

A decorative background graphic on the left side of the page, consisting of a network of grey lines connecting various colored circles and ovals in shades of blue, green, orange, and red. Some circles contain icons: a group of people, a location pin, and a document.

Policy-Transfer in der EU-Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik – Einblicke aus einer Analyse deutscher Justiz-Twinnings

Carolin Rama und Ute Klammer

- „Twinning“ zielt als etabliertes Instrument der Europäischen Kommission darauf ab, im Rahmen der EU-Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik Reformprozesse anzustoßen. Durch bilaterale Partnerschaften sollen öffentliche Strukturen mit Blick auf EU-Standards aufgebaut werden.
- Im Sinne des für die EU-Außenbeziehungen zentralen Gedankens der Rechtsstaatlichkeit sind Twinnings im Bereich des Justizsektors von besonderer Relevanz. Am Beispiel der Justiz-Twinnings lässt sich eine Veränderung dieses Instruments nachzeichnen: Was als Kollegialinstrument der EU-Erweiterungspolitik begann, entwickelte sich sukzessive zu einem die Rechtsstaatlichkeit fördernden Generalinstrument der EU-Außenbeziehungen.
- Justiz-Twinning sind durch einen stetig wachsenden Wettbewerb der Mitgliedsstaaten geprägt. Das Ziel, europäische Rechtsstaatsprinzipien zu etablieren, umfasst nicht nur Inhalte und Funktionsweisen der Justiz, sondern auch das „Mindset“ für rechtsstaatliches Handeln. Problematisch ist die teilweise mangelnde Nachhaltigkeit.
- Aus deutscher Perspektive ist eine deutliche Verbesserung der dienstrechtlichen Wertschätzung und Anerkennung von Twinning-Einsätzen von öffentlichen Bediensteten notwendig.

Aktuelle Forschungsergebnisse aus dem Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ),
Universität Duisburg-Essen

1 Einleitung

Gemeinsame Werte wie das Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip sind für die Funktionsfähigkeit der Europäischen Union (EU) substanziell. Wie aber funktioniert der darauf orientierte Policy-Transfer in der Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union (EU)? Welche Rolle spielen hier Projekte zur Rechtsstaatsförderung? Was macht sie erfolgreich und was nicht? Wer agiert bei der Umsetzung als Akteur*in? Der vorliegende IAQ-Report soll Antworten auf diese Fragen geben und stellt hierzu ausgewählte Ergebnisse einer Studie¹ mit dem Titel: „Twinning in den EU-Außenbeziehungen zur Förderung der Rechtsstaatlichkeit – Policy-Transfer am Beispiel von EU-Twinning-Projekten der Deutschen Stiftung für internationale rechtliche Zusammenarbeit (IRZ)“ in den Fokus.

Der Transferprozess zur Rechtsstaatsförderung in den Außenbeziehungen der EU durch Justiz-Twinning ist bislang eine wissenschaftliche Terra incognita. Twinning ist ein langjähriges Instrument der Europäischen Kommission mit Projektcharakter zum Aufbau von Institutionen und zur Vermittlung des sog. EU-Acquis². Es beruht auf dem Grundgedanken einer Partnerschaft auf Augenhöhe zwischen öffentlichen Institutionen der EU-Mitglieds- und Partnerstaaten der EU-Außenbeziehungen. Twinning bildet als Instrument die Grundlage für die horizontale Ebene des Transferprozesses, d.h. einer bilateralen Kooperation, im Rahmen eines originären Europäisierungsgedankens. Der Justizsektor gehört zu einem der wichtigsten Anwendungsbereiche von Twinning, obwohl er selbst innerhalb der EU noch nicht voll harmonisiert ist.

Mit der hier zugrunde liegenden Studie wurde erstmals das Instrument Twinning zur Förderung der Rechtsstaatlichkeit untersucht und ein Überblick über den Transferprozess auf der Mikroebene geschaffen. Gegenstand der empirischen Untersuchung bildeten Justiz-Twinning der Deutschen Stiftung für internationale rechtliche Zusammenarbeit

(IRZ) aus den Jahren 1998 bis 2019. Mit Hilfe eines Mixed-Methods-Ansatzes wurden Expert*innen-interviews und zwei Onlinebefragungen durchgeführt sowie Daten durch eine Dokumentenanalyse generiert und integrativ ausgewertet. Die Analyse erfolgte aus der

Mitgliedsstaatsperspektive Deutschlands. Ziel war es, eine umfangreiche Datenbasis über Twinning in der Justiz zu generieren, um den Transferprozess der Rechtsstaatsförderung mit seinen Ursachen, Vorbildern, Inhalten, Bedingungen, Ergebnissen und besonders seinen Akteur*innen mit dem Modell der externen Europäisierung durch einen Multi-Level-Policy-Transfer untersuchen und erklären zu können.

Dieser IAQ-Report präsentiert ausgewählte Befunde dieser Studie: Abschnitt 2 stellt zunächst die Ziele, Praxis und Akteurskonstellationen des Twinning als Instrument der EU-Erweiterungspolitik vor, um sodann im Abschnitt 3 aufzuzeigen, wie sich die Anwendung dieses ursprünglich für EU-Beitrittskandidaten konzipierten Rüstzeugs als nunmehr generelles Instrument der internationalen Zusammenarbeit weiterentwickelt und etabliert hat. Die bis dato nicht untersuchten Ziele und Praktiken von Justiz-Twinning im Rahmen der EU-Politik und deren Wirkungsmächtigkeit sind Gegenstand der Abschnitte 4 und 5. Daran anschließend gibt Abschnitt 6 einen empirisch gestützten Einblick in die Twinning-Aktivitäten und beleuchtet die Akteur*innen der externen Justizpolitik Deutschlands, deren Stellenwert und Probleme. Abschnitt 7 fasst die Befunde zusammen und zieht Schlussfolgerungen – auch und gerade mit Blick auf die Frage, wie das Engagement der deutschen Justizinstitutionen bei Twinning-Einsätzen optimiert werden kann.

¹ Die von Carolin Rama erarbeitete und von Ute Klammer betreute Dissertation wurde im Sommer 2024 an der Universität Duisburg-Essen eingereicht. Der Report gibt die persönliche Einschätzung der Autorinnen wieder und repräsentiert nicht notwendigerweise die Position betroffener Institutionen.

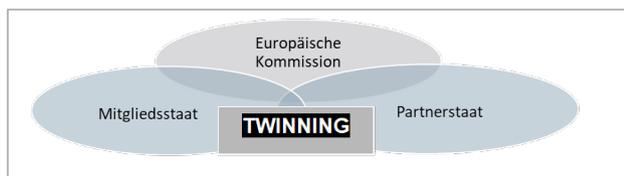
² Der EU-Acquis (zuvor: Acquis communautaire) ist der Besitzstand der EU, d.h. das gemeinsame Fundament aus den Rechten und Pflichten, die für alle Mitgliedsstaaten verbindlich sind. Der Besitzstand umfasst folgende Bereiche: Primärrecht der EU, d.h. den Inhalt, die Grundsätze und die politischen Ziele der Verträge (Vertrag über die Europäische Union

(EUV) und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)), das Sekundärrecht der EU, d.h. Rechtsvorschriften, die in Anwendung der Verträge erlassen wurden (Verordnungen, Richtlinien und Beschlüsse der Organe der EU bzw. Rechtsakte der EG sowie Rechtsakte der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und in den Bereichen Justiz und Inneres, Erklärungen und Entschlüsse der EU, Entscheidungen des Gerichtshofes der Europäischen Union und von der EU geschlossene internationale Abkommen, die EU-Länder untereinander in Bereichen vereinbaren, die der Zuständigkeit der EU unterliegen).

2 Twinning – ein Instrument der EU-Mitgliedsstaaten für den Normen- und Regeltransfer

Das Instrument Twinning bildet einen Projektrahmen für die Rechtsstaatsförderung im Bereich der Außenbeziehungen der EU. Im Fokus von Twinning steht ein Regel- und Normentransfer, der exklusiv durch öffentliche Bedienstete der EU-Mitgliedsstaaten durchgeführt wird. Das besondere Charakteristikum beruht darauf, dass Twinning zwar von der EU initiiert und finanziert werden, die Durchführung jedoch durch die Institutionen und somit Bediensteten der Mitgliedsstaaten erfolgt. Dies impliziert ein trianguläres Akteursverständnis bei der Durchführung von Twinning (siehe Abbildung 1).

Abbildung 1: Trianguläre Akteurskonstellation bei Twinning-Projekten



Quelle: Eigene Darstellung.

Twinning werden von der Europäischen Kommission öffentlich ausgeschrieben. Jeder der 27 Mitgliedsstaaten erhält somit die Möglichkeit, sich mit einer sektorspezifischen öffentlichen Institution zu bewerben oder sich gegebenenfalls mit einem anderen Mitgliedsstaat in einem Konsortium zusammenzuschließen. Hierdurch entsteht ein Wettbewerb der Mitgliedsstaaten um Twinning, der dadurch verstärkt wird, dass nicht die Europäische Kommission über die Auswahl des mitgliedsstaatlichen Twinning-Partners entscheidet, sondern der Partnerstaat. Damit entwickelt sich ein *administrativer Markt von nationalen Modellen*, auf dem die Partnerstaaten bezüglich ihrer Prioritäten und Bedürfnisse frei entscheiden können, welchen Mitgliedsstaat sie als Partner wählen (Papadimitriou und

Phinnemore 2004, S. 625). Twinning wurde als ein Erfolgsmodell gefeiert und wird auch heute nach 25 Jahren noch als ein einzigartiges Instrument für ein notwendiges gemeinsames europäisches Vorgehen in der Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik und seit dem Jahr 2020 auch in der Entwicklungszusammenarbeit der EU hervorgehoben: „Ein einzelner Mitgliedsstaat kann die zu bewältigenden Aufgaben nicht alleine lösen – und die EU selbst verfügt nicht über die notwendigen Strukturen, um solche Projekte umzusetzen. Es liegt also in den Händen aller Mitgliedsstaaten, mit ihren Verwaltungen die Partner zu beraten und Brücken zu bauen“ (BMWK 2023, S. 23). Twinning ist somit als ein Instrument der horizontalen Ebene konzipiert, d.h. den Mitgliedsstaaten wird eine aktive Rolle bei der Umsetzung des Regel- und Normentransfers eingeräumt.

Die Planung und Implementierung von Twinning obliegt der bilateralen Beziehung zwischen Mitglieds- und Partnerstaat, die durch einen gemeinsam erarbeiteten Twinning-Vertrag festgeschrieben wird. Für die Dauer des Projektes wird ein*e Langzeitberater*in (RTA) aus einem Mitgliedsstaat in den Partnerstaat für eine direkte, gemeinschaftliche und koordinierende Zusammenarbeit vor Ort entsandt. Die konkrete Implementierung des Projektes erfolgt in der Regel durch die Vermittlung von Fachwissen und Expertise von Expert*innen aus dem öffentlichen Dienst des Mitgliedsstaates (sog. Kurzzeitexperten, STE) und einem Wissensaustausch mit den lokalen Mitarbeiter*innen des Partnerstaates im Rahmen von Beratungstätigkeiten, Workshops, Seminaren und Konferenzen. Die Projektleitung (PL) obliegt ebenfalls einem öffentlich Bediensteten des jeweiligen Mitgliedsstaates. Unter der Betrachtung dieser triangulären Akteurskonstellation zwischen der Europäischen Kommission, dem Mitgliedsstaat sowie dem Partnerstaat kann nicht von einer einfachen *Top-Down-Europäisierung*³ in den EU-Außenbeziehungen gesprochen werden.⁴

In der bilateralen Twinning-Perspektive ist stattdessen das Verständnis einer *Partnerschaft auf Augen-*

³ Der Begriff der Europäisierung unterliegt seit den 1990er Jahren einer fortwährenden Debatte zur Schaffung eines einheitlichen Verständnisses. Ausgangspunkt für die hiesige Studie war die minimalistische Definition von Schimmelfennig und Sedelmeier (2005, S. 7): „We define ‚Europeanization‘ as a process in which states adopt EU rules.“ Zur weiteren Konzeptualisierung des Begriffs der externen Europäisierung wurde auch auf Grabbes Negativabgrenzung zurückgegriffen: „EU influence‘ operated through many different actor constellations and its goals were often unclear, so the overall impact could have been very diffuse. [...] The EU was a significant source of models for political actors seeking outside guidance on policy and institutional change. ‘European’ norms

and models are frequently cited in CEE political debates to legitimize political choices for various kinds [...]. However, ‘EU norms’ were also invoked in contexts where the EU had not asked for compliance, such as constitutional models“ (Grabbe 2006, S. 49). Die EU macht zwar signifikante Vorgaben bezüglich der Normen und Institutionen, jedoch wird nicht jeder Transfer nur von ihr gesteuert, ausgelöst oder beeinflusst.

⁴ Die Europäische Kommission übernimmt ein Monitoring in Form von Berichten und Überprüfungsmissionen, um den Fortschritt des Projektes und die Reformen zu bewerten. Sie ist die „Hüterin der Konditionalität“ und entscheidet somit über den Fortschritt im Erweiterungsprozess und den weiteren Verlauf in den Nachbarschaftsbeziehungen.

höhe zwischen dem Mitgliedsstaat und dem Partnerstaat geläufig, in der keine einseitigen Handlungen und Vorgaben der Mitgliedsstaaten vorgenommen werden (Thau 2009) und somit keine kolonialen Handlungsmuster entstehen sollen. Der Partnerstaat soll vielmehr aktiv miteinbezogen werden (Tomalová und Tulmets 2007). So werden dem/der Langzeitberater*in und dem/der Projektleiter*in im Partnerstaat sogenannte Counterparts zur Verfügung gestellt, um das Projekt gemeinsam durchzuführen.

Die Verwaltungspartnerschaft in Gestalt von Twinning stellte Ende der 1990er ein Novum dar: „Twinning represents an innovative instrument in the EU's external policy“ (Tulmets 2005, S. 658). Ausgehend von der bevorstehenden EU-Erweiterung um die mittel- und osteuropäischen Staaten (MOE-Staaten) wurde Twinning 1998 eingeführt, um die Beitrittskandidaten beim Aufbau ihrer Kapazitäten im Verwaltungs- und Justizbereich zur Umsetzung der EU-Rechtsvorschriften zu unterstützen (Europäische Kommission 2018). Es war eine Ad-hoc- Antwort der Europäischen Kommission auf die Herausforderung, staatliche (ehemals kommunistische) Institutionen

zu reformieren sowie die Regularien der EU zu übernehmen und anzuwenden.

3 Twinning – ein Kollegialinstrument?

Twinning ist mithin ein originäres Instrument der EU-Erweiterungspolitik (sog. Twinning 1.0). Die grundlegenden Ziele waren der Aufbau öffentlicher Institutionen (sog. *Institution Building*⁵), die Vermittlung des EU-Acquis und der Austausch von *Best Practices*, eine langfristige Zusammenarbeit in Form einer Verwaltungspartnerschaft sowie die Erreichung politischer Ziele der EU-Erweiterungspolitik. Es etablierte sich als Kollegialinstrument – von öffentlichen Bediensteten für öffentlich Bedienstete. Die Kolleg*innen von morgen aus den neuen Mitgliedsstaaten sollten unterstützt werden.

Der geografische Anwendungsbereich wie auch die Zielsetzungen von Twinning haben sich seit der Einführung des Instruments weiterentwickelt. Es lassen sich hierbei folgende Entwicklungsstufen identifizieren, die eine zunehmende Generalisierung von Twinning nachzeichnen (siehe Infobox 1):

Infobox 1: Twinning – ein Politikinstrument der EU im Wandel

(1) Twinning 1.0 (1998 – 2003): Twinning als Erweiterungsinstrument für MOE-Staaten

Im Jahr 1998 wurde Twinning auf Initiative der Europäischen Kommission als „partnership for enlargement“ (Europäische Kommission 1998, S. 1) eingeführt. Die gezielte Verwaltungszusammenarbeit diente zunächst den MOE-Staaten, um diese bei der Stärkung ihrer administrativen und justiziellen Kapazitäten zur Umsetzung der EU-Rechtsvorschriften als künftige Mitgliedsstaaten zu unterstützen.

(2) Twinning 2.0 (2004 – 2012): Twinning als Nachbarschafts-, Erweiterungs-, Übergangsinstrument (Mischformat)

Seit 2007 kann Twinning auch in den Staaten der Europäischen Nachbarschaftspolitik angewendet werden. Der geografische Anwendungsbereich hat sich erweitert. Das Instrument diente gleichzeitig der konkreten Vorbereitung von Rumänien, Bulgarien und Kroatien auf den EU-Beitritt. Parallel werden Twinning für potenzielle Beitrittskandidaten auf dem Westbalkan (seit 2002) und in den ersten Nachbarstaaten durchgeführt. Die Nachhaltigkeit der Twinning rückt seit 2009 vermehrt in den Fokus.

(3) Twinning 3.0 (2013 – 2019): Twinning als Nachbarschafts- und Resterweiterungsprogramm?

Twinning wird in dieser Phase nur noch in Staaten angewendet, deren Beitrittsperspektive (noch) nicht konkret ist oder die nur den Status eines potenziellen Beitrittskandidaten besitzen bzw. über keine Beitrittsperspektive verfügen.

(4) Twinning 4.0 (ab 2020): Twinning als Instrument der internationalen Zusammenarbeit

Twinning goes international. Twinning wurde nunmehr in ein Instrument der internationalen Zusammenarbeit umgewandelt und hat endgültig die Exklusivität als Beitrittinstrument verloren. Das Instrument steht fortan allen Staaten der Welt zur Verfügung.

Quelle: Eigene Darstellung.

⁵ Institution Building wird hier als „the creation of institutions necessary for the adoption and implementation of the *acquis communautaire*“ verstanden (Dimitrova 2002, S. 171).

Damit wird deutlich, dass sich Twinning – einstmals als spezifische Unterstützung für den Verwaltungsaufbau bei potenziellen EU-Beitrittskandidaten initiiert – zu einem generellen Instrument der EU-Außenbeziehungen weiterentwickelt hat. Ausgehend von dem originären und konkreten Ziel des Institutionenaufbaus und der Anpassung an den EU-Acquis änderte sich der inhaltliche Charakter. Nunmehr geht es um die allgemeine Entwicklung von Normen und die praktische Integration von Verwaltungsgrundsätzen gemäß den europäischen Standards.

Die Anwendung von Twinning 2.0 in der Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik führte zu unterschiedlichen Bedingungen im Transferprozess. Der langjährige Gedanke der einheitlichen Zielsetzung von Twinning für die zwei unterschiedlichen Policies wurde 2018 seitens der Europäischen Kommission modifiziert. Während Twinning in den Erweiterungsstaaten weiterhin der Umsetzung des EU-Acquis, dem Aufbau institutioneller Kapazitäten, dem Austausch von *Good Practices* und der Stärkung langfristiger Beziehungen dienen sollte, sollten sich die Twinning in den Nachbarschaftsstaaten auf die Angleichung der nationalen Gesetze, Regularien und Qualitätsstandards der EU bzw. Mitgliedsstaaten im Rahmen der Assoziierungsabkommen konzentrieren und die Verwaltungskapazitäten in der öffentlichen Verwaltung verbessern. Es fand mithin eine Abstufung zwischen beiden Policies statt. Twinning in der Erweiterungspolitik zielt direkt auf den EU-Acquis ab, während Twinning in der Nachbarschaftspolitik auf eine allgemeine Rechtsangleichung orientiert. Der Austausch und die langfristige Partnerschaft spielen in Nachbarschafts-Twinning keine Rolle mehr. Mit dem Twinning 3.0 rückte auch der originäre Kollegialgedanke in den Hintergrund.

Das Instrument Twinning ist zudem nicht *expressis verbis* im Primärrecht der EU geregelt. Es findet seit seiner Einführung seine Legitimation im Sekundärrecht, d.h. in den operativen Instrumenten der Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik (u.a. PHARE, CARDS, IPA, TACIS, MEDA, ENPI, ENI)⁶, jedoch auch nur rudimentär. Der Institutionenaufbau ist in den operativen Instrumenten, die als regulatorische Klammer der jeweiligen Policy fungieren, geregelt – als Priorität in der Erweiterungspolitik und in der Nachbarschaftspolitik subsidiär. In der Europäischen

Erweiterungspolitik ist Twinning das Hauptinstrument des Institution Building. In der weiteren Entwicklung avancierte Twinning in der Erweiterungspolitik und Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) jedoch nur noch als Teil eines großen Instrumentenkastens.

Die Herausforderungen von Twinning liegen in der geografischen Ausweitung seines Anwendungsbereiches und den sektorspezifischen Besonderheiten. Am Beispiel der Justiz-Twinning zur Rechtsstaatsförderung lassen sich die zunehmende inhaltliche Generalisierung dieses Instruments und die Herausforderungen bei der Durchführung nachzeichnen. Twinning ist nicht das *One size fits all*-Instrument für alle inhaltlichen Sektoren gleichermaßen.

4 Justiz-Twinning – die Terra incognita der operativen Rechtsstaatsförderung der EU

Justiz-Twinning dienen der Umsetzung der Rechtsstaatsförderung der EU. Insgesamt dient die Rechtsstaatlichkeit in den EU-Außenbeziehungen als Leitbild und ist Teil der *Good Governance*. Anders als in der internen Dimension ist sie nicht nur ein Wert, sondern fungiert als Benchmark für den Status und Fortschritt in den EU-Erweiterungsverhandlungen und Nachbarschaftsbeziehungen. Die Rechtsstaatlichkeit ist in der externen Dimension ebenfalls ein offener Begriff mit einem weiten Verständnis, für den keine Legaldefinition im Hard Law und Soft Law seitens der Europäischen Kommission vorliegt. Die Rechtsstaatsförderung in den EU-Außenbeziehungen ermöglicht somit ein breites Spektrum an inhaltlichen Maßnahmen.

Die Rechtsstaatlichkeit fungiert im Bereich der Erweiterungspolitik als politisches Beitrittskriterium. Die Achtung und Förderung der Rechtsstaatlichkeit wurde mit dem Vertrag über die Europäische Union (EUV) durch Artikel 49 i.V.m. Artikel 2 EUV als materielle Beitrittsvoraussetzung definiert. Den Rahmen für die Rechtsstaatsförderung legen formell die Verhandlungskapitel 23 und 24 fest. Der Schwerpunkt der Förderung der Rechtsstaatlichkeit lag grundsätzlich auf den institutionellen Strukturen (Stabilität der

⁶ Die Instrumente PHARE (Poland and Hungary: Aid for Restructuring of the Economies), CARDS (programme of Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation) und IPA (Instrument for Pre-Accession Assistance) konzentrierten sich hierbei auf den Bereich

der Erweiterungspolitik und ENPI (European Neighbourhood and Partnership Instrument) sowie dessen Nachfolgeprogramm ENI (European Neighbourhood Instrument) auf den Bereich der Nachbarschaftspolitik.

Justizinstitutionen nebst Personal und Verwaltungskapazitäten), Verfahrensweisen der Justiz (Effizienz und Effektivität der Judikative nebst Abbau von Verfahrensrückständen und Vollstreckung) und der Unabhängigkeit der Gerichte bzw. Richter*innen (kein Einfluss der Exekutive).

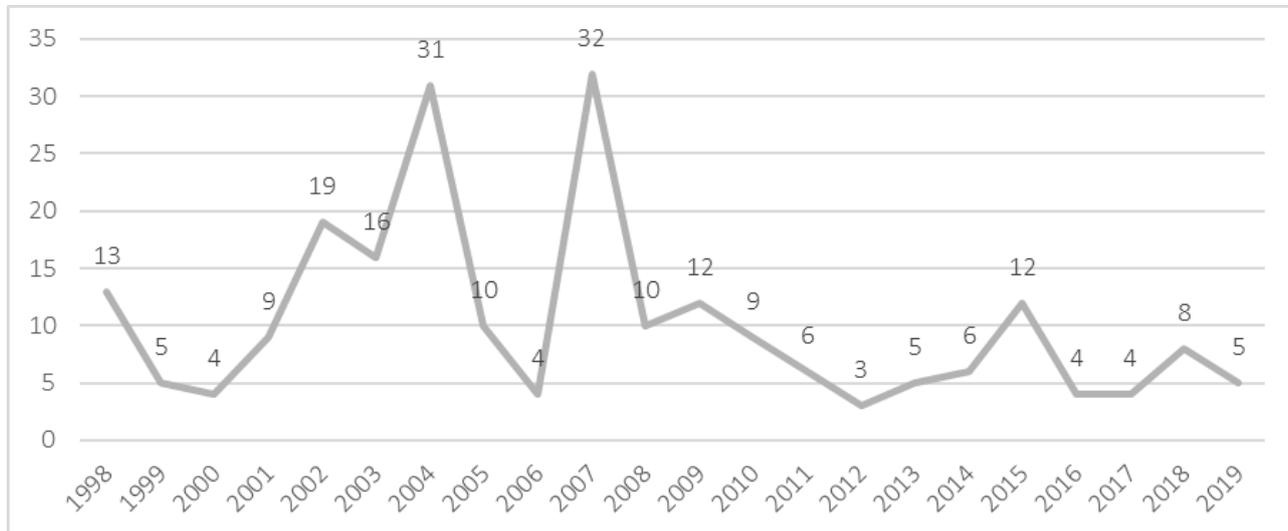
In der Europäischen Nachbarschaftspolitik ist aufgrund der fehlenden Verpflichtung zur Übernahme des EU-Acquis keine weitere Definition und Schwerpunktsetzung zur Rechtsstaatlichkeit erfolgt. Gemäß Artikel 8 Abs. 2 EUV entwickelt die EU besondere Beziehungen zu den Ländern in ihrer Nachbarschaft, um einen Raum des Wohlstands und der guten Nachbarschaft zu schaffen, der auf den Werten der Union aufbaut und sich durch enge, friedliche Beziehungen auf der Grundlage der Zusammenarbeit auszeichnet. Die Rechtsstaatlichkeit findet über den Bezug zu dem Wertekanon des Art. 2 EUV in der Europäischen Nachbarschaftspolitik Anwendung. Rechtsstaatlichkeit soll als Teil des Raums des Wohlstands und der guten Nachbarschaft verstanden werden. Nach eigenen Recherchen wurden 12 % der Justiz-

Twinning von 2007 bis 2019 in den ENP-Staaten durchgeführt. Zu den Partnerstaaten zählten Aserbaidschan (AZ), Armenien (AM), Algerien (DZ), Ägypten (EG), Georgien (GE), Israel (IS), Jordanien (JO), Marokko (MA), die Republik Moldau (MD), Tunesien (TN) und die Ukraine (UA). Die Rechtsstaatlichkeit fungierte in der Europäischen Nachbarschaftspolitik zunächst als subsidiärer Bestandteil und avancierte erst seit 2015 zum prioritären Interessensbereich.

Von 1998 bis 2019 wurden 225 Justiz-Twinning seitens der Europäischen Kommission initiiert und durchgeführt. Die Justiz bildete mit 34 % einen der wichtigsten Grundpfeiler der Twinning im *Justice and Home Affairs*-Bereich. Die Spitzenjahre der Justiz-Twinning sind vorrangig auf den Beitritt der MOE-Staaten sowie Rumänien (RO) und Bulgarien (BG) zurückzuführen: Im Jahr 2004 wurden 31 und im Jahr 2007 32 Justiz-Twinning initiiert. Seit 2008 ist eine abnehmende Tendenz von Justiz-Twinning festzustellen mit drei bis zwölf Justiz-Twinning pro Jahr.

Abbildung 2: Anzahl der Justiz-Twinning nach Jahren

Angaben in absoluten Zahlen

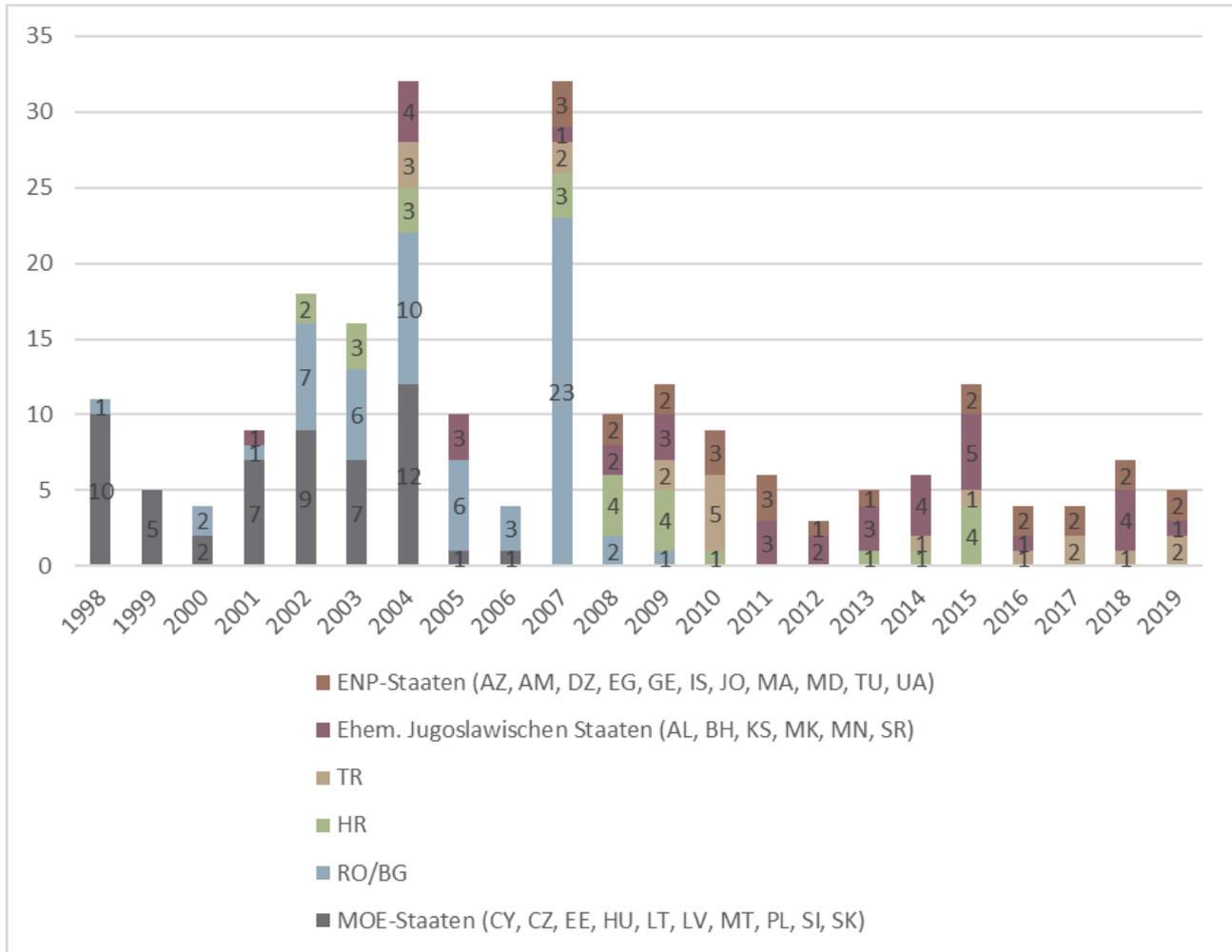


Quelle: Eigene Darstellung.

Primäre Partnerstaaten der Justiz-Twinning waren die Erweiterungsstaaten mit einem Anteil von 88 % gegenüber den Nachbarstaaten. Von den 225 Justiz-Twinning entfielen 24 % auf die zehn MOE-Staaten als Erweiterungsstaaten von 2004, 29 % auf Rumänien und Bulgarien als Erweiterungsstaaten von 2007 und 12 % auf Kroatien (HR) als Erweiterungsstaat von 2013. Auf die (potenziellen) Beitrittskandidaten mit Albanien (AL), Nordmazedonien (MK),

Montenegro (MN), Serbien (SR), der Türkei (TR), dem Kosovo (KS) und Bosnien-Herzegowina (BH) entfielen 25 % der Justiz-Twinning. Die Justiz-Twinning wurden dabei bereits vor Verleihung des Beitrittskandidatenstatus als direkte Beitrittsvorbereitung wie auch als Nachbereitung initiiert. In der sog. Übergangsfazilität nach dem Beitritt avancierte Twinning zu einem Kollegialinstrument zwischen zwei Mitgliedsstaaten.

Abbildung 3: Anzahl der Justiz-Twinnings nach Partnerstaaten und Jahren
Angaben in absoluten Zahlen



Quelle: Eigene Darstellung.

Seit 2007 werden Justiz-Twinning auch in den EU-Nachbarstaaten durchgeführt. Von 2007 bis 2019 wurden 25 Justiz-Twinning initiiert. Dies entspricht einem Anteil von 12 %. Das Instrument Twinning wurde zur Rechtsstaatsförderung in den ENP-Staaten nur sehr gering von den Partnerstaaten genutzt. Partnerstaaten waren bislang: Armenien, Aserbaidschan, Ägypten, Georgien, Israel, Jordanien, Marokko, die Republik Moldau, Tunesien und die Ukraine. In 13 Jahren haben sich Justiz-Twinning nicht als ein fester bzw. primärer Bestandteil der Rechtsstaatsförderung in den Nachbarstaaten etabliert. Dies begründet sich u.a. darin, dass die Rechtsstaatsförderung insgesamt nicht als souveräner Bestandteil der Europäischen Nachbarschaftspolitik (anders als in der Europäischen Erweiterungspolitik) etabliert wurde, sondern zunächst nur als Teil der wirtschaftlichen Entwicklung oder als Teil der Bemühungen zur Demokratieförderung definiert wurde.

Dies geschah erst ab dem Jahr 2015 und auch hier erfolgte noch keine sichtbare Steigerung an Justiz-Twinning.

Die deutsche Justiz nimmt mit 68 Justiz-Twinning, für die sie federführend ist, und 17 Justiz-Twinning, bei denen sie als Juniorpartner beteiligt ist, in eine dominante Stellung bei der operativen Rechtsstaatsförderung im Bereich des Justiz- und Gerichtswesens ein. Deutschland war mit der Deutschen Stiftung für internationale rechtliche Zusammenarbeit (IRZ) somit an 40 % der ausgeschriebenen Justiz-Twinning beteiligt.

Die IRZ beteiligte sich seit der Einführung im Jahr 1998 an den Twinning der Europäischen Kommission. Der Zeitraum von 2003 bis 2009 gehörte zu den Twinning-stärksten Jahren der IRZ: 44 Justiz-Twinning wurden (mit-)beworben und gewonnen und 38 Justiz-Twinning durchgeführt. Es handelt sich

insoweit um eine Twinning-Hochphase, die auf die Twinning-Anfangsphase von 1998 bis 2002 in den Erweiterungsstaaten folgte. Die Gründe für die Federführung und das langjährige Engagement der IRZ lagen zu Beginn in den Erfahrungen der Rechtsangleichung und Neustrukturierung der Justiz im Rahmen der deutschen Wiedervereinigung. Dieser ursprüngliche „Wettbewerbsvorteil“ trat mit der mehrjährigen Praxis von Justiz-Twinning in den Hintergrund. Stattdessen rückten die vielseitigen bilateralen und multilateralen Erfahrungen der IRZ in den Fokus. Die vorherige bilaterale Zusammenarbeit der IRZ mit den Partnerstaaten (z.T. unter Beteiligung der gleichen Expert*innen) oder vorheriger Projekte versetzte Deutschland in die Lage, konkret auf die Bedürfnisse der Partnerstaaten einzugehen. Das föderale Justizsystem Deutschlands dient ebenfalls als Vorteil für einzelne Justiz-Twinning: Dem Partnerstaat können in bestimmten Bereichen durch Expert*innen der einzelnen Bundesländer verschiedene Modelle präsentiert werden. Des Weiteren wird die internationale Einbindung von Deutschland in Netzwerke und Einrichtungen als Vorteil gesehen. Den Partnerstaaten werden somit u.a. internationale Kontakte und Verbindungen angeboten. Auch die Initiativen Deutschlands im Bereich der Rechtsreformen innerhalb der EU erwies sich als Wettbewerbsvorteil. Das betrifft somit die externen Aktivitäten der IRZ in der internationalen rechtlichen Zusammenarbeit wie auch die interne Aktivität im Bereich der EU-Rechtsharmonisierung als Gründungsmitglied der EU. Die IRZ kooperierte partnerschaftlich, vorrangig mit neuen Mitgliedsstaaten aus der Erweiterung von 2004. Deutschland verbindet durch Kooperationen somit langjährige Rechtstraditionen mit frischen Transformationserfahrungen, um den Partnerstaaten ein umfangreiches Portfolio an Expertise zu offerieren. Aus der Perspektive der Expert*innen ist die klassische Juristenausbildung Deutschlands und die damit einhergehende „Methodik des deutschen Juristen“, d.h. die Abstraktion und Subsumtions-Technik, ein wichtiger Vorzug, den Deutschland einbringt. Die Relationstechnik als systematisches strukturiertes Herangehen wird als „Exportschlager“ titulierte. Weitere Wettbewerbsvorteile liegen aber auch in den Fähigkeiten und Persönlichkeiten der Expert*innen selbst sowie im hiesigen Rechtsstaatsverständnis im Allgemeinen.

Gemeinsam mit Spanien (ES, 18 %), Österreich (AT, 14 %), dem Vereinigten Königreich (UK, 13 %) und Frankreich (FR, 12 %), also den „alten“ Mitgliedsstaaten, bildet Deutschland die sogenannten Big

Five der Justiz-Twinning. Geringere Justiz-Twinning-Beteiligungen weisen die Niederlande (NL, 9 %), Griechenland (GR, 7 %), Italien (IT, 6 %), Dänemark (DK, 5 %), Schweden (SE, 4 %), Finnland (FI, 2 %), Portugal (PT, 1 %) und Belgien (BE, 1 %) auf. Irland (IE) und Luxemburg (LU) haben sich bislang nicht an Justiz-Twinning beteiligt. In den seit 2005 initiierten Justiz-Twinning sind die sog. „neuen“ Mitgliedsstaaten sowohl als federführend als auch als Juniorpartner aktiv. Von den Erweiterungsstaaten 2004 sind von 2005 bis 2019 Slowenien (SI, 2 %), die Tschechische Republik (CZ, 0,5 %), Ungarn (HU, 1 %) und die baltischen Staaten Lettland (LV, 2 %) und Litauen (LT, 1 %) sowie Kroatien (HR, 1 %) aktiv geworden. Rumänien und Bulgarien beteiligen sich bislang nicht als Sender-Transferagenten an der Rechtsstaatsförderung.

Seit dem Jahr 2014 wurde der *Justiz-Twinning-Markt* heterogener. Die Big Five der Justiz-Twinning dominieren nicht mehr allein den Twinning-Markt. So wurde die Hälfte der Justiz-Twinning 2015 und 2018 nicht an die Big-Five vergeben, sondern an andere kleinere Mitgliedsstaaten. Dennoch zeigt Deutschland Kontinuität auf dem Justiz-Twinning-Markt. Der Wettbewerb verschärft sich jedoch dahingehend, dass der Justiz-Twinning-Markt nunmehr von mehreren Mitgliedsstaaten als Konkurrenten bedient wird. Zugleich wurde die Anzahl der Partnerstaaten im Bereich der (potenziellen) Erweiterungsstaaten verringert. Hinzu kommt, dass sich Justiz-Twinning in den Nachbarstaaten quantitativ nicht etabliert haben. Die neuen Mitgliedsstaaten bringen aufgrund ihrer jüngeren Transfererfahrungen einen Perspektivwechsel mit sich, der sich aufgrund des Verständnisses für Transferprobleme und -inhalte positiv auswirken kann, jedoch bei vorhandenen Justizdefiziten als nachteilig erweist. Diese Mitgliedsstaaten können ihre positiven Erfahrungen und auch Lösungen für frühere Problemstellungen (z.B. im Rahmen der fehlenden Verwaltungskapazitäten) einbringen. Diese Transformationserfahrungen können neuen (potenziellen) Erweiterungsstaaten helfen. Aber auch Ähnlichkeiten in den Rechtssystemen aus einer ehemaligen gemeinsamen Rechtskultur zwischen einem neuen Mitgliedsstaat und einem Erweiterungsstaat können vorteilhaft sein, so zum Beispiel bei einem Justiz-Twinning zwischen Slowenien und Serbien.

59 % der Justiz-Twinning wurden von den Mitgliedsstaaten in alleiniger Federführung durchgeführt. Die Big Five der Justiz-Twinning sind von 1998 bis 2019 in mindestens 50 % der Justiz-Twinning

ohne Juniorpartner aktiv gewesen. Diese Mitgliedsstaaten haben die Inhalte und Strukturen des jeweiligen Justizsystems auf der Seite der Mitgliedsstaaten allein repräsentiert und als Vorbild für das jeweilige Justiz-Twinning gedient. Der Policy-Transfer unterlag mithin einer Begrenzung an präsentierten Justizgehalten und -strukturen, sofern keine Harmonisierung des jeweiligen Bereichs vorlag. Es muss jedoch eingeschränkt werden, dass die Nichtbeteiligung eines Juniorpartners nicht die Beteiligung von Kurzzeitberater*innen (STE) aus anderen Mitgliedsstaaten ausschließt und somit auch der Einfluss anderer Justizsysteme möglich ist. Die Konsortialbildung, d.h. die Zusammenarbeit mehrerer Mitgliedsstaaten in einem Justiz-Twinning, erfolgt z.T. wechselseitig und weist eine Kontinuität auf, z.B. bezüglich Deutschland und Frankreich. Es gibt jedoch auch empfangsspezifische Vorbilder, d.h. bestimmte Partnerstaaten arbeiten häufig mit einem bestimmten Mitgliedsstaat zusammen. So hat Deutschland im Kosovo bis zum Jahr 2019 sieben von neun Justiz-Twinnings durchgeführt. In den südlichen Nachbarstaaten sind Frankreich und Spanien die führenden Mitgliedsstaaten. Dies führte zu einer Kontinuität in der Zusammenarbeit und zu vertieften Kenntnissen der jeweiligen Rechtskultur, sofern die Ansprechpartner beidseitig konstant blieben und die Justiz-Twinnings aufeinander aufbauten.

5 Justiz-Twinnings zur Europäisierung: mehr als ein Regeltransfer

Die Justiz-Twinnings orientieren sich an den normativen Grundsätzen der Rechtsstaatlichkeit, auch vor Entfaltung der Rechtsstaatlichkeitsdebatte auf Ebene der EU. Eine Rechtsstaatlichkeitsgrundlage für Twinning existierte nicht von Anfang an und steht nicht immer im unmittelbaren Bezug zum jeweiligen Twinning. Die Justiz als dritte Gewalt ist das Herzstück der Rechtsstaatlichkeit der EU in vertikaler und struktureller Dimension mit verschiedensten Handlungsfeldern für die Justiz-Twinnings. Der Begriff der Rechtsstaatlichkeit umrahmt die Justiz-Twinnings normativ und in strategischer Hinsicht.

Justiz-Twinnings bewegen sich insgesamt in einer Policy, die stark intergouvernemental geprägt war und ist. Die Mitgliedsstaaten besitzen insoweit die Justizhoheit. Die EU ihrerseits besitzt keine uneingeschränkte Legislativkompetenz für eine einheitliche europäische Justiz. Es bestand in Justiz-Twinnings insoweit immer ein Spannungsverhältnis zwischen der

notwendigen justiziellen Kooperation der Mitgliedsstaaten und der eigenen justiziellen Zuständigkeit als Teil der staatlichen Souveränität. Die Europäische Kommission konnte mit der Generaldirektion Justiz zwar Grundlagen für eine Zusammenarbeit schaffen, jedoch nicht die Vollharmonisierung der Justizsysteme der Mitgliedsstaaten erreichen.

Die Policy der Justiz ist im Twinning-Zeitraum 1998 bis 2019 einem stetigen und dynamischen Wandel unterlegen, parallel zur Entwicklung und Anwendung des Instruments Twinning. Der externe Policy-Transfer mit Twinning stützt sich somit auf eine EU-interne Policy, die sich selbst noch in ihrer Entwicklung befand. Ziele in der internen Harmonisierung der Justiz wurden verändert, ausgebaut, intensiviert oder auch gebremst. Bei dieser Policy handelte es sich nicht um eine umfänglich etablierte und historisch gewachsene Form, sodass die makropolitischen Grundlagen der EU-Justiz für das Twinning-Instrument vielmehr als *Moving Target* bezeichnet werden können.

Die Justiz-Twinnings konnten in einigen Handlungsfeldern auf einen sehr umfangreichen und ausdifferenzierten EU-Acquis in der Justiz zurückgreifen. Im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Zivil- und Strafsachen ist die EU aufgrund der jeweils gültigen primärrechtlichen Kompetenzgrundlagen des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) gemäß Art. 81ff. AEUV in vielen Bereichen tätig geworden und hat einen großen EU-Acquis generiert. Es wurden zahlreiche Übereinkommen, Beschlüsse, Rahmenbeschlüsse (bis 2009), Verordnungen und Richtlinien erlassen. Es handelt sich um sehr verschiedene Regelungskomplexe, sodass allein die prägnanten sekundären Rechtsakte ein Konglomerat an juristischer Diversität darstellen. Bestandteil des EU-Acquis sind jedoch grundsätzlich nicht die Justizorganisation und deren Strukturen. Insoweit liegt die Zuständigkeit bei den Mitgliedsstaaten. Es gibt mithin nicht den einen EU-Justiz-Acquis, der linear in Justiz-Twinnings abgearbeitet werden könnte. Vielmehr besteht die Herausforderung darin, den konkreten EU-Acquis-Bestandteil zu identifizieren und für das konkrete Justiz-Twinning zu definieren. Sofern dieser nicht vorhanden ist, gilt es, Standards und Praktiken zu identifizieren, die den Mitgliedsstaaten gemeinsam sind oder von anderen internationalen Institutionen wie dem Europarat angewandt werden. Insoweit besteht ein komplexes Konglomerat an makropolitischen Rechtsgrundlagen für Justiz-Twinnings. Die Harmonisierung des jeweiligen Rechtssystems kann mit Justiz-Twinnings

mithin nur insoweit erfolgen, wie einheitliche EU-Standards vorhanden sind. Andernfalls kommt es zu einer Harmonisierung bzw. Europäisierung mit dem Schwerpunkt auf einzelnen mitgliedstaatlichen Regelungen und Strukturen – eine Europäisierung mit justiziellem Diversitätscharakter.

Mitgliedsstaatliche Justizstrukturen und -praktiken nehmen bei den einzelnen Transfergegenständen eine dominierende Rolle ein. Zumeist sind es mitgliedstaatliche *Best-Practice*-Darstellungen und Analysen von formalen Strukturen und materiell-rechtlichen Inhalten. Unterschiede zwischen den Erweiterungs- und Nachbarstaaten können nicht grundsätzlich festgestellt werden, vielmehr hängt der Inhalt und Bezug zum EU-Acquis vom jeweiligen Rechtsbereich ab. Die Europäisierung der Justiz besteht jedoch zunächst im Aufbau und der Sicherstellung von rechtsstaatlichen Standards sowie im Aufbau und der Funktionsweise von Gerichten, Staatsanwaltschaften, der Justizverwaltung und der Justizministerien. Aufgrund der Justizvielfalt innerhalb der EU erfolgt sie jedoch nicht nach einem einheitlichen Modell.

5.1 Ziele

Die Europäische Kommission sieht die Ziele von Twinning grundsätzlich in der Verwaltungszusammenarbeit/-partnerschaft zum Aufbau von Institutionen, um auch politische Zielsetzungen verfolgen zu können. Dieser Ursprungsgedanke, insbesondere die langfristige Partnerschaft, lässt sich jedoch in Justiz-Twinning aufgrund der zunehmenden Heterogenität der Partnerstaaten und der Besonderheiten des Sektors der Justiz nicht eins zu eins umsetzen.

Eine Stärkung des Aufbaus der Justizverwaltung und -strukturen als Ziel der Justiz-Twinning erscheint naturgemäß und selbstverständlich. Unter Berücksichtigung der Kompetenzen der EU im Bereich der Justiz ist dies jedoch nicht mehr so eindeutig, liegt doch z.B. die Justizorganisation und -ausbildung in der Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten.

Die inhaltliche Zielsetzung der Justiz-Twinning unterlag mithin einem Wandel. Während die Justiz-Twinning bei Einführung des Instruments Twinning

auf die punktuelle und klar abgegrenzte Unterstützung einer bestimmten Justizinstitution oder Umsetzung eines spezifischen EU-Acquis-Inhalts zielten, konzentrierten sich die Justiz-Twinning mit der Weiterentwicklung des Instruments auch auf die Umstrukturierung bzw. Reformierung der Justizsysteme, d.h. auf die Grundzüge eines Rechtsstaats insgesamt. Insoweit besteht eine Konnektivität zwischen der Zielsetzung und dem Status des Partnerstaates. Je konkreter die Perspektive auf den EU-Beitritt, desto konkreter die Zielsetzung des Justiz-Twinning. Dies mag einer logischen Konsequenz folgen, hat dennoch eine Änderung des Charakters des Instruments Twinning zur Folge. Die größere Komplexität der inhaltlichen Zielsetzung erfordert vorrangig einen Rückgriff auf die strukturellen und vertikalen Elemente des Rechtsstaatsbegriffs⁷ und nicht mehr nur einen Feinschliff des Justiz-Systems für den EU-Beitritt.

So war die Orientierung am EU-Acquis in den Erweiterungsstaaten 2004 sehr punktuell in den einzelnen Zielsetzungen der Justiz-Twinning verankert. Die (zukünftigen) Kolleg*innen aus den Erweiterungsstaaten sollten z.B. bereits in den EU-Ratsarbeitsgruppen oder entsprechenden Kontaktstellen (z.B. den Zentralen Behörden für grenzüberschreitende Sorgerechts- oder Umgangsstreitigkeiten nach der Brüssel-IIa-Verordnung, dem Netzwerk nationaler Kontaktstellen zur Unterstützung der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen oder das Europäische Justizielle Netz für Zivil- und Handelssachen) integriert werden. Justiz-Twinning konnten somit auch als Vorstufe zum Europäischen Netzwerk für Justizielle Fortbildung (EJTN) mit dem Austauschprogramm für Justizbehörden gesehen werden. Justiz-Twinning können im Bereich der Partnerstaaten, die kurz vor dem EU-Beitritt stehen, auch als *Peer-to-peer*-Austausch betrachtet werden, der die Entwicklung des gemeinsamen Rechtssystems vorantreibt. Justiz-Twinning außerhalb des EU-Beitritts der MOE-Staaten wiederum konzentrierten sich bei der inhaltlichen Zielsetzung primär auf die Vermittlung der Grundzüge eines Rechtsstaates, nicht nur spezifisch auf den EU-Acquis. In der Regel sind hier die Unterschiede in den Rechtssystemen auch größer. Justiz-Twinning haben damit einen Wandel in ihrer Zielsetzung von der konkreten Anpassung an

⁷ Insoweit wird auf die Kategorisierung der Rechtsstaatlichkeit von Müller-Graff (2004, S. 6) Bezug genommen. Er teilt die Rechtsstaatlichkeit in drei Dimensionen ein: strukturelle Dimension (z.B. Gewaltenteilung, effektiver Rechtsschutz, Unabhängigkeit der Gerichte), vertikale

Dimension (z.B. rechtsgebundene Legitimation und Ausübung von Hoheitsrechten, Grundrechtsschutz) und horizontale Dimension (z.B. die einzelnen Rechtsordnungen).

den EU-Acquis zur Rechtsstaatsförderung im Allgemeinen vollzogen. Dies implizierte eine Abkehr von der punktuellen justiziellen Unterstützung und erhöhte den Umfang der Justiz-Twinning stark, was auch zu einer inhaltlichen Überdimensionierung von Projekten führte.

Twinning in der Justiz soll ein Instrument zur Selbsthilfe sein. Der Mitgliedsstaat soll Ansprechpartner für justizielle und justizorganisatorische Problemkonstellationen sein. Ziel ist es, dass der Mitgliedsstaat Konstellationen und Lösungsmöglichkeiten vorschlägt, d.h. den Partner in den Stand versetzt, eigenständige Entscheidungen zu treffen und ihre Folgen abzuwägen. Insoweit steht die Bewusstseins- und Erfahrungsvermittlung im Vordergrund.

Twinning in der Justiz kann neben der Vorbereitung der Erweiterungsstaaten auf den EU-Beitritt in Bereichen der fehlenden unionsrechtlichen Rechtsgrundlage zur Rechtsangleichung führen. Dies ist jedoch bei der heterogenen Entwicklung der Partnerstaaten zunehmend nicht mehr der Fall. Twinning entwickelt sich mithin zu einem diffusen Instrument, dessen Zielsetzung nicht mehr auf alle Partnerstaaten kohärent angewendet werden kann. Die Entwicklung von Justiz-Twinning zeigt eine Entwicklung von einem spezifischen Instrument der Beitrittsvorbereitung zu einem allgemeinen Entwicklungshilfeeinstrument zur Förderung der Rechtsstaatlichkeit. Dies spiegelt sich auch in den Inhalten der Justiz-Twinning.

5.2 Inhalte

Justiz-Twinning zur Förderung der Rechtsstaatlichkeit fokussieren sich grundsätzlich auf 13 Handlungsfelder und bilden ein breites Justizspektrum im Rahmen der Rechtsstaatsförderung ab. Der Schwerpunkt der Justiz-Twinning lag mit 25 % auf der Justizorganisation und dem Justizaufbau (siehe Abbildung 4). 12 % der Justiz-Twinning haben sich auf die Justizaus- und -fortbildung konzentriert. Beide Bereiche sind bislang nicht vergemeinschaftet. Auf das originäre Ziel von Twinning, das *Institution Building*, entfällt somit mit 37 % etwas mehr als ein Drittel der Justiz-Twinning. Sie befassen sich explizit nur mit dem Aufbau, der Organisation und den Strukturen der Justiz, inklusive der Ausbildung der Justizbediensteten. In diesen Bereichen besteht jedoch kein EU-Acquis für eine einheitliche Justizstruktur. Fragen des Justizaufbaus und der -organisation liegen in der Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten. Die weiteren Justiz-Twinning konzentrierten sich vorrangig auf die Rechtsinhalte. Institutionenaufbau und Rechtsinhalte lassen sich nicht immer trennen, aber der inhaltliche und methodische Transfer war insoweit prioritär.

Die Strafjustiz nahm mit dem Strafvollzug/der Bewährungshilfe (18 %) und dem Strafrecht/Strafprozessrecht (10 %) mit insgesamt 28 % einen großen inhaltlichen Schwerpunkt der Justiz-Twinning ein.

Abbildung 4: Inhaltliche Schwerpunkte der Justiz-Twinning, 1998 – 2019
Angaben in Prozent



Quelle: Eigene Darstellung.

Der EU-Acquis in diesem Bereich ist bis auf vereinzelte Bereiche jedoch gering bzw. auf Mindeststandards reduziert, ggf. wird auf europäische Standards durch Regularien des Europarats zurückgegriffen. Justiz-Twinning, die sich in ihrer Zielstellung explizit mit dem Transfer des EU-Acquis beschäftigen, liegen faktisch nur bei 1 %. Der Transfer des unmittelbaren EU-Acquis spielt bei Justiz-Twinning und somit im Rahmen der externen Europäisierung folglich nur eine subsidiäre Rolle. Eine besondere Stellung nehmen die Justiz-Twinning ein, die die Grundlagen der EU-Rechtsharmonisierung vorbereiten sollen (9 %). Diese leiten den Europäisierungsprozess ein bzw. müssen nach bereits erfolgtem Transfer die Grundlagen und Prozesse neu strukturieren, um die Europäisierung voranzutreiben. Diese Justiz-Twinning stellen 74 % der Gesamtanzahl aller Justiz-Twinning der Europäischen Kommission. Die weiteren Inhalte der Justiz-Twinning konzentrieren sich auf einzelne Rechtsgebiete wie das geistige Eigentum oder die Korruptionsbekämpfung.

Die Handlungsfelder der Justiz-Twinning weisen einen hohen Bezug zur strukturellen und horizontalen Dimension der Rechtsstaatlichkeit auf. Die inhaltliche Komplexität variiert stark zwischen den einzelnen justiziellen Handlungsfeldern. Justiz-Twinning können sich auf ein bestimmtes Rechtsgebiet mit Fragen zum materiellen und prozessualen Recht konzentrieren, die komplette Justizausbildung eines Staates oder die elementarsten Grundprinzipien der Rechtsstaatlichkeit thematisieren.

Bei den Justiz-Twinning geht es mithin nicht nur darum, einzelne Rechtsakte der EU bzw. anderer Institutionen oder der Mitgliedsstaaten umzusetzen. Sofern nicht ein bestimmter Rechtsakt der EU im Rahmen des Justiz-Twinning umgesetzt werden soll, gestalten sich die rechtlichen Grundlagen wie folgt: Allgemeine Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit und Schaffung eines Bewusstseins rechtsstaatlichen Handelns, *Europäische Mindeststandards* unterhalb des Sekundärrechts und das deutsche Justizsystem als Ausgangspunkt.

Unabhängig von den einzelnen Handlungsfeldern zeigt die Rolle des EU-Acquis einen Wandel seit der Initiierung der Justiz-Twinning. Der Transfer des EU-Acquis als Zielvorstellung und konkreter inhaltlicher Gegenstand von Justiz-Twinning war in der Anfangsphase zur Vorbereitung des Beitritts der MOE-Staaten 2004 sowie Rumänien und Bulgarien 2007 zu verzeichnen. Im Fokus standen insoweit konkrete Bezüge zur Vermittlung materiell-rechtlicher Inhalte

und Kommunikationsgrundlagen für eine direkte und kontinuierliche Zusammenarbeit im Bereich der Zivil- und Strafrecht. Anhand des Beispiels des EU-Beitritts von Kroatien lässt sich feststellen, dass sich die Justiz-Twinning in ihrem inhaltlichen Charakter zunehmend konkretisiert haben – von den Grundstrukturen eines rechtsstaatlichen Justizsystems bis hin zum Transfer eines konkreten EU-Acquis. Die Anwendung von Justiz-Twinning orientiert sich zunehmend an allgemeinen Grundsätzen und Strukturen der Rechtsstaatlichkeit, es sei denn, der Inhalt des Twinning-Projekts ist explizit auf das Sekundärrecht der EU eingegrenzt und bereits in der Zielsetzung festgelegt. Justiz-Twinning dienen mithin nicht mehr nur der punktuellen Anpassung an den EU-Acquis oder der Angleichung von Justiz-Strukturen an die EU-Standards, sondern zunehmend dem Aufbau struktureller Grundlagen im Rahmen der Rechtsstaatlichkeitsförderung, den sogenannten Grundzügen der Rechtsstaatlichkeit.

Die Rolle des EU-Acquis in Justiz-Twinning kann mithin in fünf Stufen kategorisiert werden (siehe Abbildung 5). Diese fünf Stufen reflektieren, dass die Europäisierung im Justizbereich einer komplexen Verflechtung von Rechtsgrundlagen unterliegt. Das analytisch-theoretische Konzept der externen Europäisierung greift insoweit zu kurz. Es geht mithin nicht nur um den Output, den Outcome oder Transfergrade. Vielmehr bedarf es innerhalb der Europäisierung einer Differenzierung zwischen der Europäisierung im weiteren Sinne und einer Europäisierung im engeren Sinne.

Abbildung 5: Die Rolle des EU-Acquis in Justiz-Twinning

Stufe 5	Strategische Dominanz des EU-Acquis
Stufe 4	EU-Acquis als Teil des internationalen Rechtsrahmens
Stufe 3	EU-Acquis als Gegenstand der Implementierung
Stufe 2	Primärrechtliche Grundsätze als Handlungsrahmen
Stufe 1	Kein EU-Acquis

Quelle: Eigene Darstellung.

Eine Europäisierung im weiteren Sinne bezieht sich dabei auf alle Objekte, die ihre Herkunft in Europa haben, während sich die Europäisierung im engeren Sinne auf erstens eine Europäisierung i.S.d. EU-Primär- und Sekundärrechtsvorgaben, d.h. bereits

harmonisierter Bereiche, zweitens auf eine Europäisierung i.S.d. Vorgaben des Europarats oder drittens auf eine Europäisierung i.S.d. mitgliedstaatlichen Strukturen und Vorgaben als Teil der EU beschränkt.

5.3 Ergebnisse

Unsere Auswertungen der zwischen 1998 und 2019 betrachteten Justiz-Twinning zeigen, dass diese in der Regel der Beginn oder ein Teil von langjährigen Justizreformen im Rahmen der jeweiligen Rechtsstaatlichkeitsförderung sind. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Justiz-Twinning zwar Analysen zu Justizdefiziten, justizpolitische Grundlagendokumente, Gesetzes- oder Reformstrategien, EU-Best-Practice-Beispiele bis hin zu Trainings oder Studienreisen anbieten können, aber sie können nicht automatisch die Verabschiedung von Gesetzen, justizpolitische Leitlinien und Strategien oder eine Änderung in der Justizorganisation bewirken. Dies obliegt allein dem Partnerstaat. Es ist die ausschließliche Aufgabe von Justiz-Twinning, den Akteur*innen in den Partnerstaaten praktische Unterstützung für die selbstständige Umsetzung von Justizreformen und die Behebung von Justizdefiziten anzubieten. Unter Berücksichtigung dieser Maßgabe lässt sich festhalten, dass bereits bei Abschluss der Justiz-Twinning erste Ergebnisse umgesetzt und die Ziele in den untersuchten Justiz-Twinning unseren Analysen zufolge in großen Teilen erreicht wurden.

Der konkrete Output von Justiz-Twinning in Form von beispielsweise verabschiedeten Gesetzen, der Reduzierung der Verfahrensdauer, der Publizierung juristischer Fachliteratur etc. erlaubt einen ersten Rückschluss auf den Transfergrad: Überwiegend wurde eine Anpassung der in dem jeweiligen Justiz-Twinning behandelten Gesetze, Regularien, Trainingsmodelle oder sonstigen Arbeitsgrundlagen an die nationalen Rahmenbedingungen und bestehende Gesetze vorgenommen. Oder die seitens des Mitgliedsstaates präsentierten Dokumente dienen zumindest als Vorlage. In seltenen Fällen wurden die Anregungen quasi eins zu eins bzw. analog umgesetzt. Gleichfalls selten zeigten die Akteur*innen im Partnerstaat kein Interesse an den Empfehlungen oder sie haben diese zunächst nur zur Kenntnis genommen. All dies zeigt: Justiz-Twinning können die Grundlage für den Europäisierungsprozess durch die Präsentation des partiellen Justiz-Acquis und EU-Best-Practices für die festgestellten Justiz-Defizite sein.

Die Angleichung von Inhalten und Funktionsweisen der Justiz an die Standards der EU ist zwar eine notwendige Bedingung im Bereich der europäischen Rechtsstaatsförderung, jedoch noch keine hinreichende. Justiz-Twinning zielen auf mehr als einen reinen Regeltransfer. Es geht vielmehr auch um Rechtsmethodik und bereichsspezifische Fähigkeiten, die im Fokus stehen. Mit anderen Worten: Justiz-Twinning sollen auch eine Europäisierung des Mindsets bewirken, d.h. ein Umdenken im Sinne eines Rechtsstaatsverständnisses der EU. Dies betrifft die Bewusstseinsförderung für die Notwendigkeit bestimmter rechtsstaatlicher Strukturen und entsprechender professioneller Arbeitsweisen. Hierbei geht es folglich um das Denken, das Berufsethos und das Handeln der Richter*innen, Staatsanwält*innen und weiterer Justizbediensteter in den Partnerstaaten, was sich allerdings nicht primär über den Output bzw. ohne weitere Prüfungen messen lässt, aber gleichwohl eine weitere wichtige Grundlage für ein (zukünftiges) rechtsstaatliches Handeln ist.

5.4 Nachhaltigkeit und Partnerschaft

Die nachhaltige Wirksamkeit von Justiz-Twinning ist nicht selbstverständlich, zumal kein einheitliches Verständnis über den Begriff der Nachhaltigkeit bei Twinning im Untersuchungszeitraum bestand. Die Nachhaltigkeit dient primär der Absicherung der Projektergebnisse und kann u.a. über die Dokumentation der Projektergebnisse erfolgen. Ein einmaliges Justiz-Twinning ist jedoch in der Regel nicht ausreichend, um das Justizdefizit im Partnerstaat zu beheben. Justizreformen sind komplex und langwierig. Nach Abschluss eines Justiz-Twinning besteht regelmäßig ein hoher Bedarf an einer Fortführung der Zusammenarbeit bzw. weiteren Umsetzung der Projektergebnisse. Eine Form ist die bilaterale Zusammenarbeit mit der Deutschen Stiftung für internationale rechtliche Zusammenarbeit (IRZ). Die IRZ verfügte über die Möglichkeit, Ergebnisse abzusichern und Partnerschaften aufzubauen bzw. fortzuführen. Dies erfolgte jedoch z.T. nur selektiv.

Der Partnerschaftsgedanke war bei den Justiz-Twinning nicht primär verankert, sondern eher der Ausnahmefall. Der Aufbau einer (langfristigen) Partnerschaft war nicht das Ergebnis der untersuchten Justiz-Twinning. Von den befragten Expert*innen wurde Twinning teilweise sogar als „Einbahnstraße“ in Form einer einseitigen Informationsübermittlung wahrgenommen. Deutschland verfügt z.B. aufgrund seines föderalen Justizsystems nicht über die

Strukturen, zentrale und langfristige Justizpartnerschaften zu unterhalten. Die IRZ ist darüber hinaus nur einer von mehreren Akteuren der internationalen rechtlichen Zusammenarbeit. Sie kann Partnerschaften einleiten oder in Form eines bilateralen Projekts ausbauen. Der originäre Partnerschaftsgedanke von Twinning in Form einer „Verwaltungspartnerschaft“ lässt sich aber im Rahmen der Rechtsstaatlichkeitsförderung nicht als „Justizpartnerschaft“ direkt übertragen, sondern ist einzelfallabhängig.

Der Regelfall ist, dass im Untersuchungszeitraum Justiz-Twinning nach Abschluss des jeweiligen Projektes beendet werden – und somit auch die Zusammenarbeit. Dies untermauert die z.T. periodische Abgeschlossenheit der Justiz-Twinning. Damit zeigt sich – ohne dass dies in der persönlichen Verantwortung der Langzeitberater*innen (RTA) oder Projektleitungen (PL) läge – der fehlende Partnerschaftsgedanke über die Projektlaufzeit hinaus und die fehlende Rückkoppelung seitens der EU, z.B. durch Einbindung der RTA und PL seitens der Delegationen der Europäischen Union im Partnerstaat bzw. der Europäischen Kommission in die weitere strategische Entwicklung der Rechtsstaatsförderung in den Partnerstaaten. Diese Partnerschaften bzw. die weitere Begleitung der Justizreformen sind jedoch notwendig, um den Verlust von Kenntnissen und Erfahrungen aus den Justiz-Twinning zu verhindern oder zumindest zu verringern. Und ohnehin beschränkt sich der Europäisierungsprozess nicht nur auf ein Justiz-Twinning. Es bedarf vielmehr eines umfassenden Konzepts zur jeweiligen Rechtsstaatsförderung, in denen Twinning strategisch und gezielt – entsprechend dem spezifischen Bedarf – eingesetzt werden können, um eine Europäisierung im Justizbereich effektiv voranzutreiben.

6 Deutsche Justizbedienstete als Transferagenten in Justiz-Twinning: im Spagat zwischen Eigenmotivation und dienstrechtlicher Würdigung

Deutschland hatte sich eine Vorreiterrolle bei den Justiz-Twinning erarbeitet, doch mit der geografischen Ausweitung des Instruments kam es zu Verschiebungen im Wettbewerb der Mitgliedsstaaten. Deutschland muss jedoch mit seinen Bediensteten in der Justiz wettbewerbsfähig bleiben. Die IRZ fungiert mit ihren Expert*innen als Transferagentin im

Auftrag des Bundesministeriums der Justiz (BMJ). Die Expert*innen, d.h. die Projektleitung (PL), Langzeitberater (RTA) und Kurzzeitexperten (STE), sind das Herzstück der Justiz-Twinning – ohne sie findet kein Transferprozess statt. Sie sind entscheidend für die inhaltliche und professionelle Qualität der Justiz-Twinning. Reibungslos verläuft deren Einsatz als Expert*innen jedoch nicht.

Die IRZ bewirbt im Auftrag des BMJ Justiz-Twinning, die von der Europäischen Kommission ausgeschrieben werden. Die Bundes- und Landesjustiz stellt hierfür das Personal zur Verfügung, das die IRZ vorrangig in Form eines Netzwerks rekrutiert. Die Rekrutierung von Expert*innen für Justiz-Twinning erfolgt mithin nicht im Rahmen eines formalen Auswahlverfahrens, sondern in Form einer persönlichen Anfrage an den Kurzzeitexperten (STE). Diese fand im Untersuchungszeitraum seitens der IRZ (28 %), der PL bzw. RTA (45 %) oder auf Anfrage bzw. Empfehlung eines anderen STE (17 %) statt. Letzteres erfolgte auch im Rahmen eines kollegialen Netzwerkes. Nur 7 % der im Rahmen unserer Studie befragten STE gaben an, dass die Anfrage vom Dienstherrn ausgegangen sei. Der Rekrutierungsprozess von STE gestaltete sich oft schwierig. Gründe hierfür waren: Probleme bei der Freistellung vom Dienst, Arbeitsbelastung der STE, mangelnde Sprachkenntnisse oder eine zu kurzfristige Terminierung der Twinning-Aktivität. Die Bundes- und Landesjustiz ist somit Personaldienstleister für Justiz-Twinning, ohne jedoch einen direkten Einfluss zu haben. Sie agiert passiv in den Justiz-Twinning.

Twinning ist bislang kein programmatischer Schwerpunkt der externen Justizpolitik Deutschlands. Die IRZ befindet sich in einem Dilemma zwischen dem bundespolitischen Auftrag der internationalen Zusammenarbeit und der nicht unmittelbaren Verfügbarkeit von Richter*innen, Staatsanwält*innen und weiteren Justizbediensteten für einen Twinning-Einsatz. Zwar sind auch auf der Bundesebene die Richter*innen eines Bundesgerichts und Justizbedienstete der Bundesoberbehörden (Bundesamt für Justiz, Deutsches Patent- und Markenamt) nicht unmittelbar für die IRZ und somit für Justiz-Twinning verfügbar, da es sich um eigenständige Gerichte und Behörden handelt. Jedoch bewegen sich die Justiz-Twinning innerhalb des Justiz-Ressorts des Bundes (Geschäftsbereich des BMJ). Die Mehrheit der Richter*innen und Justizbediensteten sind im Zuständigkeitsbereich der Länder beschäftigt, sodass sich insoweit ein Kompetenz- und Zuständigkeitskonflikt auftut. Die Justiz-Twinning, durchgeführt durch die

IRZ, können ohne die Richter*innen, Staatsanwält*innen und Justizbediensteten der Länder nicht durchgeführt werden. Die Landesjustiz stellte in den untersuchten Justiz-Twinnings 90 % der Expert*innen zur Verfügung. Es besteht insofern ein Abhängigkeitsverhältnis der Bundes- von der Landesjustiz. Ohne Expert*innen kann kein Justiz-Twinning und kein Transferprozess stattfinden. Die Praxisexpertise im Bereich der Justiz liegt auf der Länderebene.

Die Unterstützung der Dienstherren ist für die Verfügbarkeit der Expert*innen unabdinglich. Diese ist jedoch sehr unterschiedlich. In einigen Bundesländern war die Freistellung für eine RTA-Tätigkeit unproblematisch, in Form der Zuweisung oder Beurlaubung unter Wegfall der Bezüge für die Entwicklungszusammenarbeit nach den Regelungen des jeweiligen Landes bzw. des Bundes. In anderen Fällen stellen die fehlenden Personalkapazitäten einen Hinderungsgrund für die Unterstützung dar.

Auch die Kurzzeiteinsätze der STE zeigen, wie heterogen die Unterstützung des jeweiligen Dienstherrn ausfallen kann. 32 % der Beteiligten erhielten keine oder nur eine geringe Unterstützung der Dienstherren, gegenüber 42 % der befragten STE, die von einer hohen bis sehr hohen Unterstützung ihres Dienstherrn berichteten. Ein Viertel der Befragten sprach von einer „mittleren“ Unterstützung. Die Unterstützung der Dienstherren in Form der Freistellung vom Dienst wird insoweit kritisch gesehen, als dass seitens des Bundes und in den meisten Bundesländern unterschiedlich mit der Frage umgegangen wird, ob und wie viel Freistellung für einen Twinning-Einsatz gewährt wird bzw. ob der Expert*innen-einsatz dienst-/ arbeitsrechtlich überhaupt ermöglicht wird und ob das Honorar behalten werden darf. Neben der Arbeitsbelastung der STE ist auch die limitierte Verfügbarkeit der STE für die Justiz-Twinnings problematisch. STE, die fachlich und persönlich sehr gut geeignet sind und/oder bereits im Partnerstaat ein positives Feedback der Partner erhalten haben, sollten mehrfach eingesetzt werden, um auch die Kontinuität im Justiz-Twinning zu gewährleisten. Je nach Bundesland und auch je nach Behörde oder Gericht wird eine bestimmte Anzahl von freien Tagen in Form des Sonderurlaubs oder Dienstreisen gewährt. Justiz-Twinnings unterliegen mithin dienstrechtlichen Problemstellungen, die neben der Arbeitsbelastung Einfluss auf die Verfügbarkeit der STE haben.

Die Unterstützung der Dienstherren der Landes- und Bundesjustiz für Expert*inneneinsätze ist mithin

nicht flächendeckend gewährleistet. Zum Teil bestehen auch Befürchtungen der Dienstherren, dass die Gewährung von Auslandsverwendungen im Rahmen von Twinning sich negativ auf Personalforderungen auswirken könnte. Da bereits vielfach Personalengpässe in der Justiz bestehen, ist die Unterstützung des Dienstherrn für Twinnings daher individuell und stark einzelfallbezogen.

Problematisch ist auch, dass die Auslandsverwendung überwiegend keine Rolle in der Personalentwicklung spielt und ein Twinning-Einsatz für die mitwirkenden Expert*innen keine Verbesserung ihrer Beförderungschancen mit sich bringt. 97 % der befragten STE gaben an, dass der Expert*innen-einsatz in einem Justiz-Twinning nicht zu einer Verbesserung der Beförderungschancen geführt habe. Bei den RTAs und PL waren es 100 %. Eine Würdigung der Twinning-Einsätze in den dienstlichen Beurteilungen findet nur in Ausnahmefällen statt. 78 % der STE berichteten, dass der Twinning-Einsatz in der Beurteilung nicht berücksichtigt wurde. Anerkennung und ggf. Lob für ihren Twinning-Einsatz hat nur ein Drittel (36 %) von ihren Vorgesetzten erhalten. Zwei Drittel der STE erhielt keine Wertschätzung. Somit verwundert es nicht, dass zurückgekehrte RTAs ihre temporäre, durch die Twinning-Tätigkeit bedingte Abwesenheit in Bezug auf Beurteilungen und Beförderungen und damit das berufliche Fortkommen als Nachteil ansehen. Dies trifft auch auf die STE zu. „Unsere Justiz hat kein Interesse“ lautet ein Fazit in unseren Interviews (QUAN b, AB04, 2/28). Dieses Zitat stellt das Worst-Case-Szenario der internationalen rechtlichen Zusammenarbeit mit Justiz-Twinnings dar.

Hintergrund für die unzureichende Würdigung des Auslandseinsatzes ist das öffentliche Dienstrecht und die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) in Bezug auf das Beurteilungswesen. Diese dienstrechtlichen Grundlagen bzw. die fehlende/unzureichende Umsetzung haben internationale Einsätze in Justiz-Twinnings nicht integriert bzw. können es nach derzeitiger Rechtslage nicht. Die Wertschätzung des Einsatzes als Expert*in in Justiz-Twinnings erfolgt dienstrechtlich nur in Ausnahmefällen, ist aber kein systematischer Bestandteil der Personalentwicklung im Bereich der Justiz. In der dienstrechtlichen und personalstrategischen Unterstützung von Justiz-Twinnings bestehen insoweit in Deutschland erhebliche Defizite.

Der Einsatz der Expert*innen steht somit in einem Spannungsverhältnis zwischen persönlichem Inter-

esse und beruflichem Fortkommen. Ihre Motivation begründet sich primär aus ihrem Eigeninteresse an der internationalen Zusammenarbeit, an der Weitergabe der eigenen Expertise und dem Interesse, Kenntnisse über andere Justizsysteme zu erlangen. Die Anforderungen an die Expert*innen sind jedoch hoch und komplex, insbesondere bei den RTAs. Sie sind formalistisch auf die Fachexpertise, Berufserfahrungen und insbesondere bei der PL auf den beruflichen Rang in der Behördenhierarchie fokussiert. Zwar sind die Fähigkeiten von Generalist*innen gefragt, dennoch sind Management- und Personalführungskennntnisse unabdingbar, die nicht unmittelbar in jeder beruflichen Position von Richter*innen oder Staatsanwält*innen selbstverständlich sind. Als Softskills sind Kommunikationsfähigkeiten, Offenheit und Flexibilität für eine erfolgreiche Tätigkeit als Expert*in neben englischen Sprachkenntnissen unabdingbar, die jedoch nicht originärer Bestandteil der Juristenausbildung sind. Somit hängt es von einzelnen Expert*innen ab, ob sie diese Fähigkeiten mitbringen. Die Tätigkeit der Expert*innen entsprach oft einem Sprung ins kalte Wasser – die Vorbereitung auf Auslandsverwendungen war häufig rudimentär und einzelfallabhängig.

Damit lässt sich als Zwischenfazit festhalten, dass die Expert*inneneinsätze für Justiz-Twinning nicht in eine Gesamtstrategie einer internationalen Personalpolitik Deutschlands bzw. der Justiz integriert sind. Auch Twinning-Kurzzeiteinsätze finden keine Berücksichtigung in den Personalentwicklungskonzepten der Justiz. 93 % der befragten STE verneinten die Existenz einer entsprechenden Regelung. Die Expert*innen sind in der Regel Alleinkämpfer*innen, freigestellt durch ihre Dienstherren und im Rahmen eines Dienstvertrags mit der IRZ verbunden. Bezüglich einer systematischen Berücksichtigung in der Justizausbildung oder Personalentwicklung bestehen bislang nur politische Absichtserklärungen. Als politische Handlungsgrundlage und auch -notwendigkeit kann der zwischenzeitlich ergangene Beschluss der 86. Europaministerkonferenz vom 20. Mai 2021 zur Europafähigkeit der Landesverwaltungen gemeinsam mit den vorherigen EU-Staatssekretärsbeschlüssen aus den Jahren 2009 und 2014 dienen. Die Beteiligung der Bundes- und Landesbediensteten an Twinning wurde hierin befürwortet. Um die erforderlichen Expert*innen vermehrt

gewinnen zu können, sollen Hürden vermieden und personal- und besoldungsrechtliche Möglichkeiten ausgeschöpft werden.⁸ Die innenpolitischen Ambitionen werden mit den Schlussfolgerungen des Rates vom 19. November 2021 europapolitisch untermauert. Hierin wird Twinning als internationales Instrument explizit anerkannt und somit auch aufgewertet. Der Rat fordert die Mitgliedsstaaten zum aktiven Handeln auf: „Der Rat fordert die Mitgliedsstaaten auf, auf institutioneller Ebene Anreize für die Einbeziehung ihrer jeweiligen Experten für den öffentlichen Sektor und Einsätze in Partnerländern zu schaffen und negative Anreize in dieser Hinsicht auszuräumen.“ (Rat der Europäischen Union 2021, S. 3, Punkt 7).

7 Justiz-Twinning – Quo vadis?

Justiz-Twinning haben ihren Ursprung als Ad-hoc-Instrument der Erweiterungspolitik und sind nunmehr als eine projektbasierte Rechtsstaatsförderung in den EU-Außenbeziehungen einzuordnen. Die Entwicklung des Instruments Twinning und das Aufkommen der Rechtsstaatlichkeitsdebatte in der EU verliefen parallel und dynamisch. Mehrere Twinning-Generationen von 1997 bis 2019 prägten den Transferprozess von rechtsstaatlichen Inhalten. Twinning ist ein einzigartiges Instrument mit der exklusiven Expertise öffentlicher Institutionen. Aber Twinning ist nicht immer die richtige oder zeitlich passendste Instrumentenwahl. Die Policy *Justiz als Kernelement der Rechtsstaatlichkeit* hat zudem Besonderheiten, die mit den grundlegenden Zielen von Twinning nicht kompatibel sind, so u.a. der Partnerschaftsgedanke. Das Twinning-Instrument kann zudem nur auf eine Europäisierung in kleinen Schritten zielen, denn die Harmonisierung von Rechtssystemen ist ein langwieriger Prozess, auch wenn die Projektziele z.T. hohe Ambitionen aufweisen.

Mit Blick auf die Konzeption der Twinning erscheint die *One size fits all*-Strategie der Europäischen Kommission im Hinblick auf die Inhalte der Justiz-Twinning revisionsbedürftig. Der zunächst punktuelle Einsatz von Justiz-Twinning zur Anwendung des EU-Acquis oder zur unterstützenden Beseitigung von spezifischen Justizdefiziten hat sich gewandelt. Justiz-Twinning zeigen eine Entwicklung von einem

⁸ Siehe BMWK/NCP Koordinator*innentreffen vom 10. März 2022: <https://www.ncp-twinning.de/wp-content/uploads/2022/03/Twinning-Meeting-10.03.2022-2.pdf> (Letzter Zugriff: 20. November 2024)

spezifischen und zum Teil komplexen Instrument der Beitrittsvorbereitung zu einem allgemeinen Entwicklungshilfelinstrument. Für die Zukunft erscheint eine stärkere Einbettung der Justiz-Twinning in den EU-Acquis und in die Mindeststandards der EU, einschließlich derjenigen ihrer Mitgliedsstaaten, unausweichlich, um die Glaubwürdigkeit der Justiz-Twinning als EU-Projekte im internationalen Kontext und Projektwettbewerb aufrechtzuerhalten.

Das Instrument Twinning sollte angesichts der internationalen Ausrichtung und des nunmehr weltweiten Einsatzes nicht „verwässert“ werden. Die originäre Zielsetzung war die Vorbereitung der Beitrittskandidaten auf den EU-Beitritt. Sodann wurde es ab 2007 zwar auch für die Nachbarstaaten genutzt, hat sich aber dennoch im Justizsektor aufgrund der subsidiären Verankerung der Rechtsstaatlichkeit quantitativ nicht etabliert. Nunmehr wird der geografische Bereich seit dem Jahr 2020 nochmals erweitert. Im Bereich der Justiz sollte seitens der Europäischen Kommission in Erwägung gezogen werden, Twinning als „Premium-Instrument“ erst in einem bestimmten Stadium der Justizreform zu etablieren. Andere Projektarten könnten als Vorbereitung dienen, um Justiz-Twinning effektiv einzusetzen und nicht (nur) als Ketteninstrument durchzuführen. Insoweit könnten auch die Justiz-/ Verwaltungskapazitäten der Mitgliedsstaaten entlastet werden.

Es gilt aber auch zu klären, wie der künftige Wettbewerb von 27 Mitgliedsstaaten als Vorbild für einen heterogenen Empfängermarkt gestaltet werden kann, um die Chancengleichheit zwischen den alten Big-Five und den neuen sowie kleinen Mitgliedsstaaten zu gewährleisten. Ein Eingriff in den Wettbewerb zur Auswahl des mitgliedstaatlichen Twinning-Partners erscheint nicht zielführend. Eine Marktaufteilung sollte nicht durch die Europäische Kommission erfolgen. Eine potenzielle Entwicklungsmöglichkeit des Instruments Twinning liegt jedoch in der weiteren Stärkung der Verbindung zwischen alten und neuen Mitgliedsstaaten. Ein neuer Mitgliedsstaat sollte jedoch erst dann als Partner für ein Justiz-Twinning zugelassen werden, wenn sein Justizsystem vollständig den EU-Vorgaben und Standards (d.h. dem EU-Acquis) entspricht. Ansonsten entsteht der Eindruck, dass die EU noch nicht vollständig an den EU-Acquis angepasste Justizsysteme als Vorbild für die Justiz-Systeme in den Erweiterungs- und Nachbarstaaten verwendet. Darüber hinaus sollten nur diejenigen Mitgliedsstaaten für Justiz-Twinning zugelassen werden, gegen die kein Rechtsstaatsmechanismus eingeleitet wurde bzw. bei denen der

Bericht über die Rechtsstaatlichkeit keine Bedenken aufwirft. Es gibt nicht *das* perfekte Justiz-Vorbild. Dennoch sollten nur diejenigen EU-Mitgliedsstaaten in Justiz-Twinning als beratender Partner aktiv sein, die sich selber innerhalb der EU keiner Rechtsstaatlichkeitsverletzungen stellen müssen. Ein Mitgliedsstaat, der in den EU-Außenbeziehungen als Vorbild auftritt, muss auch in der Binnenperspektive ein Vorbild sein.

Mit Blick auf das Engagement Deutschlands im Rahmen der Justiz-Twinning lassen sich die folgenden Handlungsempfehlungen aus den Befunden ableiten: Zunächst bedarf es im Bereich der Twinning-Akteure einer Stärkung der Expert*innen auf der Mikroebene in Form einer verbesserten Wertschätzung ihrer Arbeit und einer Anpassung des Dienstrechts. Justiz-Twinning werden bis dato zu einem großen Teil über das Eigen-Engagement von Richter*innen, Staatsanwält*innen und weiteren Justizbediensteten realisiert. Die Auslandsverwendungen bedürfen jedoch einer dienstrechtlichen Verankerung, um das Ansehen von Auslandstätigkeiten zu stärken und das berufliche Fortkommen der Expert*innen abzusichern. Hierzu zählt auch die Wahrnehmung von Projektleitungsaufgaben. Im Fokus stehen hierbei die Beamtengesetze und Laufbahnverordnungen des Bundes und der Bundesländer. Die politischen Zusicherungen der Beschlüsse der Justizministerkonferenzen und der EU-Staatssekretär*innen haben bislang noch keinen Niederschlag gefunden. Vorrang hat bisher die Bewältigung der nationalen Justizaufgaben, doch die Justiz muss vermehrt europäisch/international arbeiten und auch aus beamtenrechtlicher Sicht müssen die Dienstherren die berufliche Fortentwicklung der Beamt*innen im Blick behalten, um als Arbeitgeber attraktiv zu bleiben. Somit lautet die erste Handlungsempfehlung, ein Personalrahmenkonzept für internationale Verwendungen von Justizbediensteten mit den Ländern zu erstellen, um die Expert*inneneinsätze im Rahmen von Twinning zu legitimieren und sicherzustellen, dass die weitere berufliche Entwicklung nicht behindert, sondern gefördert wird.

Eine zweite Handlungsempfehlung bezieht sich auf die Änderung der Laufbahnverordnungen, beginnend mit der Bundeslaufbahnverordnung als Muster und dem Bund als zuständigen Ansprechpartner für die Außenpolitik und somit Auslandsverwendungen der eigenen Bediensteten. Die Länder könnten entsprechend folgen. Die dienstrechtliche Novellierung von Auslandsverwendungen ist ein komplexes Projekt, das zwar zunächst formalistisch erscheint und

auch mit Sicherheit der Lösung dienstrechtlicher Fragestellungen bedarf. Sie bietet aber die Chance für eine konsequente Nachwuchsförderung zur Stärkung der internationalen Personalpolitik. Twinning-Einsätze als operatives Element der internationalen Zusammenarbeit können als Vorbereitung von späteren internationalen Führungs- und Leitungspositionen in europäischen und internationalen Organisationen dienen. Hier besteht Handlungsbedarf. Es besteht seit vielen Jahren eine nur geringe inter-

nationale Repräsentanz von deutschen öffentlichen Bediensteten in europäischen und internationalen Institutionen. So wird auf eine Erhöhung der deutschen Repräsentanz gedrungen (u.a. Deutscher Bundestag 2023, Drs. 20/8120 vom 21.08.2023, 2008, Drs. 16/7938 vom 28.01.2008; 2004, Drs. 15/2652 vom 09.03.2004, 1998, Drs. 13/10793 vom 26.05.1998). Twinning könnte als ein Modell für eine strategische internationale Personalentwicklung von öffentlichen Bediensteten dienen.

Literaturverzeichnis

- Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK). 2023. 25 Jahre EU-Twinning – ein Erfolgsmodell der Zusammenarbeit. *Schlaglichter der Wirtschaftspolitik*, 23-09. Berlin. Letzter Zugriff: 20. November 2024. [Volltext](#)
- Dimitrova, Antoaneta. 2002. Enlargement, Institution-Building and the EU's Administrative Capacity Requirement. *West European Politics* 25 (4):171–190.
- Europäische Kommission. 1998. *Twinning: An Instrument for Institution Building - A Reference Manual on Twinning Projects*. Brüssel.
- Europäische Kommission. 2018. *Twinning Manual*. Revision 2017 – Update 2018. Brüssel. Letzter Zugriff: 20. November 2024. [Volltext](#)
- Grabbe, Heather. 2006. *The EU's transformative power*. Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Müller-Graff, Peter-Christian. 2004. Rechtsstaatlichkeit als EU-Beitrittsvoraussetzung. In *Polens Rechtsstaat am Vorabend des EU-Beitritts*, Hrsg. Claus Dieter Classen, 1–20. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Papadimitriou, Dimitris, und David Phinmore. 2004. Europeanization, Conditionality and Domestic Change: The Twinning Exercise and Administrative Reform in Romania. *Journal of Common Market Studies* 42 (3): 619–639.
- Rat der Europäischen Union. 2021. *Fachwissen des europäischen öffentlichen Sektors im Rahmen des auswärtigen Handelns der Union*. 14110/21. Brüssel. Letzter Zugriff: 20. November 2024. [Volltext](#)
- Schimmelfennig, Frank, und Ulrich Sedelmeier. 2005. Introduction: Conceptualizing the Europeanization of Central and Eastern Europe. In *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Hrsg. Frank Schimmelfennig und Ulrich Sedelmeier, 1–28, 1. Aufl. Ithaca: Cornell University Press (Cornell studies in political economy).
- Thau, Susanne. 2009. *Twinning – Ein europäisches Förderinstrument. Entstehung, Ziele und Bewertung partnerschaftlicher Zusammenarbeit*. Saarbrücken: VDM Verlag Dr. Müller.
- Tomalová, Eliska, und Elsa Tulmets. 2007. Twinning Projects: Analysing the Experience of "old" EU Member States and Evaluating the Benefits of Twinning Out for the "new" EU Member States. In *Institutional Dynamics and the transformation of Executive Politics in Europe*, Hrsg. Morten Egeberg, 379–428. Universität Mannheim, CONNEX Report Series Nr. 03. Letzter Zugriff: 20. November 2024. [Volltext](#)
- Tulmets, Elsa. 2005. The Management of New Forms of Governance by Former Accession Countries of the European Union: Institutional Twinning in Estonia and Hungary. *European Law Journal* 11 (5):657–674.

Autorinnen



Carolin Rama M.A.

Referentin im Bundesministerium für Bildung und Forschung,
Promovendin an der Fakultät für Gesellschaftswissenschaften,
Universität Duisburg-Essen

Mail: carolin.rama@stud.uni-due.de



Prof. Dr. Ute Klammer

Geschäftsführende Direktorin des
Instituts Arbeit und Qualifikation (IAQ)

Mail: ute.klammer@uni-due.de

Telefon : +49 203 37 91827

IAQ-Report 2024 | 12

Redaktionsschluss: 24.11.2024

Institut Arbeit und Qualifikation
Fakultät für Gesellschaftswissenschaften
Universität Duisburg-Essen

IAQ-Report:

<https://www.uni-due.de/iaq/iaq-report.php>

Über das Erscheinen des IAQ-Reports informieren wir über eine Mailingliste:
<https://www.uni-due.de/iaq/newsletter.php>

Der IAQ-Report (ISSN 1864-0486) erscheint seit 2007 in unregelmäßiger Folge als ausschließlich elektronische Publikation. Der Bezug ist kostenlos.

IAQ im Internet

<https://www.uni-due.de/iaq/>

DuEPublico

Duisburg-Essen Publications online

UNIVERSITÄT
DUISBURG
ESSEN

Offen im Denken

ub | universitäts
bibliothek

Dieser Text wird via DuEPublico, dem Dokumenten- und Publikationsserver der Universität Duisburg-Essen, zur Verfügung gestellt. Die hier veröffentlichte Version der E-Publikation kann von einer eventuell ebenfalls veröffentlichten Verlagsversion abweichen.

DOI: 10.17185/duepublico/82771
URN: urn:nbn:de:hbz:465-20241213-062321-6

Alle Rechte vorbehalten.