondere unter Berücksichtigung der historisch bedingten Besonderheiten des Auslandsschulwesens außer Frage, dass der Auslandsschuldienst wenn nicht gar im dienstlichen Interesse jedenfalls im öffentlichen Interesse ist.

Demgegenüber verkennt die in diesem Zusammenhang eher semantisch anmutende Differenzierung zwischen Vermittlung und Zuweisung („dienstlich veranlasst“ oder „im öffentlichen Interesse“, vgl. § 29 BBG, § 20 BeamtStG) die gewachsene Strukturen des Auslandsschulwesens und deren Besonderheiten – wie aufgezeigt, mag der Einsatz der Auslandslehrkräfte zwar nicht im engeren Sinne dienstlich veranlasst sein, er liegt jedoch im ureigenen Interesse sowohl der Bundesländer als Dienstherrn – Stichwort: Bundestreue – als auch des Bundes. Demgegenüber kommt dem Arbeitsvertragsverhältnis mit dem Schulträger vor Ort insoweit keine konstitutive Bedeutung zu.

Nicht nachvollziehbar ist daher auch die Auffassung, wonach eine Aufnahme der Auslandslehrkräfte in die Ausnahmeregelung nach dem Bundeskindergeldgesetz einen Öffnungstatbestand für weitere Personengruppe schaffen könnte.

Eine Vergleichbarkeit der Auslandslehrkräfte etwa mit von privaten Unternehmen dienstlich entsandten Personen ist nicht ansatzweise ersichtlich. Vielmehr stellen die Auslandslehrkräfte aufgrund ihrer besonderen Rechtsstellung einen absoluten Sonderfall dar.

Der allgemeine Gleichheitssatz nach Art. 3 Abs. 1 GG steht daher einer Aufnahme der Auslandslehrkräfte in die Ausnahmeregelung nach dem Bundeskindergeldgesetz nicht entgegen; im Hinblick auf die Vergleichbarkeit mit den nach in der Ausnahmeregelung des §§ 1 Abs. 1, 2 Abs. 5 BKGG privilegierten Personengruppen ist die Aufnahme der Auslandslehrkräfte vielmehr auch nach Art. 3 Abs. 1 GG geboten.

Im Ergebnis ist somit festzuhalten, dass im Sinne einer nachhaltigen Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik in der Frage eines Kindergeldanspruchs für Auslandslehrkräfte dringender Handlungsbedarf besteht. Die konkrete Ausgestaltung bleibt dabei der Abstimmung der beteiligten Fachressorts vorbehalten. Im Zweifelsfall wird aber wohl der Gesetzgeber gefordert sein. Die Erfahrungen einer über Jahrzehnte gewachsenen Zusammenarbeit von Bund und Ländern im Auslandsschulwesen eröffnen dabei einen weiten Spielraum für eine sachgerechte Lösung. Insoweit ist zu beachten, dass der Erfolg des Auslandsschulwesens nicht zuletzt auch darin begründet liegt, dass in der Vergangenheit für Herausforderungen – im Einklang mit den grundlegenden verfassungsrechtlichen Vorgaben – stets sachorientierte Lösungen gefunden wurden, ohne dass dabei dogmatische oder gar semantische Erwägungen diese Entwicklung hätten aufhalten können. Die Außenpolitik unterliegt schlichtweg anderen Gesetzmäßigkeiten und Erfordernissen als etwa die Familienpolitik.

D. Gesamtergebnis

- Das Auslandsschulwesen nimmt eine grundlegende Bedeutung für die Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik ein, der ihrerseits eine tragende Rolle für die deutsche Außenpolitik zukommt. In diesem Sinne besteht ein Gebot zur Förderung der Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik und damit auch des Auslandsschulwesens
- Die Organisation des Auslandsschulwesens ist durch eine über Jahrzehnte gewachsene Zusammenarbeit von Bund und Ländern geprägt. Unabhängig von einer genauen verfassungsrechtlichen Einordnung dieser Zusammenarbeit nehmen Bund und Länder dabei jeweils auf Grundlage ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenz ihre Aufgaben in eigener Zuständigkeit wahr. Das Auslandsschulwesen ist in diesem Sinne eine Form von gewachsener „Verfassungswirklichkeit“ und stellt mithin einen verfassungsrechtlichen Sonderfall dar.
- Nachdem diese Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern im Auslandsschulwesen jahrzehntelang ohne gesetzliche Regelung erfolgte, ist der Gesetzgeber mit dem Auslandsschulgesetzes 2013 seinem verfassungsrechtlichen Regelungsauftrag nachgekommen und hat die Zusammenarbeit erstmals auf eine solide gesetzliche Grundlage gestellt.
- Einen wesentlichen Anteil an der Umsetzung der Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik vor Ort haben naturgemäß die deutschen Lehrkräfte an den Auslandsschulen. Insoweit besteht unter den maßgeblichen politischen Akteuren Konsens, dass die hohe Qualität – und damit die effektive und nachhaltige Umsetzung der Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik – entscheidend von der Attraktivität des Auslandsschuldienstes für die deutschen Lehrkräfte abhängt.
- Die Rechtsstellung der Auslandsschullehrkräfte kann nur vor dem Hintergrund der historisch gewachsenen Strukturen im Auslandsschulwesen gesehen werden. Für den Auslandsschuldienst begeben sich die deutschen Lehrkräfte in ein dreipoliges Rechtsverhältnis: Das Dienstverhältnis mit ihrem jeweiligen Bundesland besteht während ihrer Beurlaubung fort, mit dem Bund wird ein Vermittlungs- und Betreuungsverhältnis begründet und schließlich mit dem jeweiligen Schulträger vor Ort ein Arbeitsverhältnis eingegangen.
- In rechtlicher Hinsicht befinden sich die Auslandslehrkräfte damit in einem historisch bedingten Sonderrechtsverhältnis (sui generis): Dem Grundsatz nach werden sie zwar auf ihren freiwilligen Antrag hin von ihrem Dienstherrn beurlaubt und sodann durch den Bunde an den Schulträger vor Ort vermittelt, zumindest teilweise werden sie dabei jedoch behandelt wie entsandte Beamte. Ihre Vergütung sowie weitere Zuwendungen erhalten die Lehrkräfte vom Bund. Diese Leistungen unterliegen der Besteuerung in Deutschland. Außerdem unterstehen die Lehrkräfte für die Zeit ihres Auslandsschuldienstes der Dienstaufsicht des Bundes.

- Nach der derzeitigen Rechtslage besteht für Auslandslehrkräfte mit Kindern für die Zeit des Auslandsschuldienstes kein genereller Anspruch auf die Gewährung von Kindergeld. Ein solcher Anspruch kommt nur dann in Frage, wenn ein während des Auslandsdienstes in Deutschland beibehaltener Wohnsitz von der zuständigen Familienkasse als solcher anerkannt wird. In der Praxis wird dies jedoch von den Familienkassen unterschiedlich gehandhabt, was zu einer erheblichen Rechtsunsicherheit für die betroffenen Auslandslehrkräfte führt.
- Diese Situation steht gemessen an der Bedeutung der Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik und der grundlegenden Funktion der Lehrkräfte für deren erfolgreiche Umsetzung sowie angesichts des Gesamtertrags für das Auslandsschulwesen in Widerspruch zu dem Gebot der effektiven Verwendung öffentlicher Mittel.
- Zudem sind die Auslandslehrkräfte durchaus in einer Weise mit dem deutschen Arbeits-, Dienst- und Sozialrechtssystem verbunden, die eine Kindergeldzahlung erfordert oder angemessen erscheinen lässt. Insoweit sind die Besonderheiten des Sonderrechtsverhältnisses der Lehrkräfte im Auslandsschuldienst zu berücksichtigen: Wenngleich sie formal ein Arbeitsverhältnis mit dem in der Regel privat organisierten Schulträger vor Ort eingehen, bleiben für sie gleichwohl die Dienstverhältnisse zum Bund und zum jeweiligen Bundesland als Dienstherrn prägend für ihre Rechtsstellung. Daher ist die Gewährung eines Anspruchs auf Kindergeld für deutsche Auslandslehrkräfte geboten.
- Bei der Schaffung einer Anspruchsgrundlage ist auch keine Öffnung gegenüber weiteren Personengruppen zu befürchten: Insbesondere ist eine Vergleichbarkeit der Auslandslehrkräfte etwa mit von privaten Unternehmen in Ausland entsandten Personen nicht ansatzweise ersichtlich. Vielmehr stellen die Auslandslehrkräfte aufgrund ihrer besonderen Rechtsstellung einen absoluten Sonderfall dar. Der allgemeine Gleichheitssatz nach Art. 3 Abs. 1 GG steht daher einer Aufnahme der Auslandslehrkräfte in die Ausnahmeregelung nach dem Bundeskindergeldgesetz nicht entgegen, sondern gebietet diese vielmehr.



Prof. Dr. Dr. h.c. Ulrich Battis