

Twinning als Herausforderung des Beamtenrechts

Prof. Dr. Thorsten Ingo Schmidt*

Twinning stellt trotz jahrelanger Praxis für viele Beamte immer noch eine terra incognita dar. Im Folgenden werden zunächst der Begriff und die Bedeutung des Twinnings geklärt (I.), bevor geeignete Rechtsformen für den Einsatz als Kurz- oder Langzeitexperte (II.) sowie als Projektleiter erörtert werden (III.), wobei besondere Fragen entstehen, wenn twinnende Behörde und Entsendebehörde nicht identisch sind (IV.). Sodann werden die finanziellen Vorteile für den twinnenden Beamten (V.), sein Versicherungsschutz (VI.) sowie die pensionsrechtlichen Folgen (VII.) betrachtet. Eine Zusammenfassung rundet die Darstellung ab (VIII.).

I. Begriff, Bedeutung und Rechtsgrundlagen des Twinnings

Mit fortschreitender Integration der Europäischen Union haben sich die unionsinternen Standards der Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung erhöht, wodurch zugleich der Abstand zu Beitrittskandidaten gewachsen ist. Dies war Anstoß für die Europäische Union, ein System verwaltungsmäßiger Hilfe in Form des Twinnings zu etablieren. Darunter versteht man die Entsendung von Beschäftigten des öffentlichen Dienstes eines EU-Mitgliedstaates zu dem öffentlichen Dienst in den Partnerländern der Europäischen Union, um dort den Aufbau rechtsstaatlicher Strukturen in Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung zu fördern und dieses Partnerland auf diesem Wege an die Standards der Europäischen Union heranzuführen. Dieses Twinning kam zunächst den Beitrittskandidaten der Europäischen Union zugute. Nachdem die Erweiterung der Europäischen Union zu einem gewissen Abschluss gekommen ist, wird Twinning auch im Verhältnis zu Partnerländern im geographischen Umfeld der Europäischen Union praktiziert. Dabei erscheint die Bezeichnung als Twinning besonders treffend, denn Dienstposten in dem Partnerland werden wie durch einen Zwilling doppelt besetzt, zum einen durch einen einheimischen Beschäftigten, zum anderen durch einen Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes eines Mitgliedstaates der Europäischen Union. Dabei kommen zum einen Kurz- und Langzeitexperten aus den EU-Mitgliedstaaten zum Einsatz, zum anderen verbleiben innerhalb der Mitgliedstaaten Projektleiter mit nur kurzfristigen Auslandseinsätzen. Als Rechtsgrundlagen für diese Einsätze steht auf europäischer Ebene nur ein Handbuch der EU-Kommission¹ zur Verfügung, nicht aber eine Verordnung oder eine Richtlinie, im nationalen deutschen Beamtenrecht lediglich die allgemeinen Rechtsinstitute.

II. Kurz- und Langzeitexperteneinsätze

Der wichtigste Bestandteil des Twinnings sind die Einsätze von Experten für kürzere oder längere Zeit vor Ort, wofür das deutsche Beamtenrecht in Form des Einsatzes im Hauptamt (1.), in Gestalt einer Zuweisung (2.) oder als Nebentätigkeit (3.) grundsätzlich drei mögliche rechtliche Einkleidungen bereitstellt.

1. Einsatz im Hauptamt

Im Hauptamt erfüllt ein Beamter Pflichten gegenüber seinem jeweiligen Dienstherrn und wird dafür besoldungsmäßig alimentiert. Grundsätzlich sind diese Pflichten im Gebiet des jeweiligen Dienstherrn zu erbringen, was eine geographische und eine funktionale Komponente beinhaltet. Für den Bereich des Twinnings ist zwischen Ministerialbeamten (a) und Beamten nachgeordneter Behörden (b) zu unterscheiden.

a) Ministerialbeamte

Ministerialbeamte werden im Pflichtenkreis des jeweiligen Ministeriums tätig. Die Frage, ob die Teilnahme an Twinning-Projekten zu ihrem Aufgabenkreis gehört, lässt sich deshalb nur danach beantworten, ob das Twinning auch zu den Aufgaben des Ministeriums selbst zählt. Vorrangig obliegt einem Ministerium nach dem Ressortprinzip des Art. 65 S. 2 GG die Wahrnehmung der politischen Leitungsaufgaben in dem jeweiligen Sachgebiet nach innen, also gegenüber dem Parlament, nachgeordneten Behörden, sonstigen öffentlichen Stellen sowie den Bürgern und Unternehmen. Das Ministerium ist aber im Rahmen der politischen Leitungsgewalt der Bundesregierung gemäß Art. 65 S. 3 GG für sein nach Art. 65 S. 2 GG festgelegtes Sachgebiet auch verantwortlich für die Vertretung dieses Gebiets nach außen, also gegenüber anderen Staaten sowie supra- und internationalen Organisationen. Dies schließt die Herstellung von Kontakten, den Austausch von Informationen und die Koordinierung gemeinsamen Vorgehens ein. Diese Außenvertretung betrifft auch die Teilnahme an Twinning-Vorhaben aus dem jeweiligen Sachgebiet, weil gerade dadurch die europarechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland erfüllt und andere Staaten unterstützt werden. So haben auch die Europa-Staatssekretäre durch Beschlüsse aus den Jahren 2009² und 2014 dem Twinning eine hohe politische Bedeutung zugemessen und die Bereitstellung entsprechender Personalressourcen gefordert. Im Rahmen des so umrissenen Pflichtenkreises des Ministeriums zählt es daher auch zu den Verpflichtungen der in diesem Ministerium beschäftigten Beamten, sich – sofern es der ihnen gerade zugewiesene Dienstposten vorsieht³ – an Aufgaben des Twinnings zu beteiligen. Ministerialbeamte können daher auch in ihrem Hauptamt für das Twinning eingesetzt werden.

*) Dieser Beitrag ist aus einem Gutachten hervorgegangen, das der Verfasser im Auftrag der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie erstellt hat.

1) Twinning-Handbuch der EU-Kommission, überarbeitete Fassung 2017, Aktualisierung 2018, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/twinning_manual_update_2018_de.pdf, zuletzt abgerufen am 25.3.2020.
2) Zitiert nach Nationale Koordinierungsstelle für Twinning (NCP) im Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Das Twinning-Instrument der Europäischen Union, Stand: August 2013, S. 3.
3) S. Bundesministerium des Innern, Rundschreiben vom 28. Juni 2017, D-II-30107/4#4, S. 4.