

20.02.09**AA - AS - Fz - R****Gesetzentwurf**
der Bundesregierung

**Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Absicherung von
Zivilpersonal in internationalen Einsätzen zur zivilen
Krisenprävention****A. Problem und Ziel**

Die Entsendung von Zivilpersonal im Wege der so genannten Sekundierung in internationale Einsätze zur Krisenprävention durch die Bundesrepublik Deutschland ist bislang nicht gesetzlich geregelt. Die von der Rechtsordnung zur Verfügung gestellten allgemeinen Rechtsinstitute können das Fehlen einer speziellen Regelung für diesen Sachverhalt nicht kompensieren. Dies führt zu einer uneinheitlichen, rechtlich unsicheren Sekundierungspraxis, die mit großen Lücken in der sozialen Absicherung der Sekundierten einhergeht. Die Bundesregierung hat im „Aktionsplan Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ vom 12. Mai 2004 diese Regelungslücke in der Entsendung von zivilem Personal und die Notwendigkeit, sie zu schließen, erkannt. Damit die Bundesregierung auch zukünftig angemessene Verantwortung in internationalen Friedenseinsätzen übernehmen kann, bedarf es hier größerer Rechtssicherheit.

Ziel der Bundesregierung ist es daher, eine rechtliche Grundlage für die Sekundierung von Zivilpersonal in internationale Einsätze zur Krisenprävention durch die Bundesrepublik Deutschland zu schaffen und Mindeststandards für ihre finanzielle und soziale Absicherung während und nach dem Ende des Einsatzes festzulegen. Vor allem durch eine bessere soziale Absicherung wird es zivilem Personal künftig besser möglich sein, sich im Rahmen internationaler Friedeneinsätze zu engagieren.

Fristablauf: 03.04.09

B. Lösung

Es wird ein Sekundierungsgesetz erlassen, das die beschriebene Regelungslücke schließt. Es sieht als Grundlage der Sekundierung ein Vertragsverhältnis zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der sekundierten Person vor, dessen Voraussetzungen gesetzlich geregelt werden. Hinsichtlich des Inhalts des Sekundierungsvertrages definiert das Gesetz Mindeststandards für die Unterstützung der eigenverantwortlichen sozialen Absicherung der sekundierten Personen, indem die Höhe eines Zuschusses zur eigenverantwortlichen Altersvorsorge und die Erstattung von Kosten zur Haftpflicht-, Kranken- und Pflegeversicherung und Reisekosten normiert werden. Darüber hinaus führt das Sekundierungsgesetz zu gesetzlichen Ansprüchen

- auf Unfallversicherungsschutz aus der gesetzlichen Unfallversicherung durch Änderungen im Siebten Buch Sozialgesetzbuch und
- auf Leistungen der Arbeitsförderung, wie z.B. auf Arbeitslosengeld durch Gleichstellung von Zeiten eines Sekundierungsvertragsverhältnisses mit denen eines Versicherungspflichtverhältnisses nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch.

Damit beseitigt das Sekundierungsgesetz die Unsicherheit über den rechtlichen Rahmen der Sekundierung und ermöglicht die Vereinheitlichung der Sekundierungsbedingungen. Gleichzeitig wird die soziale Sicherung der Sekundierten durch eine Kombination aus gesetzlicher Absicherung und der Ermöglichung eigenverantwortlicher Vorsorge gewährleistet. Dabei ist die durch die Bundesrepublik Deutschland zu gewährende Sicherung subsidiär zu einer etwaigen Sicherung durch die das sekundierte Personal aufnehmende Einrichtung.

C. Alternativen

Keine

D. Finanzielle Auswirkungen auf die öffentliche Haushalte

Aufwendungen für die vom Auswärtigen Amt veranlassten Sekundierungen zivilen Personals in internationale Einsätze zur Krisenprävention sind in der Finanzplanung des Bundes im Einzelplan 05 berücksichtigt. Mehrausgaben werden im jeweiligen Einzelplan im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsansätze

und den Ansätzen der jeweils geltenden Finanzplanung erwirtschaftet. Zusätzliche Kosten für Bund, Länder und Gemeinden werden nicht erwartet.

Die nunmehr vorgesehenen Leistungen zur sozialen Absicherung der sekundierten Personen und die Erstattung der Mehraufwendungen der Bundesagentur für Arbeit werden dadurch finanziert, dass die bislang vereinbarten Aufwandsentschädigungen im Rahmen einer Verwaltungsvorschrift einheitlich festgelegt und an Risiko und Gesamtumstände von Aufgabe und Einsatzort angepasst werden. Bei dieser Anpassung werden die für die soziale Absicherung zu erwartenden Mehraufwendungen berücksichtigt. Die Erstattung an die Bundesagentur für Arbeit trägt das Bundesministerium, das den jeweiligen Sekundierungsvertrag schließt. Mehrausgaben des Bundes werden im jeweiligen Einzelplan im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsansätze und den Ansätzen im jeweils geltenden Finanzplan erwirtschaftet.

Das Gesetz begründet Pflichten für die Bundesagentur für Arbeit. Auf der anderen Seite entfällt der Vollzugsaufwand, der mit der Auszahlung der Überbrückungshilfen und Krankenversicherungszuschüsse verbunden ist. Die Regelung über die Erstattung der Mehraufwendungen der Bundesagentur verursacht geringen Vollzugsaufwand. Gleiches gilt, soweit sozialversicherungsrechtliche Meldungen erforderlich werden. Zusätzliches Personal wird nicht benötigt.

E. Sonstige Kosten

Keine

F. Bürokratiekosten

Mit dem Gesetzentwurf werden keine Informationspflichten für die Wirtschaft sowie für die Verwaltung eingeführt, geändert oder aufgehoben. Für die von dem Gesetz betroffenen Bürgerinnen und Bürger wird eine Informationspflicht eingeführt.

20.02.09

AA - AS - Fz - R

Gesetzentwurf
der Bundesregierung

**Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Absicherung von
Zivilpersonal in internationalen Einsätzen zur zivilen
Krisenprävention**

Bundesrepublik Deutschland
Die Bundeskanzlerin

Berlin, den 20. Februar 2009

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Ministerpräsidenten
Peter Müller

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes den von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Absicherung
von Zivilpersonal in internationalen Einsätzen zur zivilen
Krisenprävention

mit Begründung und Vorblatt.

Federführend ist das Auswärtige Amt.

Die Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gemäß § 6 Abs. 1 NKRG ist als Anlage beigefügt.

Mit freundlichen Grüßen
Dr. Angela Merkel

**Entwurf eines
Gesetzes zur Verbesserung der Absicherung von Zivilpersonal
in internationalen Einsätzen zur zivilen Krisenprävention**

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

**Gesetz zur Regelung von Sekundierungen im Rahmen von Einsätzen der zivilen Krisen-
prävention
(Sekundierungsgesetz – SekG)**

**Abschnitt 1
Sekundierung**

**§ 1
Geltungsbereich**

Das Gesetz regelt die Absicherung von sekundierten zivilen Personen, die im Interesse der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen von internationalen Einsätzen zur zivilen Krisenprävention bei internationalen, supranationalen oder ausländischen staatlichen Einrichtungen tätig werden, soweit diese Personen nicht durch Dritte, insbesondere durch die aufnehmende Einrichtung, bei der sie tätig werden, sozial abgesichert sind.

**§ 2
Voraussetzungen der Sekundierung**

(1) Die Bundesrepublik Deutschland kann eine Person, die im Interesse der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen eines internationalen Einsatzes zur zivilen Krisenprävention nach Absatz 2 bei einer internationalen, supranationalen oder ausländischen staatlichen Einrichtung

(aufnehmende Einrichtung) tätig wird, unterstützen (Sekundierung). Satz 1 gilt nicht, wenn die Tätigkeit im Rahmen eines dem deutschen Recht unterliegenden Arbeitsverhältnisses mit privaten Trägern oder öffentlichen Arbeitgebern oder eines öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisses ausgeübt wird. Die Sekundierung erfolgt auf der Grundlage eines zwischen der Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch ein Bundesministerium, und der sekundierten Person abzuschließenden Vertrags (Sekundierungsvertrag). Sollte sich die Bundesrepublik Deutschland in dem Sekundierungsvertrag zu Leistungen verpflichten, die nicht nach diesem Gesetz vorgesehen sind, insbesondere zur Zahlung einer Aufwandsentschädigung, hat sie bei deren Bemessung die gesetzlich vorgesehenen Leistungen, Aufgabe und Einsatzort sowie das Risiko und die Gesamtumstände des Einsatzes angemessen zu berücksichtigen.

(2) Internationale Einsätze zur zivilen Krisenprävention im Sinne dieses Gesetzes sind zivile oder zivil-militärische Einsätze zum Zwecke der Krisenvorsorge, der Krisenbewältigung oder der Krisennachsorge außerhalb der Bundesrepublik Deutschland, die im Auftrag oder im Interesse internationaler, supranationaler oder ausländischer staatlicher Einrichtungen durchgeführt werden.

§ 3

Inhalt des Sekundierungsvertrags

(1) Durch den Sekundierungsvertrag wird die Bundesrepublik Deutschland verpflichtet, der sekundierten Person für die Zeit der Sekundierung

1. einen Zuschuss zur Altersvorsorge nach Maßgabe des § 4 zu gewähren,
2. die Kosten der Absicherung gegen Risiken der Krankheit und Pflegebedürftigkeit nach Maßgabe des § 5 zu erstatten,
3. die Kosten einer Haftpflichtversicherung nach Maßgabe des § 6 zu erstatten und
4. Reisekosten nach Maßgabe des § 7 zu erstatten.

Darüber hinaus kann im Sekundierungsvertrag die Gewährung zusätzlicher Leistungen vereinbart werden.

(2) Die Verpflichtung wird mit der Aufnahme der Tätigkeit der sekundierten Person bei der aufnehmenden Einrichtung fällig, spätestens jedoch mit Beginn des Tages der Anreise der sekundierten Person an den Einsatzort. Die Verpflichtung endet nach Beendigung der Tätigkeit bei der aufnehmenden Einrichtung mit Ablauf des Tages der Rückkehr der sekundierten Person in die Bundesrepublik Deutschland. Kehrt die sekundierte Person aus Gründen, die sie selbst zu vertreten hat, nicht nach Beendigung der Tätigkeit bei der aufnehmenden Einrichtung, sondern zu einem späteren Zeitpunkt in die Bundesrepublik Deutschland zurück, so en-

det die Verpflichtung mit Ablauf des letzten Tages der Tätigkeit bei der aufnehmenden Einrichtung.

(3) Der Sekundierungsvertrag soll als solcher bezeichnet sein. Er soll die Bezeichnung der aufnehmenden Einrichtung und die Aufgabe der sekundierten Person angeben sowie Beginn und Dauer der Sekundierung regeln.

§ 4

Zuschuss zur Altersvorsorge

(1) Durch den Sekundierungsvertrag wird die Bundesrepublik Deutschland verpflichtet, der sekundierten Person für die Zeit der Sekundierung einen monatlichen Zuschuss zur Altersvorsorge in Höhe des Mindestbeitrages in der freiwilligen gesetzlichen Rentenversicherung nach Maßgabe des § 167 des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch zu gewähren.

(2) Ein Anspruch nach Absatz 1 besteht nicht, wenn

1. die sekundierte Person die Regelaltersgrenze erreicht hat,
2. der sekundierten Person für den Zeitraum der Sekundierung Versorgungsbezüge gewährt werden,
3. für den Zeitraum der Sekundierung eine andere Stelle die Kosten einer Altersvorsorge trägt oder einen Zuschuss im Sinne des Absatzes 1 zahlt oder
4. die Zeiten der Sekundierung in einem Alterssicherungssystem berücksichtigt werden, soweit die Berücksichtigung in dem Alterssicherungssystem nicht mit zusätzlichen Kosten für die sekundierte Person verbunden ist.

§ 5

Absicherung gegen Risiken von Krankheit und Pflegebedürftigkeit

(1) Die sekundierte Person ist verpflichtet, für die Zeit der Sekundierung eine Krankenversicherung abzuschließen, die die besonderen Risiken des Einsatzes abdeckt, und dies der Bundesrepublik Deutschland nachzuweisen.

(2) Durch den Sekundierungsvertrag wird die Bundesrepublik Deutschland verpflichtet, der sekundierten Person für die Zeit der Sekundierung die für den Krankenversicherungsschutz nach Absatz 1 Satz 1 erforderlichen Kosten zu erstatten. Die Vereinbarung einer monatlichen Erstattungspauschale ist zulässig.

(3) Durch den Sekundierungsvertrag wird die Bundesrepublik Deutschland verpflichtet, der sekundierten Person für die Zeit der Sekundierung die für eine Pflege-Pflichtversicherung er-

forderlichen Kosten zu erstatten, soweit diese während der Zeit der Sekundierung besteht und dies der Bundesrepublik Deutschland vor Abschluss des Sekundierungsvertrags nachgewiesen wurde. Die Vereinbarung einer monatlichen Erstattungspauschale ist zulässig.

(4) Ansprüche nach den Absätzen 2 und 3 bestehen nicht, soweit eine andere Stelle einen vergleichbaren Zuschuss zahlt oder die Kosten der Eigenvorsorge für die Risiken der Krankheit und Pflegebedürftigkeit trägt oder soweit die Absicherung dieser Risiken auf andere Weise gewährleistet ist.

§ 6

Absicherung gegen Haftungsrisiken

Durch den Sekundierungsvertrag wird die Bundesrepublik Deutschland verpflichtet, der sekundierten Person für die Zeit der Sekundierung die Kosten einer angemessenen Haftpflichtversicherung zur Deckung von Schäden zu erstatten, die die sekundierte Person im Ausland im Rahmen ihrer Tätigkeit bei der aufnehmenden Einrichtung verursacht, soweit diese Haftpflichtversicherung während der Zeit der Sekundierung besteht und dies der Bundesrepublik Deutschland vor Abschluss des Sekundierungsvertrags nachgewiesen wurde. Die Verpflichtung besteht nicht, soweit eine andere Stelle die Prämien einer angemessenen Haftpflichtversicherung für die sekundierte Person zahlt oder die Absicherung dieses Risikos auf andere Weise gewährleistet ist.

§ 7

Reisekosten

(1) Durch den Sekundierungsvertrag wird die Bundesrepublik Deutschland verpflichtet, der sekundierten Person die notwendigen Fahrt- oder Flugkosten für eine Reise vom letzten inländischen Wohnort zum Einsatzort bei Beginn und eine Reise vom Einsatzort zum letzten inländischen Wohnort am Ende der Sekundierung zu erstatten. Die §§ 4 und 5 des Bundesreisekostengesetzes und § 2 der Auslandsreisekostenverordnung gelten entsprechend.

(2) Abweichend von Absatz 1 kann auch die Zahlung einer Reisekostenpauschale vereinbart werden.

(3) Ein Anspruch nach Absatz 1 besteht nicht, soweit eine andere Stelle die Reisekosten der sekundierten Person trägt. Trägt eine andere Stelle die Kosten für Reisen zwischen einem anderen Ort als dem letzten inländischen Wohnort und dem Einsatzort, so tritt in Absatz 1 an die Stelle des Einsatzortes dieser Ort. Schließt sich an die Sekundierung unmittelbar eine weitere

an, so tritt an die Stelle der Reise vom Einsatzort zum letzten inländischen Wohnort nach Absatz 1 die Reise vom letzten Einsatzort zum neuen Einsatzort.

§ 8

Rechtsweg

Für Rechtsstreitigkeiten aus dem Sekundierungsvertrag sind die ordentlichen Gerichte zuständig.

Abschnitt 2

Recht der Arbeitsförderung

§ 9

Entgeltersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit

(1) Für einen Anspruch auf Leistungen nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch stehen Zeiten einer Sekundierung den Zeiten eines Versicherungspflichtverhältnisses nach dem Recht der Arbeitsförderung gleich.

(2) Bei der Feststellung des für die Bemessung der Leistung maßgebenden Arbeitsentgelts ist für die Zeit eines nach Absatz 1 zu berücksichtigenden Sekundierungsverhältnisses das Arbeitsentgelt nach § 132 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch zugrunde zu legen.

§ 10

Mehraufwendungen der Bundesagentur für Arbeit

Mehraufwendungen, die der Bundesagentur für Arbeit durch die Regelung des § 9 Absatz 1 entstehen, erstattet das Bundesministerium, das den Sekundierungsvertrag schließt. Verwaltungskosten werden nicht erstattet.

Artikel 2

Änderung des Siebten Buches Sozialgesetzbuch

§ 2 Absatz 3 des Siebten Buches Sozialgesetzbuch – Gesetzliche Unfallversicherung – (Artikel 1 des Gesetzes vom 7. August 1996, BGBl. I S. 1254), das zuletzt durch Artikel 4 des Ge-

setzes vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2959) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In Satz 1 wird die Nummer 3 wie folgt gefasst:

„3. Personen, die

- a) eine Tätigkeit bei einer zwischenstaatlichen oder überstaatlichen Organisation ausüben und deren Beschäftigungsverhältnis im öffentlichen Dienst während dieser Zeit ruht,
- b) als Lehrkräfte vom Auswärtigen Amt durch das Bundesverwaltungsamt an Schulen im Ausland vermittelt worden sind oder
- c) für ihre Tätigkeit bei internationalen Einsätzen zur zivilen Krisenprävention durch einen Sekundierungsvertrag nach dem Sekundierungsgesetz abgesichert werden.“

2. Nach Satz 1 werden folgende Sätze eingefügt:

„Die Versicherung nach Satz 1 Nummer 3 Buchstabe a und c erstreckt sich auch auf Unfälle oder Krankheiten, die infolge einer Verschleppung oder einer Gefangenschaft eintreten oder darauf beruhen, dass der Versicherte aus sonstigen mit seiner Tätigkeit zusammenhängenden Gründen, die er nicht zu vertreten hat, dem Einflussbereich seines Arbeitgebers oder der für die Durchführung seines Einsatzes verantwortlichen Einrichtung entzogen ist. Gleiches gilt, wenn Unfälle oder Krankheiten auf gesundheitsschädigende oder sonst vom Inland wesentlich abweichende Verhältnisse bei der Tätigkeit oder dem Einsatz im Ausland zurückzuführen sind.“

Artikel 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Hintergrund

Vor dem Hintergrund der sich verändernden Natur von Konflikten nach Ende des Ost-West-Konfliktes hat die Bundesrepublik Deutschland die zunehmende Bedeutung einer kohärenten Krisenpräventionsstrategie erkannt. Infolgedessen hat die Bundesregierung am 12. Mai 2004 den ressortübergreifenden Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ (im Folgenden: Aktionsplan „Zivile Krisenprävention“) verabschiedet. Ziel des Aktionsplans ist es, Krisenprävention als politische Querschnittsaufgabe auf staatlicher und gesellschaftlicher Ebene zu verankern. Gleichzeitig werden Wege aufgezeigt, Institutionen und Instrumente der Krisenprävention auszubauen, neu zu schaffen und kohärent einzusetzen, um die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung in diesem Bereich zu stärken. Die Bundesregierung versteht die Bemühungen, die soziale Absicherung der sekundierten Personen zu verbessern, auch als eine Maßnahme im Zusammenhang mit der Umsetzung der Resolution 1325, da Frauen auf allen Ebenen der institutionellen Verhütung, Bewältigung und Beilegung von Konflikten beteiligt sein sollen.

Internationale Friedensmissionen, die unter Führung der Vereinten Nationen (VN), der Europäischen Union (EU), der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) oder der Nordatlantikvertrag-Organisation (NATO) durchgeführt werden, sind zentrales Instrument internationaler Maßnahmen im Bereich der Krisenprävention. Der Erfolg derartiger Einsätze hängt maßgeblich von der finanziellen und personellen Unterstützung durch die einzelnen Mitgliedstaaten ab. Auch Deutschland steht hier international in der Verantwortung und leistet mit unterschiedlichen Formen der Entsendung zivilen Personals in internationale Friedensmissionen einen wichtigen Beitrag. Um dieser Verantwortung gerecht zu werden, hat die Bundesregierung bereits 2002 mit der Errichtung des Zentrums für Internationale Friedenseinsätze (ZIF) die Voraussetzungen für eine professionelle Rekrutierung und Ausbildung zivilen Einsatzpersonals geschaffen. Durch die Arbeit des ZIF haben sich die Möglichkeiten der Bundesregierung bei der Personalentsendung deutlich verbessert. Das ZIF wird entsprechend dem Aktionsplan „Zivile Krisenprävention“ auch in Zukunft der zentrale Ansprechpartner der Bundesregierung in diesem Bereich sein und einen zentralen Beitrag zur Entsendung zivilen Personals leisten. Mit der Errichtung des ZIF konnten aber nicht alle Probleme gelöst werden. Der Aktionsplan „Zivile Krisenprävention“ konstatiert zwar einen nicht uner-

heblichen Beitrag der Bundesrepublik Deutschland zu internationalen Krisenpräventionseinsätzen, stellt jedoch auch fest:

„Allerdings stößt die Bundesregierung bei der Entsendung ziviler Fachkräfte an finanzielle und juristische Grenzen. Insbesondere das Fehlen einer bundeseinheitlichen gesetzlichen Grundlage zur Entsendung von Zivilpersonal in internationale Missionen der Friedenserhaltung steht einer Ausweitung des deutschen Engagements in diesem Bereich, auch durch die Einbeziehung von Personal der Länder aus verschiedenen Tätigkeitsbereichen, entgegen.“

Zur Beseitigung dieses Misstandes formuliert der Aktionsplan „Zivile Krisenprävention“ in Aktion 4 folgenden Auftrag: „Die Bundesregierung wird ihre personelle Beteiligung mit zivilem Friedenspersonal, mit Polizei und Soldaten erhalten und punktuell besonders in Afrika verstärken. Gleichzeitig wird sie mittelfristig die Initiative für die gesetzliche Absicherung der Entsendung von zivilem Personal in internationalen Friedensmissionen ergreifen.“

Bei dem Auftrag, eine gesetzliche Absicherung der Entsendung von zivilem Personal zu schaffen, ist zu berücksichtigen, dass es drei mögliche Wege für Zivilpersonal gibt, im Rahmen eines internationalen Einsatzes zur zivilen Krisenprävention tätig zu werden. Zwei der drei Konstellationen sind rechtlich geregelt und sozial umfassend abgesichert, bedürfen also keiner rechtlichen Regelung. Dabei handelt es sich zum einen um die Entsendung von Bundes- und Landesbediensteten im Wege der beamtenrechtlichen Zuweisung. Ihre soziale Absicherung bleibt durch den Dienstherrn gewährleistet, da die Tätigkeit bei einer Zuweisung im öffentlichen Interesse erfolgt. Zum anderen gibt es für nicht im öffentlichen Dienst Beschäftigte die Möglichkeit der direkten Anstellung bei der jeweiligen internationalen Organisation bzw. Friedensmission auf einer so genannten kontraktierten Position („contracted position“, „contracted staff“). Kontraktierte Personen sind regulär in der Organisation angestellt und beziehen über diese ein Gehalt und eine soziale Absicherung.

Eine Regelungslücke besteht jedoch für Personen, die auf so genannten sekundierten Positionen bei einer internationalen Organisation tätig werden. Der Begriff „sekundierte Position“ ist dem Englischen entlehnt. Die Bezeichnungen „secondment“ und „seconded position“ wird in der Praxis im Bereich internationaler Organisationen für Positionen verwendet, die im Gegensatz zu den kontraktierten Stellen nicht aus dem allgemeinen Haushalt der Organisation finanziert werden. Internationale Organisationen schreiben einen Großteil ihrer Stellen als so genannte sekundierte Positionen aus, um ihren jeweiligen Haushalt zu entlasten, bzw. um bestimmte Einsätze und Feldmissionen überhaupt erst möglich zu machen. Sekundiertes Personal bewirbt sich ebenso wie das kontraktierte Personal bei der Organisation und wird bei dieser nach erfolgreichem Durchlaufen des Auswahlverfahrens tätig, d.h. sie wird in die Strukturen der Organisation eingegliedert und unterliegt den Weisungen der jeweiligen Organisation bzw. Mission. Die vertragliche Grundlage zwischen sekundierter Person und der aufnehmenden Organisation variiert aufgrund unterschiedlicher nationaler Regelung oder rechtlicher

Grundlagen des Status der internationalen Organisation bzw. Mission. Die tatsächliche Ausgestaltung der Tätigkeit bei dieser aufnehmenden Einrichtung entspricht jedoch den Grundsätzen eines faktischen Arbeitsverhältnisses. Die Bezeichnung „Aufnahmeverhältnis“ für diese Rechtsverhältnisse trägt den unterschiedlichen nationalen rechtlichen Regelungen und Ausgestaltungen dieser Konstellationen Rechnung. Der Unterschied zwischen dem „Aufnahmeverhältnis“ und einem Arbeitsverhältnis im Sinne des deutschen Arbeitsrechts, aber auch zu den Rechtsverhältnissen mit kontraktiertem Personal liegt darin, dass Sekundierte kein Arbeitsentgelt und nur eine unzureichende, in der Regel jedoch gar keine soziale Absicherung von der Organisation erhalten. Deshalb werden die jeweiligen Mitgliedstaaten aufgefordert, Personal für sekundierte Positionen vorzuschlagen mit dem Gedanken, dass die vorschlagenden Staaten die sekundierten Personen nicht nur politisch, sondern gegebenenfalls auch finanziell und hinsichtlich ihrer sozialen Absicherung unterstützen. Genau diese Unterstützung ist bisher nicht geregelt und kann – wie unter II. dargestellt – nur durch eine gesetzliche Regelung einheitlich normiert werden.

In der Praxis spielt sich die Sekundierung in einem Dreiecksverhältnis zwischen sekundierter Person, der sie aufnehmenden Einrichtung und dem Staat ab, der die sekundierte Person unterstützt, auf der sekundierten Position tätig zu werden:

Die aufnehmende Einrichtung, d.h. die Organisation schreibt eine sekundierte Position aus. Die Mitgliedstaaten schlagen unterschiedliche Bewerber für die Position vor. Die Organisation führt ein unabhängiges Auswahlverfahren durch. Wird die Kandidatin bzw. der Kandidat eines Mitgliedstaates ausgewählt, unterstützt dieser Mitgliedsstaat ihre Kandidatin bzw. ihren Kandidaten in der Regel mit einem Zuschuss zu Personalkosten und sozialer Absicherung der ausgewählten Person. Rechtlich verpflichtet sich der Staat hierzu jedoch nur gegenüber der Person, nicht gegenüber der Organisation.

In der Bundesrepublik Deutschland unterstützt das ZIF die Ministerien, die Personal für Missionen der EU, OSZE, VN oder NATO vorschlagen, bei der Rekrutierung und Vorbereitung von Experten für Krisenpräventionseinsätze durch Aufbau und Pflege eines qualifizierten Bewerberpools. Mitglieder dieses Bewerberpools können sich auf Positionen bewerben, die als sekundierte Positionen ausgeschrieben sind. Die Bundesrepublik Deutschland, meist vertreten durch das Auswärtige Amt, benennt der Organisation gegenüber Personen für die sekundierte Position, soweit politisches Interesse an der Position besteht, beispielsweise aufgrund des Einsatzortes, der politischen Bedeutung der Mission oder weil es sich um eine Position im mittleren oder höheren Management der Mission handelt. Wird eine bzw. einer der durch das Auswärtige Amt benannten Kandidatinnen oder Kandidaten für die Position von der Organisation ausgewählt, so entscheidet das Auswärtige Amt im Anschluss daran über die Frage, ob und in welcher Form die Person unterstützt wird. In der Regel verpflichtet sich die Bundesrepublik Deutschland der Kandidatin bzw. dem Kandidaten gegenüber vertraglich zur finanziellen Unterstützung für die Zeit der Tätigkeit in dem Krisenpräventionseinsatz und gewährt derzeit eine pauschalierte Aufwandsentschädigung nach der Bundeshaushaltsordnung bzw. dem Zuwendungsrecht. Diese Unterstützung wird Sekundierung genannt.

Die sekundierte Person muss aus der Aufwandsentschädigung nicht nur ihren Lebensunterhalt bestreiten, sondern insbesondere eigenständig für ihre Altersvorsorge und die Absicherung gegen Krankheit, Pflegebedürftigkeit, Unfall und Arbeitslosigkeit Sorge tragen, soweit man sich gegen diese Risiken im Ausland überhaupt privat versichern kann. Weitere Pflichten der sekundierten Person gegenüber der Bundesrepublik ergeben sich aus dieser Vereinbarung nicht.

Eine weitere nicht geregelte Konstellation bildet die Sekundierung von Wahlbeobachterinnen und Wahlbeobachtern in Wahlbeobachtungsmissionen der OSZE oder EU für einige Tage bis zu 8 Wochen. Sie werden – ebenso wie Personal auf längerfristig sekundierten Positionen – von der die Wahlbeobachtung durchführenden Organisation bei den Mitgliedstaaten angefordert. Die Bundesrepublik Deutschland empfiehlt daraufhin Wahlbeobachterinnen und Wahlbeobachter, die von der durchführenden Organisation ausgewählt und weisungsgebunden in die Strukturen der Wahlbeobachtungsmission eingegliedert werden. Da Wahlbeobachterinnen und Wahlbeobachter ehrenamtlich tätig sind und keinerlei Leistungen für ihre Tätigkeit in der Mission erhalten, gewährt ihnen die Bundesrepublik Reisekostenersatz und eine Grundabsicherung, in der Regel jedoch keine Aufwandsentschädigung.

Darüber hinaus gibt es eine den Wahlbeobachtern ähnliche Konstellation ziviler Experten, die die NATO außerhalb militärischer Missionen unterstützen und beraten. Diese Experten werden in bestimmten Situationen auf Erkundungsmissionen („fact finding missions“) geschickt, die in der Regel 2 bis 6 Tage dauern. Diese zivilen Experten, die häufig aus der freien Wirtschaft im Bereich Energie, Gesundheit und Umwelt kommen, erhalten keinerlei Leistungen von der Bundesrepublik Deutschland. Die NATO zahlt ihnen Reisekosten und ein Tagegeld. Um eine soziale Absicherung, insbesondere um Kranken- und Unfallversicherungsschutz müssen sich diese Experten eigenständig kümmern.

II. Notwendigkeit und Zielsetzung

Die beschriebene Praxis der Sekundierung wird dem Umstand nicht gerecht, dass das sekundierte Personal im Interesse der Bundesrepublik Deutschland in internationalen Einsätzen der zivilen Krisenprävention tätig wird, sei es beispielsweise in den EU-Missionen im Kosovo (EULEX), in Georgien (EUMM) und Afghanistan (EUPOL), sei es als sekundierter Berater eines UN-Sonderbeauftragten oder einer ausländischen Regierung oder aber in den OSZE-Feldmissionen im Westlichen Balkan und in Zentralasien bzw. den OSZE/ODIHR- und EU-Wahlbeobachtungsmissionen. Sekundierte sind in den gleichen Krisengebieten tätig wie Soldatinnen und Soldaten der Bundeswehr, deutsche Polizistinnen und Polizisten sowie zivile Beschäftigte des Bundes. Auf die besonderen und sich weiter erhöhenden Gefährdungen für diese Personengruppen in Auslandsverwendungen hat der Gesetzgeber umfassend reagiert,

u.a. mit dem Einsatzversorgungs- und Einsatzweiterverwendungsgesetz. Sekundierte sind jedoch von diesen Regelungen ausgeschlossen, da sie gerade nicht in einem besonderen Arbeits- oder Dienstverhältnis zur Bundesrepublik Deutschland und den Ländern stehen. Mehr noch, ihnen fehlt bereits eine einheitliche finanzielle und soziale Grundabsicherung.

Gemäß der Vorgabe des Aktionsplans Zivile Krisenprävention verfolgt das Gesetzgebungsvorhaben daher folgende Ziele:

- Durch die Schaffung einer einheitlichen und rechtssicheren Grundlage sollen die Anwendung eines für alle Sekundierungen gleichen rechtlichen Rahmens und Mindeststandards staatlicher Leistungen zur sozialen Absicherung sichergestellt werden. Damit wird die Bundesrepublik Deutschland ihrer politischen Verantwortung gegenüber den Sekundierten gerecht, die teilweise unter besonderen Gefährdungen in Krisengebieten in ihrem Interesse tätig sind. Außerdem soll hierdurch die Attraktivität von Sekundierungen im Rahmen von internationalen Einsätzen zur Krisenprävention erhöht werden.
- Das Gesetz soll zudem die beschriebene Regelungslücke bei der Entsendung zivilen Einsatzpersonals schließen. Dabei wird das Gesetz nicht bereits vorhandene Regelungen ersetzen, sondern subsidiär zu bestehenden Vorschriften, z.B. des Beamtenrechts sowie des Entwicklungshelfergesetzes (EhfG) oder THW-Helferrechtsgesetz (THW-HelfRG) nur die bislang nicht geregelten Konstellationen erfassen.
- Durch die Schließung der Regelungslücke soll die in der bisherigen Sekundierungspraxis angelegte Rechtsunsicherheit beseitigt werden.

Vor dem Hintergrund dieser Zielsetzung sollen mit einer bundeseinheitlichen Regelung gesetzliche Mindeststandards für die soziale Absicherung von Sekundierten geschaffen werden: Die Gruppe der sekundierten Personen soll in den kraft Gesetzes versicherten Personenkreis der gesetzlichen Unfallversicherung aufgenommen werden. Hinsichtlich der Absicherung gegen Krankheit und Pflegebedürftigkeit sind sekundierte Personen weiterhin für Auswahl, Abschluss und Nachweis eines geeigneten Versicherungsschutzes verantwortlich. Indem jedoch die Übernahme der Kosten für eine den Risiken des Einsatzes entsprechende Krankenversicherung durch den Bund gesetzlich festgelegt wird, soll sichergestellt werden, dass die sekundierte Person sich nicht aus finanziellen Gesichtspunkten für einen reduzierten Versicherungsschutz entscheidet. Die Eigenvorsorge für den Fall der Pflegebedürftigkeit wird dahingehend durch den Bund unterstützt, dass bei Abschluss einer Pflegeversicherung ein Rechtsanspruch auf die Erstattung der Kosten für die sekundierte Person besteht. Durch einen einheitlichen Zuschuss zur Altersvorsorge wird zudem die eigenverantwortliche soziale Absicherung für das Rentenalter unterstützt. Darüber hinaus wird der Abschluss einer angemessenen Haftpflichtversicherung gegen die Schäden, die eine sekundierte Person während ihrer Tätigkeit bei der internationalen Organisation verursacht, durch die Erstattung der Kosten gefördert.

Besonders nach langjährigen Auslandseinsätzen ist die Wiedereingliederung von sekundierten Experten in den deutschen Arbeitsmarkt nicht leicht. In der Regel steht ihnen kein Anspruch auf Leistungen der Arbeitsförderung zu, der eine Reintegration erleichtern würde. Derzeit wird ihnen - ebenso wie arbeitslosen ehemals bei internationalen Organisationen Bediensteten - eine Überbrückungshilfe aus Mitteln des Auswärtigen Amtes für eine maximale Bezugsdauer von 180 Kalendertagen gewährt, ohne dass sie einen Anspruch auf diese Zahlungen hätten. Durch Gleichstellung von Zeiten der Sekundierung mit Zeiten eines Versicherungspflichtverhältnisses soll deshalb Sekundierten, die in einem anderen Verhältnis zur Bundesrepublik Deutschland stehen als andere Bedienstete in internationalen Organisationen, ein Anspruch auf Arbeitsförderung verschafft werden, durch den ihre Reintegration in den deutschen Arbeitsmarkt unterstützt wird.

Diese unterschiedlichen Ansprüche sollen durch den Abschluss eines Vertrages zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der sekundierten Person ausgelöst werden, der unter der Voraussetzung geschlossen werden kann, dass die sekundierte Person ein Aufnahmeverhältnis mit einer internationalen, supranationalen oder ausländischen staatlichen Einrichtung eingeht. Nur bei Vorliegen dieses Dreiecksverhältnisses kann die Bundesrepublik Deutschland einen so genannten Sekundierungsvertrag mit einer Person abschließen, der zu den vorgenannten Rechtsfolgen führt. Die gesetzliche Definition der Voraussetzungen für den Abschluss eines Sekundierungsvertrages führt zu einer einheitlichen Vertragspraxis, d.h. zu einer Verwaltungsvereinheitlichung und -vereinfachung und definiert den durch die gesetzlichen Rechtsfolgen begünstigten Personenkreis. Ein Anspruch auf die gesetzlich definierten Mindestleistungen der Absicherung besteht dabei nur, sofern die sekundierte Person nicht durch Dritte, insbesondere durch die aufnehmende Einrichtung abgesichert ist. Diese Subsidiarität entspricht der Zielsetzung des Gesetzes, Sekundierungen nur dort sozial abzusichern, wo dies erforderlich ist. Eine sekundierte Person, die bereits durch die aufnehmende Einrichtung oder Dritte hinreichend abgesichert wird - etwa in Form durchsetzbarer arbeitsvertraglicher Ansprüche - bedarf keines zusätzlichen Schutzes.

III. Fehlen alternativer Lösungsmöglichkeiten

1. Vertragstypen des Zivilrechts

Die Einführung eines eigenen zivilrechtlichen Vertragstypus, des Sekundierungsvertrags, ist notwendig, da die zivilrechtlich explizit geregelten Rechtsinstitute Arbeits-, Dienst- oder Werkvertrag dem Rechtsverhältnis zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der sekundierten Person nicht gerecht werden und daher als rechtlicher Rahmen ausscheiden.

Denn allein die Rechtsverhältnisse zwischen Sekundierten und der Organisation, bei der sie tätig werden, könnten entsprechend dieser Rechtsinstitute ausgestaltet sein und sind es faktisch auch. Zwar variiert die Form der Vereinbarung zwischen sekundierter Person und auf-

nehmender Organisation oder Einrichtung aufgrund unterschiedlicher nationaler Regelungen oder rechtlicher Grundlagen des Status der internationalen Organisation bzw. Mission. Die tatsächliche Ausgestaltung der Tätigkeit bei dieser aufnehmenden Einrichtung entspricht jedoch den Grundsätzen eines faktischen Arbeitsverhältnisses: Sekundierte Personen werden in klar definierten Funktionen z.B. als Richterinnen und Richter, politische Beraterinnen und Berater oder Projektleiterinnen und Projektleiter einer konkreten Einrichtung tätig, so z.B. in einer EU-Missionen (u.a. EU-Polizei- oder Monitoring-Missionen), im Sekretariat der OSZE oder einer ihrer Missionen oder im Rahmen von Rechtsstaatlichkeitsmissionen der EU oder der UN bei lokalen Gerichten. Sie sind den Weisungen der jeweiligen Einrichtung für die im Rahmen ihrer Zuständigkeit anfallenden Arbeiten unterstellt und in die organisatorische Struktur der aufnehmenden Einrichtung eingegliedert. Entscheidungen über disziplinarrechtliche Schritte gegen Sekundierte, Regelungen zu Arbeitszeit und –ort, Urlaub und Verfahren im Krankheitsfall werden von der aufnehmenden Einrichtung getroffen. Zwei wichtige Merkmale, die diesen faktischen Arbeitsverhältnissen fehlen, sind die Zahlung einer Vergütung und die Sorge um die soziale Absicherung. Diese Lücke schließt die Bundesrepublik Deutschland, indem sie diesen Personen eine Unterstützung unabhängig von einer direkten Gegenleistung gewährt. An einer Weisungsgebundenheit und organisatorischen Eingliederung der sekundierten Person im Verhältnis zur Bundesrepublik Deutschland fehlt es dagegen ebenso wie an einer Verpflichtung der sekundierten Person gegenüber der Bundesrepublik zur Erbringung einer Dienstleistung oder zur Herbeiführung eines bestimmten Erfolges. Zur rechtlichen Ausgestaltung der Förderung, die die Bundesrepublik diesen sekundierten Experten gewährt, scheidet der Abschluss von Arbeits-, Dienst- oder Werkverträgen damit aus.

2. Einbeziehung in EhfG oder THW-HelfRG

Auch die Spezialregelungen des Entwicklungshelfer-Gesetzes (EhfG) bzw. des THW-Helferrechtsgesetzes (THW-HelfRG) bieten keine tauglichen Instrumente für die rechtliche Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Sekundierten. Eine Schließung der Regelungslücke durch Einbeziehung der sekundierten Personen in das EhfG oder in das THW-HelfRG kommt nicht in Betracht. Denn beide Gesetze gehen von anderen Grundkonstellationen aus, sind zu spezifisch für diese ausgestaltet und passen mit ihren Strukturprinzipien nicht auf die Sekundierung zivilen Personals.

Für das EhfG ergibt sich dies bereits aus der Tatsache, dass die entsendende Organisation ein vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung anerkannter privater Träger des Entwicklungsdienstes sein muss. Eine Einbeziehung zivilen Einsatzpersonals in das EhfG scheidet daher aus, denn die aufnehmenden Organisationen der zivilen Krisenprävention entsprechen nicht diesen Kriterien. Überdies unterscheidet sich das Wesen des Einsatzes als Entwicklungshelferin und -helfer deutlich von dem der Teilnahme an den spezifischen internationalen Einsätzen zur Krisenprävention. Die Tätigkeit der Entwicklungshelferinnen und -helfer ist typischerweise eine Tätigkeit ohne Erwerbsabsicht, d.h. ohne adäquate

Vergütung; es bestehen nur Ansprüche auf Unterhaltsgeld und Sachleistungen zur Sicherung des Lebensbedarfs. Dieser Dienst an der Gemeinschaft wird durch eine sehr weit reichende soziale Sicherung der Entwicklungshelferinnen und Entwicklungshelfer samt Angehöriger vor, während und nach dem Einsatz kompensiert. Für die Teilnahme an einem internationalen Einsatz zur Krisenprävention, die besondere Expertise, spezifische Qualifikationen und zum Teil langjährige Berufserfahrungen voraussetzen, werden den sekundierten Expertinnen und Experten in der Regel angemessene Aufwandsentschädigungen gewährt, von denen sie jedoch selbständig ihre soziale Absicherung organisieren und finanzieren müssen. Für eine dem EhfG entsprechende, weit reichende soziale Sicherung besteht daher hier kein vergleichbarer Anlass. Zudem sieht das EhfG eine Vorbereitungszeit des Personals für die Tätigkeit von bis zu 6 Monaten vor – ein Zeitraum, der mit den häufig extrem kurzfristig zur realisierenden Entsendungen in internationale Friedensmissionen kollidiert.

Eine Einbeziehung in das THW-HelfRG scheidet ebenfalls aus. Denn dieses ist auf kurze, d.h. tage- oder höchstens wochenweise Einsätze zugeschnitten. Außerdem werden die Helferinnen und Helfer des Technischen Hilfswerks von ihren Arbeitgebern in Deutschland für die Tätigkeit unter Fortzahlung von Arbeitsentgelt freigestellt. Die Bedingungen der Teilnahme an THW-Auslandseinsätzen für Helferinnen und Helfer sind mithin in keiner Weise mit denen der Teilnahme an internationalen Einsätzen zur Krisenprävention vergleichbar.

3. Einsatz von Mittlerorganisationen

Auch die Sekundierung von Zivilpersonal durch in anderen Bereichen spezialisierte Mittlerorganisationen wird der besonderen Konstellation der Sekundierung nicht gerecht.

In einigen Fällen schaltet das Auswärtige Amt gegenwärtig Organisationen aus dem Bereich der internationalen Zusammenarbeit ein, die ihrerseits Verträge mit den sekundierten Personen schließen, die explizit ausschließen, dass es sich um Arbeitsverträge handelt. Die Organisationen erhalten hierfür Projektförderung nach §§ 23, 44 Bundeshaushaltsordnung. Durch diese Praxis wird die Beantwortung der Frage nach dem Rechtsverhältnis mit den sekundierten Personen verlagert und die Verantwortung für die soziale Absicherung auf die Organisation abgewälzt. Diese wiederum gibt die angeführten Unsicherheiten an die sekundierte Person weiter, die sich selbstständig um soziale Absicherung kümmern muss.

Auch die Option über Organisationen wie die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) Arbeitsverträge mit den zu Sekundierenden abzuschließen, löst diese Problematik der Dreieckskonstellation nicht auf, denn ein Arbeitsverhältnis zwischen sekundierender Bundesrepublik Deutschland und sekundierter Person entspricht gerade nicht der Eigenart der Sekundierung.

Letztlich sprechen jedoch nicht nur rechtliche Unzulänglichkeiten, sondern auch politische und praktische Erwägungen gegen einen Einsatz von in anderen Bereichen spezialisierten Organisationen als entsendende Stellen. So ist die Sekundierung von zivilem Personal in interna-

tionale Krisenpräventionseinsätze ein besonders wichtiges Instrument der Krisenpräventionspolitik. Die Bedeutung dieses Politikfeldes verlangt, dass auch die formale Zuständigkeit für die Sekundierung, d.h. die Entscheidung über das politische Interesse an bestimmten sekundierten Positionen unmittelbar beim politisch verantwortlichen Ministerium liegt und von diesem selbst wahrgenommen wird. Hinzu kommt, dass die Mitgliedsstaaten sich meist direkt gegenüber den die Mission tragenden Organisationen zur Empfehlung und Unterstützung von sekundiertem Personal verpflichten (bei EU-Missionen z.B. im Rahmen der Gemeinsamen Aktion, der Rechtsgrundlage der Mission). Zudem würde die politische Wirkung der Unterstützung des Zivilpersonals durch die Bundesrepublik Deutschland selbst verloren gehen. In Krisensituationen sind Entscheidungen über Sekundierungen meist ad hoc zu treffen, wie das Beispiel der EU Monitoring Mission Georgien zeigt, in die innerhalb von 2 Wochen 40 Personen sekundiert wurden. Lange Verhandlungen mit Mittlerorganisationen und Vorbereitung des Personals auf die Einsätze sind daher nicht vereinbar mit der Realität von Einsätzen der zivilen Krisenprävention. Daher muss die letzte Entscheidung über eine Sekundierung bei dem einzelnen Ministerium liegen und lässt sich nicht auf eine privatrechtlich begründete Organisation übertragen. Allerdings schließt das Gesetz nicht die Übertragung weitreichender Kompetenzen im Bereich der Vorbereitung der konkreten Förderung einer sekundierten Person an das ZIF aus, deren alleinige Gesellschafterin die Bundesrepublik Deutschland ist und das bereits zentrale Bereiche der Vorbereitung der Sekundierung übernimmt.

4. Haushaltsrechtliche Bedenken

Die gegenwärtige Entsendepraxis gestaltet sich vor dem Hintergrund fehlender passender rechtlicher Instrumente sehr heterogen und ist von dem Bemühen getragen, möglichst einfache Lösungen zu finden, rechtliche Schwierigkeiten zu vermeiden. Dies geht mitunter zu Lasten der Sekundierten. Überwiegend werden deshalb durch das sekundierende Ministerium Zuwendungsvereinbarungen nach den §§ 23, 44 Bundeshaushaltsordnung mit den Sekundierten abgeschlossen; teilweise wird auch mit Beraterverträgen operiert. Der Abschluss von Zuwendungsvereinbarungen erlaubt jedoch keine ausreichende soziale Absicherung. Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof in einem Prüfungsbericht zu Sekundierungen zur OSZE festgestellt, dass das Instrument der Zuwendung nicht für den einer Sekundierung zugrunde liegenden Sachverhalt geeignet ist, da das Einhalten grundlegender zuwendungsrechtlicher Bestimmungen kaum möglich ist und zu wenig sinnvollen Ergebnissen führt. Diese Einschätzung führt zu grundsätzlicher Rechtsunsicherheit, die die gesetzliche Grundlage zum Abschluss von Sekundierungsverträgen aufzulösen vermag.

Die diagnostizierte Regelungslücke kann demnach nur durch die Verabschiedung eines neuen Gesetzes geschlossen werden.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz für das Gesetz zur Verbesserung der Absicherung von Zivilpersonal in internationalen Einsätzen zur zivilen Krisenprävention ergibt sich aus Artikel 73 Absatz 1 Nummer 1 und Artikel 74 Absatz 1 Nummer 1 des Grundgesetzes. Die vorgesehenen Änderungen des Sozialgesetzbuchs stützen sich auf Artikel 74 Absatz 1 Nummer 12 des Grundgesetzes.

V. Finanzielle Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte

Aufwendungen für die vom Auswärtigen Amt veranlassten Sekundierungen zivilen Personals in internationale Einsätze zur Krisenprävention sind in der Finanzplanung des Bundes im Einzelplan 05 berücksichtigt. Mehrausgaben werden im jeweiligen Einzelplan im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsansätze und den Ansätzen der jeweils geltenden Finanzplanung erwirtschaftet. Zusätzliche Kosten für Bund, Länder und Gemeinden werden nicht erwartet.

Die nunmehr vorgesehenen Leistungen zur sozialen Absicherung der sekundierten Personen und die Erstattung der Mehraufwendungen der Bundesagentur für Arbeit werden dadurch finanziert, dass die bislang vereinbarten Aufwandsentschädigungen im Rahmen einer Verwaltungsvorschrift einheitlich festgelegt und an Risiko und Gesamtumstände von Aufgabe und Einsatzort angepasst werden. Bei dieser Anpassung werden die für die soziale Absicherung zu erwartenden Mehraufwendungen berücksichtigt. Die Erstattung an die Bundesagentur für Arbeit trägt das Bundesministerium, das den jeweiligen Sekundierungsvertrag abschließt. Mehrausgaben des Bundes werden im jeweiligen Einzelplan im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsansätze und den Ansätzen im jeweils geltenden Finanzplan erwirtschaftet.

Das Gesetz begründet Pflichten für die Bundesagentur für Arbeit. Auf der anderen Seite entfällt aber der Vollzugsaufwand, der mit der Auszahlung der Überbrückungsbeihilfen und Krankenversicherungszuschüsse verbunden ist. Die Regelung über die Erstattung der Mehraufwendungen der Bundesagentur verursacht geringen Vollzugsaufwand. Gleiches gilt, soweit sozialversicherungsrechtliche Meldungen erforderlich werden. Zusätzliches Personal wird nicht benötigt.

VI. Bürokratiekosten

Mit dem Gesetzentwurf werden keine Informationspflichten für die Wirtschaft sowie für die Verwaltung eingeführt, geändert oder aufgehoben. Für von dem Gesetz betroffene Bürgerin-

nen und Bürger wird eine Informationspflicht eingeführt. Insgesamt liegt die Zahl langfristiger Sekundierungen bei durchschnittlich 100 jährlich, die Sekundierung von Wahlbeobachtern bei durchschnittlich 300 im Jahr.

VII. Sonstige Kosten

Kosten für die Wirtschaft entstehen nicht. Das Gesetz hat auch keine negativen Auswirkungen auf Einzelpreise, das Preisniveau sowie auf Verbraucherinnen und Verbraucher.

VIII. Geschlechterdifferenzierte Abschätzung der Gesetzesfolgen

Die gesetzliche Absicherung der Entsendung, die Regelungen zur sozialen Absicherung des zivilen Personals einschließt, soll es Frauen wie Männern ermöglichen, an einem Einsatz zur zivilen Krisenprävention teilzunehmen. Geschlechterbezogene Benachteiligungen ergeben sich nicht.

IX. Befristung und Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union

Der Gesetzentwurf kann nicht befristet werden. Die beabsichtigten Regelungen sind als Dauerregelungen angelegt und die Regelungsmaterie ist einer Befristung nicht zugänglich.

Der Gesetzentwurf ist mit dem Recht der Europäischen Union vereinbar.

B. Besonderer Teil**Zu Artikel 1 (Sekundierungsgesetz)****Zu Abschnitt 1 (Sekundierung)****Zu § 1 (Geltungsbereich)**

Die Norm legt den Geltungsbereich des Gesetzes fest, nämlich die soziale Absicherung von sekundiertem zivilem Personal, das im Rahmen von internationalen Einsätzen zur zivilen Krisenprävention tätig wird. § 1 stellt den subsidiären Charakter des Gesetzes klar, der darin zum Ausdruck kommt, dass die soziale Absicherung diesem Personal nur gewährt werden soll, sofern sie nicht von dritter Seite, insbesondere von der aufnehmenden Einrichtung bereits sicher gestellt ist, bei der die Person tätig wird.

Darüber hinaus enthält die Norm eine Aussage über den persönlichen und sachlichen Anwendungsbereich des Gesetzes. Das Gesetz findet demnach nur Anwendung auf Zivilpersonal. Angehörige der Bundeswehr sind von den Regelungen des Gesetzes ausgeschlossen. Sachliche Anwendung findet das Gesetz auf Tätigkeiten in internationalen Einsätzen der zivilen Krisenprävention, deren Unterstützung im Interesse der Bundesrepublik Deutschland liegt. Nur wenn ein Interesse der Bundesrepublik Deutschland an der Tätigkeit in diesem Einsatz besteht, ist der Anwendungsbereich und damit die Möglichkeit einer Sekundierung und des Abschlusses eines Sekundierungsvertrags mit den vertraglichen und gesetzlichen Rechtsfolgen eröffnet. Im Umkehrschluss wird hiermit herausgestellt, dass die Tätigkeit einer sekundierten Person im öffentlichen Interesse der Bundesrepublik erfolgt, das sich am Gemeinwohl aller Bürgerinnen und Bürger orientiert.

Zu § 2 (Voraussetzungen der Sekundierung)**Zu Absatz 1**

Absatz 1 regelt die Voraussetzungen für eine Sekundierung sowie die rechtliche Ausgestaltung der Sekundierung. Danach stellt die Entscheidung über das „ob“ einer Sekundierung eine öffentlich-rechtliche Entscheidung dar, während die Ausgestaltung der Sekundierung, die Gewährung bestimmter Leistungen, zivilrechtlich im Rahmen des Sekundierungsvertrages – eines Vertragstyps sui generis – vereinbart wird. Bei der zivilrechtlichen Ausgestaltung der Sekundierung ist die Bundesrepublik Deutschland hinsichtlich der Gewährung zusätzlicher, über die im Gesetz vorgesehenen Leistungen hinausgehender Leistungen durch die öffentlich-rechtliche Regelung in Satz 4 eingeschränkt.

Zu Satz 1

Satz 1 normiert die Voraussetzungen für die Entscheidung, ob eine Person bei ihrer Tätigkeit für eine internationale, supranationale oder ausländische staatliche Einrichtung unterstützt werden soll. Diese Unterstützung wird als Sekundierung gesetzlich definiert.

Die Sekundierung erfolgt bzw. die Unterstützung wird gewährt, soweit die folgenden drei Voraussetzungen vorliegen:

Erste Voraussetzung ist, dass die Person im Rahmen eines internationalen Einsatzes zur zivilen Krisenprävention tätig wird. Was ein solcher Einsatz ist, definiert Absatz 2 der Norm.

Die zweite Voraussetzung für eine Sekundierung ist das Tätigwerden der Person bei einer aufnehmenden Einrichtung, d.h. das Bestehen eines „Aufnahmeverhältnisses“. Diese Voraussetzung beinhaltet gleichzeitig die Legaldefinition für eine aufnehmende Einrichtung.

Die Regelung setzt voraus, dass die Person bei einer internationalen, supranationalen oder ausländischen staatlichen Einrichtung tätig wird. Damit sind Einrichtungen wie die Vereinten Nationen (internationale Organisation), die Europäische Union (supranationale Organisation), die OSZE (regionale Organisation), die Nordatlantikvertrag-Organisation (internationale Organisation) und staatliche Einrichtungen anderer Staaten, wie z.B. Ministerien umfasst. Aufnehmend ist eine Einrichtung, bei der die Person tätig wird. Tätigwerden bedeutet, dass die Person zu der Einrichtung ein Arbeitsverhältnis oder ein ähnliches Rechtsverhältnis eingeht. Ein solches kann sich aus einem schriftlichen Arbeitsvertrag, der den Grundsätzen des deutschen Arbeitsrechts entspricht, aber auch aus der tatsächlichen Ausgestaltung des Aufnahmeverhältnisses ergeben. Diese weite Definition ist dem Umstand geschuldet, dass entsprechende Verträge außerhalb des Geltungsbereichs des deutschen und häufig auch des Rechtssystems der Europäischen Union geschlossen werden. Die Bundesrepublik Deutschland hat keinen Einfluss auf die konkrete rechtliche und tatsächliche Ausgestaltung des Rechtsverhältnisses zwischen den Sekundierten und den sie aufnehmenden Einrichtungen und kann folglich keinen Vertragsabschluss nach deutschem Arbeitsrecht verlangen. Das Tätigwerden bei der Einrichtung wird daher als Aufnahmeverhältnis, die Einrichtung daher als aufnehmende Einrichtung bezeichnet. Das Aufnahmeverhältnis ist die Grundvoraussetzung für eine Unterstützung (Sekundierung) der Person durch die Bundesrepublik Deutschland. Erst wenn die aufnehmende Einrichtung die Person für die betreffende Position ausgewählt hat und sich zum Abschluss eines Rechtsverhältnisses, das in der Regel ein (faktisches) Arbeitsverhältnis ist, entschieden hat, kann sich die Bundesrepublik Deutschland bei Vorliegen der weiteren Voraussetzungen zu einer Unterstützung der Person entscheiden. Der Nachweis eines Aufnahmeverhältnisses erfolgt in der Regel durch Bestätigung der aufnehmenden Einrichtung gegenüber der Bundesrepublik Deutschland dahingehend, dass die Person für einen bestimmten Zeitraum auf einer konkreten Position der Mission eingestellt ist. Diese Tatbestandsvoraussetzung verdeutlicht das Dreiecksverhältnis, in dessen Rahmen die Sekundierung tatsächlich

erfolgt. Das Gesetz regelt allein das Rechtsverhältnis zwischen der sekundierten Person und der Bundesrepublik Deutschland, bezieht sich jedoch auf das Vorliegen eines Rechtsverhältnisses zwischen der Person und der sie aufnehmenden Einrichtung. Damit fällt die Verantwortung für den Arbeitsschutz, die Gleichbehandlung sekundierter Personen und ihres bezahlten Urlaubs in die Verantwortung der aufnehmenden Einrichtung. OSZE, VN, EU und NATO haben entsprechenden Regelungen, denen die Bundesrepublik Deutschland als Mitgliedstaaten dieser Organisationen zugestimmt hat.

Die dritte Voraussetzung ist das Interesse der Bundesrepublik Deutschland an der Tätigkeit dieser Person auf der konkreten Position. Diese Voraussetzung eröffnet das Ermessen der Bundesrepublik Deutschland bzw. des sekundierenden Bundesministeriums, eine politische Entscheidung darüber zu treffen, inwieweit die Besetzung einer bestimmten Position mit dieser bestimmten Person im Interesse, in der Regel im außenpolitischen Interesse der Bundesrepublik Deutschland liegt.

Zu Satz 2

Satz 2 normiert, dass die in Satz 1 getroffene Regelung nicht für ein im Rahmen eines nach deutschem Recht abgeschlossenen Arbeitsvertrages mit privaten Trägern oder eines öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisses gilt.

Erstens wird damit klar gestellt, dass sich ein Sekundierungsvertrag und ein Arbeits- oder Dienstverhältnis gegenseitig ausschließen. Ebenso wird damit zum Ausdruck gebracht, dass bestehende Arbeits- und Dienstverhältnisse nicht durch Sekundierungsverhältnisse ersetzt werden können und dass mit den Personen, die eine Tätigkeit im Ausland aufnehmen, auch ein Arbeitsverhältnis in Deutschland abgeschlossen werden kann, auf Grund dessen sie ins Ausland entsandt werden. Für eine Überschneidung von Arbeitsverhältnis und Sekundierungsverhältnis besteht auch keine Notwendigkeit. Die Betroffenen haben dann eine ausreichende soziale Absicherung. Sie benötigen keinen Sekundierungsvertrag.

Zweitens stellt Satz 2 klar, dass die Tätigkeit im Aufnahmeverhältnis nicht im Rahmen des deutschen öffentlichen Dienstes erfolgen darf. Wer die Tätigkeit in einem zivilen Kriseneinsatz als Tarifbeschäftigte oder Tarifbeschäftigter, Beamtin oder Beamter, RichterIn oder Richter, Soldatin oder Soldat ausübt, bedarf nicht zusätzlich der Absicherung durch einen Sekundierungsvertrag. Denn die Entsendung dieser Personen in internationale Organisationen erfolgt im Rahmen tarif- oder beamtenrechtlicher Regelungen durch Abordnung bzw. Zuweisung. Die Ausgestaltung der Entsendung von Bundesbediensteten regelt zudem die Entsenderichtlinie vom 26.09.2005 (GMBI.2005 Nr. 53/54, S. 1073-1111). Nicht ausgeschlossen ist damit eine Tätigkeit von Beamten und Beamtinnen, Richterinnen und Richtern, sowie Soldatinnen und Soldaten im Ruhestand. Dies gilt entsprechend für Tarifbeschäftigte.

Zu Satz 3

Gemäß Satz 3 erfolgt die Sekundierung auf Grundlage des Sekundierungsvertrages. D.h. die Ausgestaltung der gewährten sozialen Absicherung erfolgt durch einen zivilrechtlichen Vertrag sui generis, dessen Mindestinhalt in § 3 festgeschrieben ist. Dieser Vertrag, den die Bundesrepublik Deutschland, die sich in der Regel durch ein Bundesministerium vertreten lassen wird, mit einer Person nach der Entscheidung über die Sekundierung schließt, wird als Sekundierungsvertrag bezeichnet. Andere natürliche oder juristische Personen können im Rahmen der allgemeinen Vertragsfreiheit zwar ebenfalls derartige Verträge zur Absicherung ziviler Personen schließen. Allerdings nicht mit den entsprechenden gesetzlichen Rechtsfolgen, d.h. auf derartige Verträge finden die Regelungen über Mindestbedingungen (§ 3 des Gesetzes) und die sozialrechtlichen Sonderregelungen (Abschnitt 2 des Gesetzes) keine Anwendung. Das Gesetz schließt die Übertragung weit reichender Kompetenzen im Bereich der Vorbereitung der konkreten Förderung einer sekundierten Person an das ZIF, insbesondere die Übertragung der Vertragsvorbereitung bis hin zur Unterschriftsreife nicht aus. Denn die Bundesrepublik Deutschland ist die alleinige Gesellschafterin und hat bereits zentrale Bereiche der Vorbereitung der Sekundierung auf das ZIF übertragen. Sowohl die politische als auch die rechtliche Verantwortung für den Abschluss eines Sekundierungsvertrages liegt jedoch allein bei der Bundesrepublik Deutschland, bzw. bei dem sie vertretenden Ministerium. Diese Regelung trägt dem Umstand Rechnung, dass das sekundierte Personal im Interesse der Bundesrepublik tätig wird.

Die Regelung des § 2 Absatz 1 bringt es mit sich, dass Helferinnen und Helfer des THW sowie Entwicklungshelferinnen und -helfer von vornherein nicht in den Anwendungsbereich des Gesetzes fallen. Eine Subsidiaritätsklausel, die den Vorrang des THW-HelfRG bzw. des EhfG klarstellt, ist aus diesem Grunde nicht erforderlich.

Bei der Regelung handelt es sich um eine Kann-Vorschrift, die den Abschluss eines Sekundierungsvertrages in das Ermessen der Bundesrepublik Deutschland bzw. des sie vertretenden Ministeriums stellt. Es wird damit die Möglichkeit eröffnet, in Einzelfällen auf den Abschluss dieses speziellen Vertrages zu verzichten und stattdessen den Einsatz von zivilem Personal durch andere Rechtsinstitute zu regeln. Denn wo die Entsendung auf sinnvolle Weise rechtlich anders ausgestaltet werden kann, ist es nicht angezeigt, eine Pflicht zum Abschluss eines Sekundierungsvertrages zu statuieren. Dies folgt aus dem subsidiären Ansatz des Gesetzesvorhabens, vorhandene Regelungslücken zu schließen, ohne bewährte Instrumente zu verdrängen oder auszuschließen.

Zu Satz 4

Satz 4 stellt klar, dass die Bundesrepublik Deutschland zusätzliche, über die gesetzlich vorgesehene Unterstützung hinausgehende Leistungen, insbesondere die Zahlung einer Aufwandsentschädigung mit der sekundierten Person vereinbaren kann. Bei der Bemessung dieser zu-

sätzlichen Leistungen hat die Bundesrepublik Deutschland sowohl die Leistungen nach dem Sekundierungsgesetz, d.h. nach § 3 Absatz 1 Satz 1 in Verbindung mit den §§ 4 bis 7, als auch Aufgabe, Einsatzort, Risiko und Gesamtumstände des Einsatzes angemessen zu berücksichtigen. Wie diese Aspekte im einzelnen angemessen zu berücksichtigen sind, wird in einer Verwaltungsvorschrift geregelt, die das sekundierende Bundesministerium mit Zustimmung des Bundesministeriums der Finanzen aufstellt. Aufgrund der bisherigen Finanzierung der Sekundierung ist bei der Regelung der Angemessenheit der Aufwandsentschädigung im Rahmen der Verwaltungsvorschrift jedoch auf eine Absenkung der Aufwandsentschädigungen entsprechend der nunmehr gewährten Leistungen zur sozialen Absicherung zu achten.

In der Regel wird nämlich zusätzlich die Zahlung einer Aufwandsentschädigung vereinbart, da das Aufnahmeverhältnis nach § 2 Absatz 1 Satz 1 dieses Gesetzes gerade dadurch gekennzeichnet ist, dass die aufnehmende Einrichtung für ihr Personal auf sekundierten Positionen keine Vergütung zahlt und überwiegend keine soziale Absicherung bietet.

Da die Sekundierung in Einsätze möglich ist, die von der Bundesrepublik Deutschland als ehrenamtliche Tätigkeit eingestuft werden (wie z.B. Wahlbeobachtungseinsätze), ist die Zahlung einer Aufwandsentschädigung kein vertraglich zuzusichernder Mindeststandard für einen Sekundierungsvertrag.

Zu Absatz 2

Absatz 2 definiert den Begriff „internationaler Einsatz zur zivilen Krisenprävention“ im Sinne des Sekundierungsgesetzes. Ziel der Sekundierung sind internationale Einsätze zur Krisenprävention. Häufig werden solche Einsätze als Feldmissionen durchgeführt. Allerdings kann im Einzelfall auch die Tätigkeit bei einer festen Institution einen internationalen Einsatz zur Krisenprävention darstellen. Das gilt etwa für die Beratung einer ausländischen Regierung. Das gilt auch für die Tätigkeit in einer Institution einer zwischenstaatlichen Einrichtung, wenn die Aufgaben der Einrichtung insgesamt oder die der Untergliederung, in der die Tätigkeit ausgeübt wird, zu einem ganz wesentlichen Teil im Bereich der Krisenprävention liegen wie das etwa bei der OSZE und ihren Untergliederungen der Fall ist.

Die Einsätze können sowohl rein ziviler als auch zivil-militärischer Natur sein. Die weite Definition des Absatzes 2 trägt dem Umstand Rechnung, dass internationale Einsätze zur Krisenprävention institutionell sehr verschieden ausgestaltet sind und auf unterschiedlichen Rechtsgrundlagen basieren. Das Gesetz soll Personalsekundierungen nicht auf eine bestimmte institutionelle Form dieser Einsätze beschränken, sondern die gesamte Bandbreite der Möglichkeiten krisenpräventiver Einsätze abdecken. Neben Einsätzen der VN, der EU, der OSZE sowie neben nichtmilitärischen Einsätzen ziviler Experten bei der NATO werden nicht nur alle weiteren Einsätze unter dem Dach zwischenstaatlicher und überstaatlicher Einrichtungen

erfasst, sondern darüber hinausgehend auch Einsätze im Auftrag oder Interesse „anderer Einrichtungen“.

Bei plötzlich auftretenden politischen Krisen wird die Personalsekundierung häufig sehr kurzfristig nötig. In diesen Situationen fehlt oft die Zeit, um mit sofortiger Wirkung das Mandat („Auftrag“) einer internationalen oder anderen Einrichtung zu erhalten. Die Sekundierung soll aber dennoch schnellstmöglich, auch vor einer formell wirksamen Mandatserteilung, möglich sein. Deshalb begrenzt die Definition den Begriff der „internationalen Einsätze zur Krisenprävention“ nicht auf solche Einsätze, die bereits beauftragt bzw. mandatiert sind. Erfasst sind vielmehr auch krisenpräventive Einsätze „im Interesse“ internationaler und anderer Einrichtungen. Als taugliche Einsatzgrundlagen zählen auch Rechtsbeziehungen unterhalb der Schwelle völkerrechtlicher Verträge, wie z. B. diplomatische Notenwechsel.

Krisenprävention im Sinne dieses Gesetzes ist nicht eng zu verstehen. Deshalb stellt die Formulierung „zum Zwecke der Krisenvorsorge, der Krisenbewältigung und der Krisennachsorge“ klar, dass vielmehr alle Situationen vor (Krisenprävention im engeren Sinne), während (Krisenbewältigung) und nach einer Krise (Krisennachsorge) erfasst sind.

Zu § 3 (Inhalt des Sekundierungsvertrages)

Zu Absatz 1

Absatz 1 Satz 1 bestimmt die Mindeststandards, zu denen die Bundesrepublik Deutschland den Personen gegenüber verpflichtet wird, mit denen sie einen Sekundierungsvertrag schließt. Nach Nummer 1 hat die Bundesrepublik Deutschland einen Zuschuss zur Altersvorsorge zu leisten, der in Artikel 1 § 4 dieses Gesetzes konkretisiert ist. Gemäß Nummer 2 begründet der Sekundierungsvertrag einen Anspruch auf die Erstattung der Kosten zur Absicherung gegen Risiken der Krankheit und Pflege nach Artikel 1 § 5. Gemäß Nummer 3 hat sich die Bundesrepublik Deutschland zur Erstattung der Kosten für eine angemessene Haftpflichtversicherung nach Artikel 1 § 6 zu verpflichten, die für Schäden aufkommt, die die sekundierte Person während ihrer Tätigkeit verursacht. Aus Nummer 4 folgt, dass die Bundesrepublik Deutschland Reisekosten der sekundierten Person nach Maßgabe von Artikel 1 § 7 des Sekundierungsgesetzes tragen muss. Durch die Wörter „nach Maßgabe“ wird sichergestellt, dass sich der konkrete Anspruch nach den Voraussetzungen der entsprechenden Detailregelung bestimmt.

Absatz 1 Satz 2 stellt klar, dass die Vertragsparteien des Sekundierungsvertrages frei sind, weitere Leistungen zu vereinbaren. Eine Einschränkung dieser Privatautonomie ergibt sich jedoch aus § 2 Absatz 1 Satz 4, wonach die Bundesrepublik Deutschland bei der Bemessung der zusätzlichen Leistungen die gesetzlich gewährten Leistungen nach § 3 Absatz 1 Satz 1 in

Verbindung mit den §§ 4 bis 7, Aufgabe, Einsatzort, Risiko und Gesamtumstände des Einsatzes angemessen zu berücksichtigen hat. Wie diese einzelnen Aspekte angemessen zu berücksichtigen sind, regelt gemäß § 2 Absatz 1 Satz 4 eine Verwaltungsvorschrift, die das sekundierende Bundesministerium mit Zustimmung des Bundesministeriums der Finanzen aufstellt.

Zu Absatz 2

Absatz 2 trifft eine Regelung zur Fälligkeit und Ende der Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland, die im Sekundierungsvertrag vereinbarten Leistungen zu gewähren. Nach Satz 1 wird die Leistung erst mit tatsächlicher Aufnahme der Tätigkeit bei der aufnehmenden Einrichtung, spätestens mit Ausreise der sekundierten Person fällig. Die sekundierte Person soll auch dann schon sozial abgesichert sein, wenn sie vor Dienstantritt bei der aufnehmenden Einrichtung zum Einsatzort anreisen muss. Die Anreise an den Einsatzort setzt die Anreise zum Dienstantritt nicht aus persönlichen Gründen voraus, d.h. dass ein spätestmöglicher Zeitpunkt zur Anreise an den Dienstort gewählt werden muss.

Satz 2 regelt das Ende der Verpflichtung zur Leistungsgewährung aus dem Sekundierungsvertrag, die nach Beendigung der Tätigkeit bei der aufnehmenden Einrichtung mit Ablauf des Tages der Rückkehr in die Bundesrepublik Deutschland entfällt. Notwendig ist die Rückreise unmittelbar zum ersten zumutbaren Zeitpunkt nach Abschluss der Tätigkeit bei der aufnehmenden Einrichtung, d.h. mit dem ersten möglichen Rückflug. Ist die sekundierte Person aus Gründen, die sie selbst nicht zu vertreten hat, wie z.B. Krankheit und fehlenden Transportfähigkeit, nicht in der Lage, unmittelbar auszureisen, so ist die notwendige Rückreise der erste mögliche Zeitpunkt, zu dem diese Gründe nicht mehr vorliegen. Der Zeitpunkt der Beendigung der Verpflichtung liegt gemäß Satz 3 nur dann auf dem letzten Tag der Tätigkeit bei der aufnehmenden Einrichtung, wenn die sekundierte Person aus Gründen, die sie selbst zu vertreten hat, nicht an diesem letzten Tag, sondern zu einem späteren Zeitpunkt ausreist. Satz 3 greift zum Beispiel ein, wenn die sekundierte Person an die Zeit der Tätigkeit Urlaub anhängt, der nicht mehr von dem Tätigkeitsverhältnis gedeckt ist. Dies gilt auch wenn sie aus persönlichen Gründen über das Aufnahmeverhältnis hinaus am Einsatzort verbleibt oder in ein anderes Land als die Bundesrepublik Deutschland reist.

Mit dieser Regelung soll sichergestellt werden, dass die soziale Absicherung bis zur regulären, vertraglich vereinbarten Rückkehr der Person in die Bundesrepublik Deutschland fortbesteht, um so auch den Reiseweg zu umfassen.

Zu Absatz 3

Absatz 3 betrifft Form, Inhalt und Befristung des Sekundierungsvertrags.

Nach Satz 1 soll der Vertrag als Sekundierungsvertrag bezeichnet werden. Diese Regelung ist keine Wirksamkeitsvoraussetzungen für den Vertrag, sondern stellt als Soll-Vorschrift klar,

dass der Vertrag in Abgrenzung zu anderen Vertragstypen, zur Verwaltungsvereinheitlichung und aus Gründen der Transparenz entsprechend bezeichnet sein soll.

Gemäß Satz 2 der Norm soll das Aufnahmeverhältnis im Sekundierungsvertrag beschrieben sein, an das die Bundesrepublik Deutschland ihre Unterstützung der sekundierten Person knüpft. Das bedeutet, dass der Vertrag die aufnehmende Einrichtung so genau wie möglich bezeichnen soll. Da sekundierte Positionen von den aufnehmenden Einrichtungen befristet ausgeschrieben sind, was der Natur von Krisenpräventionseinsätzen und ihrer Finanzierung geschuldet ist, und der Sekundierungsvertrag an das Vorliegen eines Aufnahmeverhältnisses geknüpft ist, ist auch der Sekundierungsvertrag zeitlich zu befristen.

Vorbemerkung zu §§ 4 ff.

Die soziale Sicherung der sekundierten Personen zu gewährleisten, ist ein wichtiges Ziel des Gesetzesvorhabens. Ausgangspunkt der Überlegungen zur sozialen Sicherung ist dabei die Erkenntnis, dass eine automatische Einbeziehung in die sozialen Sicherungssysteme durch die Sekundierung nach diesem Gesetz nicht stattfindet. Denn bereits das Vorliegen einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung gemäß § 7 Absatz 1 des Vierten Buches Sozialgesetzbuch bei einem Arbeitgeber in Deutschland ist nicht gegeben. Tritt damit eine automatische Einbeziehung der sekundierten Personen in die gesetzlichen Sozialversicherungssysteme aufgrund der bestehenden rechtlichen Regelungen nicht ein, so setzt die soziale Sicherung zusätzliche Regelungen voraus. Hier gilt es zu beachten, dass eine diesbezügliche Regelung nicht einfach eine generelle Einbeziehung in die Zweige der gesetzlichen Sozialversicherung vorsehen kann. Denn strukturelle Gründe stehen teilweise einer Einbeziehung entgegen oder lassen sie nur unter äußersten Schwierigkeiten zu. Deutlich wird dies am Beispiel der Krankenversicherung. Die gesetzliche Krankenversicherung funktioniert nach dem Sachleistungsprinzip. Die Krankenkassen sind jedoch gar nicht in der Lage, diese Leistungserbringung im Ausland sicherzustellen. Dies ist auch der Grund dafür, dass der Anspruch der Pflichtversicherten auf Leistungen während eines Auslandsaufenthaltes ruht, § 16 Absatz 1 Nummer 1 des Fünften Buches Sozialgesetzbuch. Es ist also letztlich erforderlich, die soziale Sicherung der sekundierten Personen durch eine Mischung aus gesetzlicher Absicherung und Ermöglichung eigener Vorsorge sicherzustellen. Die Umsetzung dieser Absicherung erfolgt überwiegend durch Regelungen im Sekundierungsgesetz selbst. Unfallversicherungsschutz wird durch Änderung des Siebten Buches Sozialgesetzbuch und Einbeziehung der Entsandten in die gesetzliche Unfallversicherung hergestellt.

Zu § 4 (Zuschuss zur Altersvorsorge)

Ein wichtiger Punkt der sozialen Absicherung ist die Altersvorsorge. Sie soll grundsätzlich in die Eigenverantwortung der sekundierten Person gestellt werden. Denn der Personenkreis, aus

dem die Sekundierten stammen, ist sehr vielfältig und umfasst viele Selbständige. Diese haben oftmals bereits seit Jahren Formen der privaten Vorsorge gefunden, die sie weiterführen möchten. Dies gilt vor allem für die Sekundierten, die sich langfristig für eine Karriere im Bereich internationaler Organisationen entschieden haben und daher ihre gesamte soziale Sicherung über internationale Versicherungen regeln, die spezielle Konzepte für diese Zielgruppe anbieten. Eine zwangsweise Einbeziehung in die gesetzliche Rentenversicherung erscheint insoweit nicht angezeigt. Dies gilt umso mehr vor dem Hintergrund, dass es den Sekundierten unbenommen bleibt, sich freiwillig in der gesetzlichen Rentenversicherung zu versichern oder mit der Bundesrepublik Deutschland vertraglich zu vereinbaren, dass diese einen Antrag auf Versicherungspflicht gemäß § 4 Absatz 1 Nummer 2 oder 3 des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch stellt. Die Versicherungspflicht auf Antrag bietet - anders als die freiwillige Versicherung - auch Versicherungsschutz für den Fall verminderter Erwerbsfähigkeit.

Zu Absatz 1

Absatz 1 begründet einen Anspruch der sekundierten Person auf Zahlung eines monatlichen Zuschusses zur Altersvorsorge in Höhe des Mindestbeitrags in der freiwilligen gesetzlichen Rentenversicherung. Zur Berechnung der Höhe verweist die Norm auf die Mindestbeitragsbemessungsgrundlage nach § 167 des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch, die für freiwillig Versicherte bei monatlich 400- € liegt. Der Beitragssatz wird gemäß §§ 158, 160 des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch regelmäßig zum 1. Januar eines Jahres neu festgesetzt. Für das Jahr 2008 liegt der Mindestbeitrag bei 79,60 Euro. Unter den Voraussetzungen von § 3 Absatz 4 kann im Sekundierungsvertrag die Zahlung eines höheren Zuschusses zur Altersvorsorge vereinbart werden.

Zu Absatz 2

Absatz 2 bringt den Grundsatz der Subsidiarität zur Geltung: nur soweit für die sekundierte Person Nachteile hinsichtlich ihrer Altersvorsorge aus der Tätigkeit bei der aufnehmenden Einrichtung entstehen, besteht ein Anspruch auf den Zuschuss zur Altersvorsorge nach Absatz 1. Die Vorschrift soll Doppelversorgungen vermeiden und für eine Subsidiarität des Altersvorsorgezuschusses sorgen.

Der Anspruch nach Absatz 1 ist gemäß Nummer 1 auch dann ausgeschlossen, wenn die sekundierte Person die Regelaltersgrenze erreicht hat, da in diesem Fall keine Altersvorsorge mehr erforderlich ist. Das gleiche gilt für die von Nummer 2 erfasste Personengruppe der sekundierten Personen, denen Ruhegehalt gewährt wird.

Gemäß Nummer 3 besteht auch dann kein Anspruch auf den Zuschuss zur Altersvorsorge nach Absatz 1, wenn eine andere Stelle die Kosten einer privaten oder gesetzlichen Altersvorsorge trägt oder einen Zuschuss im Sinne des Absatzes 1 zahlt.

Nummer 4 regelt, dass der Anspruch entfällt, soweit die Altersvorsorge dadurch gesichert ist, dass die Zeiten einer Sekundierung in der Weise in einem Alterssicherungssystem berücksichtigt werden, dass der sekundierten Person keine zusätzlichen Kosten entstehen, die durch einen Zuschuss aufgefangen werden müssen.

Zu § 5 (Absicherung gegen Risiken der Krankheit und Pflegebedürftigkeit)

Wie bereits skizziert, steht die Struktur der gesetzlichen Krankenversicherung einer Einbeziehung der Sekundierten in das deutsche Sozialversicherungssystem entgegen. Damit kommt aber auch eine Einbeziehung in die soziale Pflegeversicherung nicht in Betracht. Denn gemäß § 1 Absatz 2 Satz 1 (bzw. § 20 Absatz 1) des Elften Buches Sozialgesetzbuch knüpft die Einbeziehung in den Schutz der sozialen Pflegeversicherung an eine Versicherung in der gesetzlichen Krankenversicherung an. Kranken- und Pflegeversicherungsschutz kann eine sekundierte Person deshalb nur durch private Versicherungsverträge erhalten.

Zu Absatz 1

Absatz 1 normiert die Verpflichtung des Sekundierten zum Abschluss eines Krankenversicherungsschutzes, der den besonderen Risiken des Einsatzes gerecht wird. Das bedeutet, dass die abgeschlossene Krankenversicherung einen gegebenenfalls notwendigen Krankentransport bzw. Rettungsflug nach Deutschland umfassen muss. Zudem muss sie die Hin- und Rückreise der sekundierten Person umfassen, soweit die Person aus von ihr zu vertretenden Gründen nicht mit Beendigung der Tätigkeit bei der aufnehmenden Einrichtung in die Bundesrepublik Deutschland zurückreist. Im Übrigen hängen Inhalt und Umfang einer Krankenversicherung vom Einsatzgebiet ab. So bieten z.B. nur wenige Versicherungsunternehmen überhaupt umfassenden Krankenversicherungsschutz für besondere Krisengebiete wie Afghanistan oder Sudan an.

Damit wird der Abschluss passender Verträge in die Eigenverantwortung der sekundierten Person gestellt, wobei zu beachten ist, dass bei Vorliegen eines inländischen Wohnsitzes privat Krankenversicherte gemäß § 1 Absatz 2 Satz 2 (bzw. § 23 Absatz 1) des Elften Buches Sozialgesetzbuch der Versicherungspflicht in der privaten Pflegeversicherung unterliegen.

Die Nachweispflicht in Satz 1 ist einerseits Ausdruck der Verantwortung der Ministerien gegenüber den sekundierten Personen und andererseits des Anspruchs auf Kostenerstattung nach Absatz 2. Da Krankheit ein besonders häufiges Risiko mit oftmals beträchtlichen finanziellen Auswirkungen darstellt, ist es von besonderem Interesse, dass und wie die sekundierten Personen gegen dieses Risiko abgesichert sind.

Zu Absatz 2

Absatz 2 begründet einen Kostenerstattungsanspruch der sekundierten Person. Da ein umfassender Schutz der Sekundierten im Interesse der Bundesrepublik Deutschland ist, werden alle

erforderlichen Kosten einer Krankenversicherung nach Absatz 1 übernommen und nicht nur lediglich ein Zuschuss gewährt. Von dem Kostenerstattungsanspruch sind auch die Kosten erfasst, die dadurch entstehen, dass die sekundierte Person mit ihrer letzten gesetzlichen oder privaten Krankenversicherung vor dem Einsatz eine freiwillige Fortsetzung der Krankenversicherung zur Erlangung von Anwartschaften vereinbart. Die Einführung des § 5 Absatz 1 Nummer 13 des Fünften Buches Sozialgesetzbuch erlaubt zwar bei einer Rückkehr nach Deutschland automatisch eine Rückkehr in die letzte gesetzliche Krankenversicherung. Eine Rückkehr in die letzte private Krankenversicherung kann jedoch zu Nachteilen für die versicherte Person führen und zwar in der Form, dass der Versicherer das Eintrittsalter neu bestimmt, eine neue Gesundheitsprüfung verlangt und neue Wartezeiten für Leistungsansprüche entstehen. Die Kostenerstattung von Anwartschaftsversicherungen soll der sekundierten Person bei dauerhafter Rückkehr ins Inland die Möglichkeit bieten, ohne Nachteile in das Krankenversicherungssystem wieder einzusteigen.

Die Kostenerstattung durch das den Sekundierungsvertrag abschließende Bundesministerium kann auch durch Vereinbarung einer Pauschale erfolgen. Diese muss jedoch im Wesentlichen der Höhe der tatsächlich anfallenden Kosten für den Krankenversicherungsschutz entsprechen.

Zu Absatz 3

Gemäß Absatz 3 hat die sekundierte Person einen Anspruch gegenüber der Bundesrepublik Deutschland auf Erstattung der Kosten für eine Pflege-Pflichtversicherung. Auch hinsichtlich der Absicherung der Pflegebedürftigkeit hat die Bundesrepublik Deutschland ein Interesse an einem vollumfänglichen Schutz der Sekundierten, dessen Fehlen gegebenenfalls zu Lasten des Sozialversicherungssystems gehen könnte. Da jedoch die Pflegeversicherung eine dem deutschen Sozialversicherungssystem eigene Versicherung ist, sollen die Kosten hierfür nur übernommen werden, wenn die sekundierte Person eine solche tatsächlich abgeschlossen hat. Der Kostenerstattungsanspruch umfasst auch die Kosten, die dadurch entstehen, dass die sekundierte Person mit dem Versicherer eine Vereinbarung trifft, dass das Versicherungsverhältnis auch während der Verlegung des Wohnsitzes oder des gewöhnlichen Aufenthaltes ins Ausland fortgesetzt werden soll. Die Kosten für so genannte Anwartschaftsversicherungen werden übernommen. Die Kostenerstattung kann auch durch Vereinbarung einer Pauschale erfolgen. Diese muss jedoch im Wesentlichen der Höhe der tatsächlich anfallenden Kosten für den Pflegeversicherungsschutz entsprechen.

Zu Absatz 4

Absatz 4 bringt wiederum den Grundsatz der Subsidiarität zur Geltung: Ein Anspruch auf Erstattung der Kosten zur Versicherung gegen die Risiken der Krankheit und Pflegebedürftigkeit besteht nicht, soweit eine andere Stelle eine vergleichbare Zulage zahlt oder die Kosten einer Auslandsrankenversicherung und einer privaten Pflegeversicherung trägt oder soweit die Absicherung auf andere Weise gewährleistet ist. Die Tragung der Kosten oder die Zah-

lung einen vergleichbaren Zuschusses durch eine andere Stelle in nur anteiligem Umfang steht einer ergänzenden Erstattung der zur Abdeckung der besonderen Risiken des Einsatzes notwendigen Kosten durch die Bundesrepublik Deutschland nicht entgegen.

Zu § 6 (Absicherung gegen Haftungsrisiken)

§ 6 bestimmt, dass die Bundesrepublik Deutschland sich in einem Sekundierungsvertrag dazu zu verpflichten hat, dass sie die Kosten einer angemessenen Haftpflichtversicherung erstattet, die solche Schäden versichert, die die sekundierte Person während ihrer Tätigkeit bei der aufnehmenden Einrichtung verursacht. Da ein Grundprinzip des deutschen Arbeitsrechts, die Arbeitnehmerhaftung, in dem Verhältnis zwischen der sekundierten Person und der aufnehmenden Einrichtung in der Regel nicht gilt, hat die Bundesrepublik Deutschland ein Interesse, dass sich die sekundierte Person selbständig, aber angemessen gegen dieses Risiko absichert. Zwar schließen manche aufnehmende Einrichtungen eine Haftpflichtversicherung für das vorbenannte Risiko für alle ihre Mitarbeiter – kontraktierte und sekundierte – ab, dies ist jedoch nicht der Regel.

Der Kostenerstattungsanspruch im Sinne dieser Vorschrift umfasst nicht den Abschluss einer privaten Haftpflichtversicherung, die für Schäden aufkommt, die im privaten Bereich verursacht werden.

Zu § 7 (Reisekosten)

Zu Absatz 1

Aus Satz 1 folgt, dass die sekundierte Person mindestens die Erstattung der notwendigen Fahrt- oder Flugkosten für die Reise zum Einsatzort bei Einsatzbeginn und die Rückreise bei Einsatzenende verlangen kann. Auch hier gilt, dass im Sekundierungsvertrag zugunsten der sekundierten Person eine abweichende Regelung vereinbart werden kann. Nach Satz 2 sind die §§ 4, 5 des Bundesreisekostengesetzes (BRKG) sowie § 2 der Auslandsreisekostenverordnung entsprechend anwendbar. § 2 Auslandsreisekostenverordnung umschreibt die Höhe des Fahrkostenanspruchs bei Auslandsdienstreisen in Abweichung und Ergänzung zu den ebenfalls zitierten §§ 4 und 5 BRKG, die inhaltsgleiche Regelungen für Inlandsdienstreisen treffen. Diese Verweisung schafft die notwendige Klarheit über die erstattungsfähigen Kosten.

Zu Absatz 2

Absatz 2 eröffnet die Möglichkeit, abweichend vom Erstattungsanspruch die Zahlung einer Reisekostenpauschale im Einsatzvertrag zu vereinbaren. Die Zahlung einer Pauschale ist weniger verwaltungsaufwendig als die Kostenerstattung. Bei der Vereinbarung einer Pauschale ist diese am reisekostenrechtlichen Kostenerstattungsgrundsatz zu orientieren.

Zu Absatz 3

Gemäß Satz 1 besteht ein Anspruch auf Erstattung der notwendigen Fahrt- oder Flugkosten nicht, soweit eine andere Stelle die Reisekosten trägt. Satz 2 betrifft den Fall, dass eine andere Stelle für Reisekosten zwischen einem anderen Ort als dem Wohnort der sekundierten Person und dem Einsatzort aufkommt. So übernimmt die OSZE regelmäßig die Kosten für die Reisen zwischen dem Sitz ihres Sekretariats, Wien, und dem Einsatzort bei Beginn und am Ende der Tätigkeit in einer ihrer Missionen. Satz 3 erfasst den unmittelbaren Wechsel von einem Einsatz in einen anderen.

Zu § 8 (Rechtsweg)

§ 8 stellt klar, dass für Streitigkeiten aus einem Sekundierungsvertrag wegen des zivilrechtlichen Charakters des Vertrages die ordentlichen Gerichte zuständig sind. Die Regelung lässt den Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten unberührt, soweit sich die Streitigkeit auf die Entscheidung über die Sekundierung bezieht.

Die Regelung betrifft auch nicht das Verhältnis Versicherungsträger zu Versichertem. § 51 Sozialgerichtsgesetz bleibt von dieser Regelung unberührt.

Zu Abschnitt 2. Recht der Arbeitsförderung**Zu § 9 (Entgeltersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit)**

Als ein Kernstück sozialer Absicherung sekundierter Personen, begründet § 9 bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen Ansprüche nach dem Recht der Arbeitsförderung gemäß dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch. Die Tätigkeit der sekundierten Personen erfolgt im Interesse der Allgemeinheit. Es ist somit eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, diese Personen ausreichend abzusichern.

Aufgrund der Regelung in § 3 Absatz 4 dieses Gesetzes besteht die Möglichkeit, weitere Vereinbarungen im Rahmen des Sekundierungsvertrages zu treffen. Die Vertragsparteien können daher auch vereinbaren, dass sich die sekundierte Person, wenn die Voraussetzungen des § 28 a Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch vorliegen, freiwillig in der gesetzlichen Arbeitslosenversicherung weiterversichert und der Bund die Beiträge ganz oder teilweise erstattet.

Zu Absatz 1

Satz 1 stellt – in Anlehnung an das Entwicklungshelfergesetz - Zeiten einer Sekundierung den Zeiten eines Versicherungspflichtverhältnisses nach dem Recht der Arbeitsförderung für die Fälle gleich. Hieraus folgt, dass unter den gleichen Voraussetzungen wie bei einer Beschäfti-

gung im Inland Ansprüche auf Arbeitslosengeld bestehen, wenn sich an den Einsatz Arbeitslosigkeit anschließt.

Zu Absatz 2

Gemäß Absatz 2 erfolgt die Bemessung des Arbeitslosengeldes nach der fiktiven Bemessung gemäß § 132 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch. Sekundierte Personen erhalten danach bei Vorliegen eines Leistungsanspruchs Arbeitslosengeld entsprechend ihrer beruflichen Qualifikation.

Zu § 10 (Mehraufwendungen der Bundesagentur für Arbeit)

Die Regelung in § 10 trägt dem Umstand Rechnung, dass die Tätigkeit der sekundierten Person im Interesse der Allgemeinheit erfolgt und ihre ausreichende Absicherung dementsprechend eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe darstellt. Sie schreibt daher die Erstattung der bei der Bundesagentur für Arbeit entstehenden Mehraufwendungen aus Mitteln des sekundierenden Bundesministeriums vor.

Zu Artikel 2 (Änderung des Siebten Buches Sozialgesetzbuch)

Artikel 2 stellt die Unfallversicherung der Sekundierten durch Einbeziehung in die gesetzliche Unfallversicherung sicher.

Dies geschieht regelungstechnisch durch eine Ergänzung des § 2 Absatz 3 Satz 1 Nummer 3 des Siebten Buches Sozialgesetzbuch. Die Vorschrift des § 2 Absatz 3 des Siebten Buches Sozialgesetzbuch enthält bereits zahlreiche Konstellationen mit Auslandsbezug; die Gruppe der sekundierten Personen wird indes von den bisherigen Regeln nicht erfasst. Zuständiger Unfallversicherungsträger ist gemäß § 125 Absatz 1 Nummer 8 des Siebten Buches Sozialgesetzbuch die Unfallkasse des Bundes. Die durch die Versicherung der sekundierten Personen der Unfallkasse des Bundes entstehenden Aufwendungen werden auf die Dienststellen des Bundes umgelegt, § 186 Absatz 3 Satz 1 des Siebten Buches Sozialgesetzbuch.

Zu Artikel 3 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gem. § 6 Abs. 1 NKR-Gesetz:

NKR-Nr. 774: Gesetz zur Verbesserung der Absicherung von Zivilpersonal in internationalen Einsätzen zur zivilen Krisenprävention

Der Nationale Normenkontrollrat hat den o.g. Entwurf auf Bürokratiekosten, die durch Informationspflichten begründet werden, geprüft.

Der Regelungsentwurf enthält keine Informationspflichten für die Wirtschaft sowie für die Verwaltung. Es wird eine Informationspflicht für Bürgerinnen und Bürger eingeführt.

Der Nationale Normenkontrollrat hat daher im Rahmen seines gesetzlichen Prüfauftrags keine Bedenken gegen das Regelungsvorhaben.

Dr. Ludewig
Vorsitzender und Berichterstatter