



**SERVICESTELLE**   
KOMMUNEN IN DER EINEN WELT



## **DIALOG GLOBAL**

RECHTLICHE ASPEKTE DER KOMMUNALEN  
ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT IM AUSLAND

**Nr. 49**

#### **Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW)**

Telefon: +49 228 20717-670

info@service-eine-welt.de

www.service-eine-welt.de

Dialog Global – Schriftenreihe der Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW), Heft 49

Inhaltlich verantwortlich: SKEW, Dr. Stefan Wilhelmy

Fachliche Leitung: Hanna Ewert und Ulrich Held

Text: Prof. Dr. Frank Bätge, Stand Dezember 2017

Titelfoto: Jaroslaw Kostyk

Layout, Satz und Umschlaggestaltung: Fabian Ewert, Königswinter

Druck: Bonifatius GmbH

100% Recyclingpapier, CircleOffset White

Druck mit mineralölfreien Farben, CO<sub>2</sub>-kompensiert

Bonn, Januar 2018

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit vorheriger Genehmigung des Herausgebers. Die Reihe „Dialog Global“ wird finanziell gefördert durch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie die Bundesländer Baden-Württemberg, Bremen, Hamburg, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz.

Um die Lesbarkeit zu vereinfachen, sind in der vorliegenden Publikation die zur Gleichstellung von Mann und Frau gebräuchlichen Schreibweisen nicht durchgängig verwendet worden. Bei allen männlichen Bezeichnungen sind selbstverständlich die Frauen gleichermaßen angesprochen (und umgekehrt).

Namentlich gezeichnete Beiträge geben nicht unbedingt die Meinung des Herausgebers und der Redaktion wieder.

Dieses Druck-Erzeugnis wurde mit dem Blauen Engel ausgezeichnet.



# **DIALOG GLOBAL**

RECHTLICHE ASPEKTE DER KOMMUNALEN  
ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT  
IM AUSLAND

**Nr. 49**



<b>3. Einzelfragen zur Zuständigkeit für die kommunale Entwicklungszusammenarbeit .....</b>	<b>25</b>
3.1 Mögliche Partner der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit .....	25
3.2 Exterritorialer Kommunalbesitz .....	26
3.3 Aktionen im Rahmen kommunaler Außenpolitik .....	26
3.4 Teilnahme an Förderprogrammen .....	28
<b>4. Grenzen der kommunalen Betätigung.....</b>	<b>29</b>
4.1 Kommunaler Vertragsinhalt.....	29
4.2 Kommunales Haushaltsrecht.....	30
4.2.1 Zuwendungen an die ausländische Partnerkommune .....	30
4.2.2 Allgemeine Haushaltsansätze.....	31
4.2.3 Unterstützung überörtlicher Hilfsorganisationen .....	31
4.2.4 Unterstützung privater lokaler Initiativen .....	32
4.3 Einsatz von kommunalem Verwaltungspersonal.....	32
4.4 Haftungsaspekte.....	33
<b>III. Literaturverzeichnis .....</b>	<b>34</b>

# VORWORT

## Liebe Leserinnen und Leser,

„global denken, lokal handeln!“ – in Lokalpolitik und -verwaltung längst ein geflügeltes Wort. Aber wie steht es um *lokal denken und global handeln*? Schließlich geht es dabei auch um Beziehungen ins Ausland – und damit kommen Fragen der politischen Zuständigkeiten ins Spiel. Dürfen Kommunen überhaupt neben dem Bund und den Ländern Entwicklungszusammenarbeit betreiben? Und wenn ja: In welchem Rahmen können sie dabei aktiv werden? Damit beschäftigt sich diese Studie, die über die rechtlichen Aspekte kommunaler Entwicklungszusammenarbeit informiert.

Eine kurze Antwort vorweg: Ja – entwicklungspolitisches Engagement von deutschen Städten, Gemeinden und Landkreisen ist nicht nur politisch gewollt, sondern auch rechtlich zulässig. Die Bundesregierung setzt in den letzten Jahren große Hoffnungen in die Entwicklungszusammenarbeit auf kommunaler Ebene und fördert sie; für das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) sind Kommunen strategische Partner geworden.

Im Zuge der Nahostkrise, der Herausforderung der Migration nach Europa und seit der „Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung“ der Vereinten Nationen hat die kommunale Verantwortung für globale Entwicklungsfragen international einen weiteren Bedeutungszuwachs erfahren. Mit vielen lebendigen, kreativen Projekten sind die Kommunen zusammen mit Partnerkommunen im Globalen Süden aktiv und profitieren so auch selbst von neuen Impulsen. Oft geht es um globalen Klima- und Ressourcenschutz, zum Beispiel Fragen rund um Wasserhaushalt und Abfallmanagement, aber auch um Frieden und Völkerverständigung – ganz im Geiste unseres Grundgesetzes.

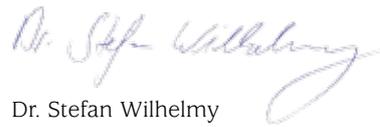
Bei ihrem globalen Engagement können kommunale Stellen auf vielfältige Unterstützung zählen – zum Beispiel von der Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW) von Engagement Global, dem Kompetenz- und Servicezentrum für kommunale Entwicklungspolitik in Deutschland.

Unser Team steht Kommunen mit Rat und Tat zur Seite. Wir beraten, vernetzen und unterstützen sie im Auftrag des BMZ in allen Fragen kommunaler Entwicklungs- und globaler Nachhaltigkeitspolitik, also auch, wenn sie sich im Globalen Süden engagieren wollen.

Auch mit dieser Publikation wollen wir die entwicklungspolitische Arbeit der Kommunen ganz praktisch unterstützen, rechtliche Unsicherheiten abbauen und Hinweise geben, welche Auslandsaktivitäten im aktuellen Diskurs sowohl legitim als auch politisch gewollt sind.

Sprechen Sie uns an und nutzen Sie unsere vielfältigen Angebote!

Ihr



Dr. Stefan Wilhelmy

Leiter der Servicestelle Kommunen in der Einen Welt von Engagement Global

# LEBENS LAUF DES AUTORS

## **Prof. Dr. Frank Bätge**

Geboren 1966 in Dormagen

Kaufmännische Berufsausbildung

Erstes juristisches Staatsexamen nach dem Studium an der Universität zu Köln

Wissenschaftlicher Angestellter und Promotion zu einem europarechtlich geprägten Thema an der Universität zu Köln

Zweites juristisches Staatsexamen vor dem Landesjustizprüfungsamt Nordrhein-Westfalen

Tätigkeit als Rechtsamtsleiter und Dezernent (Leitender Stadtrechtsdirektor) bei einer Großen kreisangehörigen Stadt sowie Geschäftsführer eines städtischen Unternehmens

Lehrbeauftragter an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer und der Universität Duisburg-Essen

Ausbilder von Rechtsreferendarinnen und -referendaren in der Arbeitsgemeinschaft Öffentliches Recht und Mitglied des Landesjustizprüfungsamtes Nordrhein-Westfalen

Professor für Öffentliches Recht an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen

Sachverständiger in Gesetzgebungsvorhaben für den Bundestag und Länderparlamente

Autor zahlreicher Bücher, Aufsätze und Gutachten zu kommunal- und staatsrechtlichen Fragen sowie Herausgeber verschiedener Schriftenreihen und Fachzeitschriften

# I. HANDLUNGSLEITFADEN

Das Rechtsgutachten befasst sich mit Fragen der Legitimität kommunaler Entwicklungszusammenarbeit (als einem Teilbereich der kommunalen Entwicklungspolitik). Nach der Definition des Bund-Länder-Ausschusses Entwicklungszusammenarbeit umfasst der Begriff die Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensbedingungen in den Partnerkommunen im Ausland durch den Austausch von Erfahrungen und Wissen auf der jeweils korrespondierenden Ebene sowie das Zurverfügungstellen von Ressourcen.

Die wesentlichen Arbeitsergebnisse der rechtsgutachterlichen Untersuchung sollen leitlinienartig vorangestellt werden:

→ **Inhaltliche Ausrichtung entspricht der Werteordnung des Grundgesetzes**

Die kommunale Entwicklungszusammenarbeit entspricht der inhaltlichen Werteordnung des Grundgesetzes und den auch für Kommunen geltenden Staatszielbestimmungen des Friedens und der internationalen Zusammenarbeit im Sinne der Völkerverständigung. Dies hat auch die höchstrichterliche Rechtsprechung zur Entwicklung partnerschaftlicher Beziehungen zu Kommunen anderer Staaten ausdrücklich entschieden (BVerwGE 87, 237).

→ **Zuständigkeit des Bundes für die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten**

Die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten ist nach Art. 32 Abs. 1 GG Sache des Bundes. Die Länder können nach Art. 32 Abs. 3 GG nur dann entsprechende Kompetenzen haben, wenn sie für die Sachmaterien die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz (zum Beispiel Schulpolitik) haben. Da es sich bei der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit nicht um eine staatliche, sondern um eine transnationale Zusammenarbeit zwischen Kommunen handelt und keine völkerrechtlichen Verträge mit Staaten abgeschlossen werden, folgt aus Art. 32 GG keine Sperrwirkung für eine Entwicklungszusammenarbeit zwischen Kommunen.

→ **Kommunale Verbandskompetenz für die kommunale Entwicklungszusammenarbeit**

Für die Entwicklungszusammenarbeit mit ausländi-

schen Partnerkommunen besteht eine Zuständigkeit der Kommunen, die sich aus der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 28 Abs. 2 GG ergibt. Die kommunale Entwicklungszusammenarbeit ist für die Gemeinden und Gemeindeverbände (insbesondere die Kreise) eine freiwillige Selbstverwaltungsangelegenheit. Die kommunale Zuständigkeit besteht, wenn:

- die Entwicklungszusammenarbeit inhaltlich kommunale Angelegenheiten betrifft und sich damit auf den örtlichen Wirkungskreis bezieht (siehe hierzu näher den nächsten Spiegelstrich „Kommunale Kompetenzfelder“),
- der ausländische Partner auch eine kommunale Körperschaft unterhalb der staatlichen Ebene ist und
- eine lokale Verankerung in der Einwohnerschaft vorliegt. Denn kommunale Entwicklungszusammenarbeit im Ausland kann nur als örtliche Angelegenheit und damit als Selbstverwaltungsangelegenheit betrachtet werden, wenn das Engagement tatsächlich der örtlichen Gemeinschaft entstammt und auf diese Wirkungen entfaltet. Hierfür ist nicht entscheidend, ob die Kommunalverwaltung entsprechende Projekte initiiert oder umsetzt. Maßgeblich ist vielmehr, ob die Zusammenarbeit auch für die Einwohnerinnen und Einwohner der deutschen Kommune spürbar ist und von ihnen getragen wird (zum Beispiel in Form von Beschlüssen der Kommunalvertretung und/oder gesellschaftlichen Aktivitäten von Vereinen).

→ **Kommunale Kompetenzfelder sind zu beachten**

Die Gegenstände der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit sind auf den Aufgabenkreis der jeweiligen Gemeinde bzw. des jeweiligen Gemeindeverbandes beschränkt.

- Die Zuständigkeit der Gemeinden bezieht sich auf den Aufgabenkreis der Gemeinden. Hierzu gehören vor allem die örtlichen Angelegenheiten. Dies sind die freiwilligen (zum Beispiel Daseinsvorsorge) und pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben (zum Beispiel Schulträgerschaft). Die gemeindliche Kompetenz zur Entwicklungszusammenarbeit bezieht sich auch auf übertragene Aufgaben (Ordnungswesen etc.).
- Gemeindeverbände (Kreise und weitere Kommu-

nen mit überörtlichem Aufgabenkreis) dürfen sich innerhalb ihres jeweiligen überörtlichen Aufgabenkreises engagieren.

→ **Kommunen dürfen keine dem Bund widersprechende Außenpolitik betreiben**

Der Kommune ist es verwehrt, eine Außenpolitik zu betreiben, die mit der Bundeskompetenz zur Pflege auswärtiger Beziehungen (Art. 32 Abs. 1, 59, 73 Nr. 1, 87 GG) nicht zu vereinbaren ist. Ob sich die kommunale Entwicklungszusammenarbeit noch in den Grenzen kommunaler Verbandskompetenz bewegt, hängt vom Vorhandensein eines überwiegend örtlichen Bezuges ab. Die Kommune hat nur ein kommunalpolitisches, aber kein allgemeinpolitisches Mandat.

- Zu allgemeinpolitischen Fragen darf eine Kommune nur aus ihrer ortsbezogenen Sicht innerhalb ihres örtlichen Wirkungskreises Stellung nehmen. Kritische Äußerungen der deutschen Kommune gegenüber Maßnahmen des ausländischen Staates sind daher nur im Ausnahmefall zulässig, wenn sich die kritisierte Maßnahme auf kommunale Belange in der ausländischen Kommune auswirkt und die kommunale Entwicklungszusammenarbeit betrifft. Verfolgt zum Beispiel der ausländische Staat eine innenpolitische Diskriminierungspolitik gegenüber bestimmten Personengruppen, so kann diese sowohl kommunale Belange (diskriminierte Einwohnerinnen und Einwohner und deren Behandlung in der Kommune) als auch die Entwicklungszusammenarbeit betreffen (Besuch von Besuchergruppen mit den Diskriminierungsmerkmalen). In Zweifelsfällen sollte gegebenenfalls die Kommunalaufsicht bzw. das Auswärtige Amt hinzugezogen werden.
- Auch im Fall erlaubter kommunaler Äußerungen sind die allgemeinen Gebote der Sachlichkeit und Wahrheitspflicht zu beachten. Eine kommunale Äußerung, die sich kritisch gegen den ausländischen Staat richtet und dabei inhaltlich der außenpolitischen Ausrichtung des Bundes widerspricht, ist unzulässig.

→ **Ein kommunales Engagement in der Entwicklungszusammenarbeit entspricht der politischen Beschlusslage der Ministerpräsidentenkonferenz und des Bund-Länder-Ausschusses Entwicklungszusammenarbeit**

Verschiedene Beschlussorgane von Bund-Länder-Gremien wie der Ministerpräsidentenkonferenz und des Bund-Länder-Ausschusses Entwicklungszusammenarbeit haben in Beschlüssen

deutlich gemacht:

- den politischen Konsens, dass die Kommunen einen wichtigen Beitrag zur Entwicklungszusammenarbeit beisteuern, und
- die staatliche Rechtsauffassung, dass die kommunale Entwicklungszusammenarbeit grundsätzlich zulässig ist.

→ **Zulässigkeit der kommunalen Beteiligung an öffentlichen Förderprogrammen**

Kommunen können sich an öffentlichen Förderprogrammen zum Zwecke der Entwicklungszusammenarbeit beteiligen, sofern die Förderbedingungen eingehalten werden (Eigenanteil und zweckentsprechende Verwendung).

→ **Schriftliche Vereinbarung mit der ausländischen Partnerkommune**

Zur Erhöhung der Verbindlichkeit in den Beziehungen zur ausländischen Partnerkommune empfiehlt es sich, mit dieser einen Partnerschaftsvertrag bzw. einen auf ein konkretes Partnerschaftsprojekt bezogenen Vertrag in schriftlicher Form abzuschließen. Zwar fehlt solchen Vereinbarungen der völkerrechtliche Charakter; allerdings sollten auch auf der transnationalen kommunalen Ebene die wechselseitigen Rechte und Pflichten im gegenseitigen Interesse hinreichend bestimmt und schriftlich fixiert werden. Dies gilt umso mehr, als mit der Entwicklungszusammenarbeit finanzielle, personelle und technische Unterstützungsleistungen mit geldwerten Inhalten verbunden sind. In aller Regel wird daher auch ein externer Fördergeber auf entsprechende schriftliche Vereinbarungen Wert legen.

→ **Zulässigkeit von exterritorialem Kommunalbesitz**

Für die kommunale Entwicklungszusammenarbeit darf die Kommune auch exterritorial Kommunalbesitz (zum Beispiel Niederlassung, Einrichtung) begründen, sofern dies notwendig ist und etwaige kommunalwirtschaftliche Schranken beachtet werden.

→ **Kommunale Finanzierungskompetenz**

Für die freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe der Entwicklungszusammenarbeit hat die Kommune eine Finanzierungskompetenz, da diese Annex ihrer Sachkompetenz ist. Sie kann daher durch kommunale Haushaltsmittel finanziert werden.

→ **Einhaltung des kommunalen Haushaltsrechts**

Auch bei der kommunalen Entwicklungszu-

sammenarbeit sind die allgemeinen Haushaltsgrundsätze einzuhalten, wonach die Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen ist, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Bei der Aufgabenerfüllung sind die Wirtschaftlichkeits- und Effizienzgesichtspunkte zu beachten. Wie für alle freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben besteht auch für die kommunale Entwicklungszusammenarbeit ein Finanzierungsvorbehalt, der sich vor allem aus der haushaltsgesetzlichen Pflicht zum Ausgleich des Haushalts ergibt. Wird dieser Ausgleich nicht erreicht, so sind im Rahmen der dann erforderlichen Haushaltskonsolidierung gegebenenfalls nähere Absprachen mit der Finanzaufsichtsbehörde über Art und Umfang erforderlich. Es ist in jedem Fall sicherzustellen, dass trotz haushaltswirtschaftlicher Einbußen die Kommune ihren vertraglichen und förderrechtlichen Verpflichtungen nachkommen kann.

→ **Allgemeine Haushaltsausgabestellen**

Aufgrund ihrer Finanzierungskompetenz kann die Kommune die erforderlichen Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit aus den dafür vorgesehenen allgemeinen Haushaltsausgabestellen (Personalkosten, Reisekosten, Fachetats etc.) entnehmen, sofern hierfür kein expliziter Etat vorgesehen ist.

→ **Zuwendungen an die ausländische Partnerkommune**

Als möglicher Bestandteil einer partnerschaftlichen Gesamtvereinbarung zählt neben dem Transfer von Wissen und Erfahrungen auch die Gestellung materieller Ressourcen. In Fällen eines solchen Leistungsaustausches sind materielle Zuwendungen für die ausländische Partnerkommune in einem vertretbaren Rahmen zulässig. Sie können nicht isoliert als einseitige Schenkung betrachtet werden, sondern sind in einen partnerschaftlichen Austausch eingebunden. Erschöpft sich das Verhältnis der Kommunen in einer einseitigen Hilfe bzw. Schenkung ohne Nachhaltigkeit und ohne Einbindung in eine auf Gegenseitigkeit angelegte Partnerschaftsvereinbarung, so fehlt es an der Zulässigkeit.

→ **Unterstützung überörtlicher Hilfsorganisationen**

- Eine Unterstützung von Projekten überörtlicher Hilfsorganisationen ist unzulässig, wenn das Vorhaben keine Verbindung zum Leben und zu Aktivitäten in der Kommune aufweist. Deshalb sind zum Beispiel einseitige Spendenzahlungen der Kommunen an überörtliche Hilfsorganisatio-

nen kompetenz- und haushaltsrechtlich grundsätzlich unzulässig.

- Eine deutsche Kommune könnte aber mit anderen deutschen Kommunen auf dem Gebiet der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit interkommunal zum Beispiel in Form eines überörtlichen Zweckverbandes zusammenarbeiten, um die lokalen Aktivitäten der Mitgliedskommunen zu bündeln. Deshalb könnten zum Beispiel die Gemeinden A und B einen Zweckverband gründen, der die lokalen Aktivitäten bündelt und unmittelbar mit der Südkommune zusammenarbeitet.

→ **Unterstützung privater Initiativen innerhalb der Kommune**

Direkte Unterstützungen von privaten Initiativen innerhalb der Kommune im Rahmen der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit sind dann zulässig, wenn das Projekt von Einwohnerinnen und Einwohnern in der deutschen Kommune aktiv bearbeitet wird. Zum Beispiel könnte die Kommune dem privatrechtlichen Partnerschaftsverein für die kommunale Entwicklungszusammenarbeit Haushaltsmittel zur Verfügung stellen, sofern diese zweckentsprechend verwendet werden.

→ **Kommunales Personal im Auslandseinsatz**

Die kommunalen Dienstkräfte werden für die Beratung und den Austausch in die ausländische Partnerkommune von der inländischen Kommune (ihren Dienstherren) entsandt und in ihrem Auftrag tätig. Es gelten die allgemeinen beamten- und arbeitsrechtlichen Grundlagen für eine angeordnete Dienstreise im Ausland.

→ **Kommunale Haftung**

Die Kommune hat grundsätzlich für das amtliche Verhalten der in ihrem Auftrag tätigen Bediensteten einzustehen und sollte dieses Haftungsrisiko versichern.

→ **Zweckentsprechende Verwendung von Fördermitteln**

Zur Vermeidung etwaiger Rückforderungsansprüche eines Fördergebers bei nicht zweckgerichteter Verwendung der finanziellen Förderung sind die Förderbedingungen zu beachten und der ausländischen Partnerkommune transparent zu machen. Bei allen unvorhergesehenen Problemlagen und Bedarfen ist mit dem Fördermittelgeber frühzeitig Rücksprache zu halten.

## II. GUTACHTEN

### 1. EINLEITUNG

Viele Kommunen stehen bereits seit Jahrzehnten in engen internationalen Bezügen, pflegen kommunale Partnerschaften und sind international engagiert. Sie gründen und pflegen partnerschaftliche Beziehungen mit Kommunen im Globalen Süden<sup>1</sup>, engagieren sich in Klima- und Nachhaltigkeitspartnerschaften, beteiligen sich beim Aufbau demokratischer Strukturen und vermitteln vielfältiges Know-how. Dieses kommunale Engagement im Ausland findet seine Entsprechung auch im Inland, indem zum Beispiel Beschlüsse zur Fairen Beschaffung gefasst werden oder entwicklungspolitische Informations- und Bildungsarbeit betrieben wird.

Gerade im Hinblick auf die Umsetzung der Agenda 2030 der Vereinten Nationen<sup>2</sup> und der Ziele für nachhaltige Entwicklung<sup>3</sup> kommt auch dem Handeln auf kommunaler Ebene eine gewachsene Bedeutung in globaler Perspektive zu. Für das Engagement der Kommunen in der Entwicklungszusammenarbeit stehen den Kommunen verschiedene Fördermöglichkeiten zur Verfügung,<sup>4</sup> die ihnen Zugang zu einem entwicklungspolitischen Engagement eröffnen.

Angesichts dieser Erfordernisse und Möglichkeiten möchten viele Kommunen zur Lösung

der Zukunftsaufgaben im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit einen Beitrag leisten und ein entsprechendes Engagement beginnen bzw. ausbauen. Dies führt in der kommunalen Praxis auch zu verschiedenen Fragestellungen rechtlicher Art. Es geht hier vor allem um die Reichweite kommunaler Zuständigkeiten und des rechtlich zulässigen Rahmens für das Engagement in der Entwicklungszusammenarbeit. Auch wenn in auftretenden Anwendungsfragen teilweise parlamentarische Bekundungen vorhanden sind, gesetzliche Vorschriften für das Engagement in der Entwicklungszusammenarbeit wohlwollend und im Sinne der Kommunen lösungsorientiert auszulegen und anzuwenden,<sup>5</sup> ist für die Kommunen zur Rechts- und Handlungssicherheit ein näherer Einblick in die Rechtslage wichtig.

Mit dieser Untersuchung sollen daher die zulässigen Tatbestände des fachlichen und finanziellen Engagements einer deutschen Kommune erfasst werden. Als Zusammenstellung der wesentlichen Ergebnisse wird den Kommunen ein Handlungsleitfaden zur Verfügung gestellt.

Das Ziel des Gutachtens ist, das entwicklungspolitische Engagement der Kommunen mit ihren Partnern im Globalen Süden auf eine solide Rechtsgrundlage zu stellen und argumentative Hilfestellung zu geben.

---

1 Statt von „Schwellen-/Entwicklungsländern“ wird in diesem Gutachten wertneutral von „Globaler Süden“ gesprochen. Hierbei handelt sich um eine direkte Übersetzung von *Global South*, einem Begriff, der Ende der 1980er-Jahre vermutlich zuerst von der Weltbank in die entwicklungspolitische Debatte eingeführt wurde.

2 Resolution der Generalversammlung, verabschiedet am 1. September 2015, Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, A/RES/69/315.

3 Das Kernstück der Agenda bildet ein Katalog mit 17 Zielen für nachhaltige Entwicklung; vgl. zu diesen im Einzelnen: [www.bmz.de/de/ministerium/ziele/2030\\_agenda/17\\_ziele/index.html](http://www.bmz.de/de/ministerium/ziele/2030_agenda/17_ziele/index.html) (10.12.2017).

4 Vgl. hierzu die Zusammenstellung bei Engagement Global, Servicestelle Kommunen in der Einen Welt: <https://skew.engagement-global.de/finanzielle-untersuetzung.html> (10.12.2017).

---

5 Vgl. zum Beispiel den Beschluss des Ausschusses für Bundes- und Europaangelegenheiten sowie regionale Beziehungen des Bayerischen Landtages vom 20. Juni 2017, Drs. 17/18207.

## 2. RECHTLICHE EINORDNUNG DER ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

Bevor die rechtlichen Zusammenhänge der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit dargestellt werden, sind die maßgeblichen Begriffe zu definieren und einzuordnen.

### 2.1 Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit

Nach einer Definition des Bund-Länder-Ausschusses Entwicklungszusammenarbeit<sup>6</sup> ist kommunale Entwicklungspolitik „die Summe der Mittel und Maßnahmen, die die Kommunen einsetzen und ergreifen, um die global nachhaltige Entwicklung in der eigenen Kommune, ebenso wie in Partnerkommunen in Entwicklungs- und Transformationsländern zu fördern. Sie umfasst neben den Maßnahmen im Inland, wie die Informations- und Bildungsarbeit, auch die Entwicklungszusammenarbeit“. Unter der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit versteht der Ausschuss „die Verbesserung der Lebensbedingungen in den Partnerkommunen im Ausland durch den Austausch von Erfahrungen und Wissen auf der jeweils korrespondierenden Ebene sowie das zur Verfügung stellen von Ressourcen.“<sup>7</sup>

Die Entwicklungszusammenarbeit findet aber nicht nur auf kommunaler Ebene statt, sondern in noch umfangreichem Maße auf der staatlichen Ebene (Bund und Länder), und dort vor allem durch den Bund. Bund und Länder arbeiten in Ausprägung des kooperativen Föderalismus auf diesem Gebiet zusammen, um vor allem durch Beschlüsse der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder (Ministerpräsidentenkonferenz) und des Bund-Länder-Ausschusses Entwicklungszusammenarbeit Angelegenheiten der Entwicklungszusammenarbeit möglichst zu harmonisieren.

Die bislang vorliegenden Beschlüsse – auf die im weiteren Verlauf noch näher einzugehen sein wird – sehen die Entwicklungszusammenarbeit angesichts der weltweit zunehmenden Herausforderungen als wichtige gemeinsame Aufgabe von Bund, Ländern und Kommunen an, die es noch weiter auszubauen gelte.

Das auf Bundesebene zuständige Ministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) sieht die besondere Bedeutung der Entwicklungszusammenarbeit darin, Menschen in anderen Ländern die Freiheit zu geben, ohne materielle Not selbstbestimmt und eigenverantwortlich ihr Leben zu gestalten und ihren Kindern eine gute Zukunft zu ermöglichen. Sie leiste Beiträge zur nachhaltigen Verbesserung der weltweiten wirtschaftlichen, sozialen, ökologischen und politischen Verhältnisse. Die Entwicklungszusammenarbeit bekämpfe die Armut und fördere Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie. Sie trage zur Prävention von Krisen und gewalttätigen Konflikten bei und fördere eine sozial gerechte, ökologisch tragfähige und damit nachhaltige Gestaltung der Globalisierung. Auch das BMZ sieht die Entwicklungszusammenarbeit als eine Aufgabe der gesamten Gesellschaft an, die von privaten und öffentlichen Einrichtungen erfüllt wird.<sup>8</sup>

Im hier maßgeblichen Zusammenhang steht die unmittelbare Entwicklungszusammenarbeit der Kommunen im Mittelpunkt. Kommunale Selbstverwaltungskörperschaften sind dabei nicht nur die Gemeinden, sondern auch die Gemeindeverbände. Zu den Gemeindeverbänden gehören neben den Kreisen – abhängig vom Landesrecht – weitere kommunale Selbstverwaltungskörperschaften mit überörtlichem Aufgabenkreis (zum Beispiel die Landschaftsverbände in Nordrhein-Westfalen oder die bayerischen Bezirke).

Die gleichfalls zu beobachtende Entwicklungszusammenarbeit von kommunalen Unternehmen

6 Beschluss des Bund-Länder-Ausschuss[es] Entwicklungszusammenarbeit zur Umsetzung des Beschlusses der Ministerpräsidenten der Länder vom 24. Oktober 2008 zur Kommunalen Entwicklungspolitik vom 7. Juni 2010, S. 3.

7 Diese Definition ist eng angelehnt an *Fröhlich/Lämmlein*, Kommunale Entwicklungspolitik in Deutschland, 2009, S. 11.

8 Abrufbar unter: [www.bmz.de/de/service/glossar/E/entwicklungszusammenarbeit.html](http://www.bmz.de/de/service/glossar/E/entwicklungszusammenarbeit.html) (10.12.2017).

wird nicht näher betrachtet, da sie Gegenstand gesonderter Untersuchungen ist.<sup>9</sup>

## 2.2 Internationale Rechtsgrundlagen für die Entwicklungszusammenarbeit

Die rechtliche Einordnung der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit hat sich zunächst an den Rechtsquellen zu orientieren. Hierbei sind neben der nationalen Rechtsordnung auch internationale Beschlüsse und Vereinbarungen maßgeblich, aus denen sich Verpflichtungen für die Bundesrepublik Deutschland ergeben. Soweit es sich hierbei um völkerrechtlich verbindliche Vereinbarungen handelt, sind diese gemäß Art. 25 GG (Völkergewohnheitsrecht) bzw. Art. 32, 59 Abs. 2 GG (völkerrechtliche Verträge) Bestandteil des Bundesrechts und haben Vorrang vor Bundesgesetzen. Derartige Vereinbarungen sind mithin auch von den Kommunen zu beachten. Aber auch unterhalb der Ebene der unmittelbaren Rechtsverbindlichkeit sind Vereinbarungen und Beschlüsse internationaler Gremien zu berücksichtigen, da sie als politische Aktionsprogramme oder Deklarationen eine politische und moralische Bindungswirkung entfalten<sup>10</sup> und deshalb im Völkerrecht auch als „soft law“<sup>11</sup> bezeichnet werden. Auch die Kommunen haben also derartige internationale Vereinbarungen und Beschlüsse zu berücksichtigen, um so die erforderliche inhaltliche Kohärenz zwischen staatlichen und kommunalen Handlungen zu gewährleisten.

Als wichtige internationale Vereinbarung ist zunächst die Agenda 21 zu nennen, die von 172 Staaten auf der „Konferenz für Umwelt und Entwicklung“ der Vereinten Nationen (UNCED) in Rio de Janeiro im Jahre 1992 erlassen worden ist.<sup>12</sup> Dabei handelt es sich um ein umfangreiches Aktionsprogramm der Vereinten Nationen für das 21. Jahrhundert, in dem ein Konzept für eine nachhaltige Entwicklung der Erde entworfen wird.

Während dem ebenfalls auf der Konferenz abgeschlossenen Klimaschutzabkommen der Charakter eines völkerrechtlichen Vertrages zugemessen wird, handelt es sich bei der Agenda 21 um ein politisches Aktionsprogramm im oben angeführten Sinne.<sup>13</sup>

Im Jahr 2000 beschlossen 189 Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen mit der Millenniumserklärung zudem einen Katalog grundsätzlicher, verpflichtender Zielsetzungen für alle Mitgliedstaaten. Armutsbekämpfung, Friedenserhaltung und Umweltschutz wurden als die wichtigsten Ziele der internationalen Gemeinschaft bestätigt.<sup>14</sup>

Mehr als 100 Vertreterinnen und Vertreter von Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländern, von internationalen Entwicklungsorganisationen und aus Wirtschaft und Gesellschaft einigten sich 2005 in der Erklärung von Paris („Paris Declaration on Aid Effectiveness“) auf fünf Grundprinzipien der wirksamen Zusammenarbeit: Eigenverantwortung, (Geber-)Harmonisierung, Partnerausrichtung, Ergebnisorientierung und gegenseitige Rechenschaftspflicht.<sup>15</sup> Die Umsetzung der Erklärung von Paris wurde durch die verbindliche Festlegung von zwölf Fortschrittsindikatoren mit dazugehörigen Zielvorgaben nachprüfbar und messbar. Für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit sind dadurch neue Herausforderungen entstanden. Zum einen wirkt sich die Erklärung auf die strategische Ausrichtung der deutschen Entwicklungspolitik aus. Zum anderen müssen konkrete entwicklungspolitische Verfahren und Instrumente stärker an den international vereinbarten Prinzipien ausgerichtet werden.

Die Agenda 2030<sup>16</sup> wurde im September 2015 auf einem Gipfel der Vereinten Nationen von allen Mitgliedstaaten verabschiedet. Das Kernstück der Agenda bildet ein Katalog mit 17 Zielen für nachhaltige Entwicklung (*Sustainable Development Goals*, SDGs). Diese berücksichtigen erstmals alle drei Dimensionen der Nachhaltigkeit – Soziales,

9 Vgl. hierzu *Hanke*, Kommunale Unternehmen in Deutschland als Erfahrungsträger und Kooperationspartner für Kommunen in Schwellen- und Entwicklungsländern – eine Bestandsaufnahme, 2016.  
10 Vgl. auch *Fröhlich/Lämmlein*, Kommunale Entwicklungspolitik in Deutschland, 2009, S. 157.  
11 *Ipsen*, Völkerrecht, 6. Aufl. 2014, S. 251.  
12 AGENDA 21. Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung. Rio de Janeiro, Juni 1992, abrufbar unter: [www.un.org/Depts/german/conf/agenda21/agenda\\_21.pdf](http://www.un.org/Depts/german/conf/agenda21/agenda_21.pdf) (10.12.2017).

13 Vgl. *Saturra*, (Lokale) Agenda 21, 2005, S. 26 ff. m.w.N.  
14 Abrufbar unter: [www.unric.org/html/german/millennium/index.htm](http://www.unric.org/html/german/millennium/index.htm) (10.12.2017).  
15 Abrufbar unter: [www.oecd.org/dac/effectiveness/35023537.pdf](http://www.oecd.org/dac/effectiveness/35023537.pdf); zum deutschen Engagement: [www.bmz.de/de/ministerium/ziele/parisagenda/paris/index.html](http://www.bmz.de/de/ministerium/ziele/parisagenda/paris/index.html) (10.12.2017).  
16 Abrufbar unter: [www.un.org/depts/german/gv-70/a70-l1.pdf](http://www.un.org/depts/german/gv-70/a70-l1.pdf) (10.12.2017).

Umwelt, Wirtschaft – gleichermaßen. Ihnen sind fünf Kernbotschaften als handlungsleitende Prinzipien vorangestellt: Mensch, Planet, Wohlstand, Frieden und Partnerschaft. Die Agenda 2030 steht für ein neues globales Wohlstandsverständnis, das über die verengte Betrachtung von Pro-Kopf-Einkommen hinausreicht. Es geht um eine Umgestaltung von Volkswirtschaften hin zu nachhaltiger Entwicklung, beispielsweise durch verantwortungsvolle Konsum- und Produktionsmuster sowie saubere und erschwingliche Energie.

Aufgrund ihrer spezifischen Aufgaben im Bereich der Daseinsvorsorge und der Nähe zu den Bürgerinnen und Bürgern nehmen die Kommunen eine Schlüsselfunktion ein und sind neben Ländern und Bund zentrale Akteure bei der Umsetzung der Agenda 2030. Eine aktive Rolle der Kommunen in den internationalen Diskursen wird in der Agenda 2030 insbesondere durch SDG 11 zum Ausdruck gebracht: „Städte und Siedlungen inklusiv, sicher, widerstandsfähig und nachhaltig machen“. Auch fordern zum Beispiel die Ziele 6 („Verfügbarkeit und nachhaltige Bewirtschaftung von Wasser und Sanitärversorgung für alle gewährleisten“), 7 („Zugang zu bezahlbarer, verlässlicher, nachhaltiger und moderner Energie für alle sichern“), 9 („Eine widerstandsfähige Infrastruktur aufbauen, breitenwirksame und nachhaltige Industrialisierung fördern und Innovationen unterstützen“), 10 („Ungleichheit in und zwischen Ländern verringern“), 12 („Nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster sicherstellen“) und 13 („Umgehend Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels und seiner Auswirkungen ergreifen“) Umsetzungsprozesse auf kommunaler Ebene.

Eine für die Entwicklungszusammenarbeit wichtige und aktuelle Vereinbarung ist zudem das Klimaschutzübereinkommen von Paris.<sup>17</sup> Es ist eine Vereinbarung der 195 Mitgliedstaaten der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen mit dem Ziel des Klimaschutzes in Nachfolge des Kyoto-Protokolls<sup>18</sup>. Es wurde am 12. Dezember 2015 auf der UN-Klimakonferenz in Paris (COP 21) verabschiedet und sieht die Begrenzung der men-

schengemachten globalen Erwärmung auf deutlich unter zwei Grad Celsius gegenüber vorindustriellen Werten vor. In der Klimarahmenkonvention können Rechtsinstrumente erlassen werden, um die Ziele des Übereinkommens zu erreichen.

Zur Umsetzung der internationalen Beschlüsse in nationale Handlungsanweisungen wurden weitere Richtlinien und Vorgaben für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit und das Politikfeld der Nachhaltigkeit festgelegt.<sup>19</sup>

## 2.3 Verfassungsrechtliche Vorgaben

Anhand der verfassungsrechtlichen Bestimmungen ist zu klären, ob die kommunale Entwicklungszusammenarbeit inhaltlich auch der Werteordnung des Grundgesetzes entspricht und die Kommunen hierfür eine Zuständigkeit haben.

Auf der Ebene des Verfassungsrechts wird dieses Aufgabenfeld weder im Bereich der Gesetzgebungs- und der Verwaltungskompetenzen noch an anderer Stelle begrifflich erwähnt. Dies kann historisch damit erklärt werden, dass bei der Entstehung des Grundgesetzes ein solches Aufgabengebiet von den Staaten jedenfalls nach heutigem Begriffsverständnis überwiegend noch nicht erfasst worden war und die Bundesrepublik Deutschland in der Nachkriegszeit selbst noch der massiven Unterstützung anderer Staaten bedurfte. Auch im Laufe der weiteren Entwicklung des Grundgesetzes ist der Begriff der Entwicklungszusammenarbeit nicht ausdrücklich implementiert worden, obwohl die Entwicklungszusammenarbeit längst als öffentliches Aufgabengebiet erkannt worden ist und auch staatspolitisch praktiziert wird.<sup>20</sup> Das Fehlen einer ausdrücklichen verfassungsrechtlichen Erwähnung ist aus heutiger Sicht damit zu erklären, dass die Entwicklungszusammenarbeit hinsichtlich ihres

17 Abrufbar unter: [www.bmub.bund.de/themen/klima-energie/klimaschutz/internationale-klimapolitik/pariser-abkommen](http://www.bmub.bund.de/themen/klima-energie/klimaschutz/internationale-klimapolitik/pariser-abkommen) (04.12.2017).

18 Abrufbar unter: [www.bmub.bund.de/fileadmin/bmu-import/files/pdfs/allgemein/application/pdf/protodt.pdf](http://www.bmub.bund.de/fileadmin/bmu-import/files/pdfs/allgemein/application/pdf/protodt.pdf) (04.12.2017).

19 Vgl. zum Beispiel zur Umsetzung der Agenda 2030: [www.bmz.de/de/ministerium/ziele/2030\\_agenda/deutscher\\_beitrag/index.html](http://www.bmz.de/de/ministerium/ziele/2030_agenda/deutscher_beitrag/index.html) (19.12.2017).

20 Die Bundesrepublik Deutschland engagierte sich 1952 erstmals konkret für Entwicklungspolitik, indem sie sich am „Erweiterten Beistandsprogramm der Vereinten Nationen für wirtschaftliche Entwicklung unterentwickelter Länder und Regionen“ beteiligte. Weitere Aktivitäten folgten und Schritt für Schritt wurde die Entwicklungspolitik zu einer neuen Staatsaufgabe – was schließlich 1961 zur Gründung eines eigenen Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit führte.

Erfordernisses und ihrer Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen aus bestehenden Bestimmungen des Grundgesetzes abgeleitet wird und deshalb einer expliziten begrifflichen Erwähnung nicht zwingend bedarf.

Mangels ausdrücklicher Regelungen zur Entwicklungszusammenarbeit ist das Grundgesetz zunächst daraufhin zu überprüfen, ob das Aufgabenfeld der Entwicklungszusammenarbeit inhaltlich der verfassungsrechtlichen Werteordnung entspricht (siehe Gliederungsziffer 2.3.1) und welcher öffentliche Träger bejahendenfalls hierfür zuständig ist (siehe Gliederungsziffer 2.3.2).

### 2.3.1 Staatszielbestimmungen

Die inhaltliche Überprüfung einer wahrgenommenen Aufgabe hat sich an den materiell-rechtlichen Vorgaben für öffentliches Handeln auszurichten, also insbesondere an den Grundrechten, Staatsstrukturprinzipien und Staatszielbestimmungen. Für das Aufgabenfeld der Entwicklungszusammenarbeit sind die Staatszielbestimmungen des Grundgesetzes maßgeblich. Anders als Grundrechte stellen Staatszielbestimmungen zwar keine unmittelbar einklagbaren subjektiven Rechte dar. Allerdings sind sie rechtlich bindende Direktiven für das staatliche Handeln und für die Auslegung von Gesetzen. An die Staatsziele ist nicht nur die unmittelbare Staatsverwaltung (Bund und Länder) gebunden, sondern aufgrund der Einheit der Verfassung auch die kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften.<sup>21</sup>

Im Zusammenhang mit der *Entwicklungszusammenarbeit* ist hierbei die Zielvorgabe des Grundgesetzes maßgeblich, das in seiner Präambel in Satz 1 das Bekenntnis des deutschen Volkes enthält, „in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen“. Die Entwicklungszusammenarbeit ist von ihrer Natur her und kraft Definition darauf ausgerichtet, Unterstützung für den Globalen Süden zu gewähren. Diese Unterstützung soll nicht im Wege einer einseitig ausgerichteten Hilfe, sondern durch Zusammenarbeit erfolgen. Entsprechend der oben angeführten Definition der Entwicklungszusammenarbeit betrachtet auch die Bundesregierung die Länder und Organisationen,

mit denen sie entwicklungspolitisch zusammenarbeitet, nicht als Empfänger von Hilfsleistungen, sondern als gleichberechtigte Partner.<sup>22</sup> Die Ziele der Zusammenarbeit werden gemeinsam festgelegt, die Maßnahmen werden gemeinsam geplant und durchgeführt und auch die Verantwortung für Erfolge und Misserfolge wird gemeinsam getragen. Die Entwicklungszusammenarbeit dient zudem der Prävention von Krisen und gewalttätigen Konflikten und fördert eine sozial gerechte, ökologisch tragfähige und damit nachhaltige Gestaltung der Globalisierung. Für die Realisierung der Staatszielbestimmung der „Erhaltung des Friedens in der Welt“ ist die Entwicklungszusammenarbeit damit ein bedeutsames Mittel. Die unterstützende Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Trägern unterschiedlicher Staaten hat ohne Zweifel Frieden stiftenden Charakter und entspricht somit der fordernden Direktive dieser Staatszielbestimmung.<sup>23</sup>

Als weitere Staatszielbestimmung, die im engen Zusammenhang mit der Friedenspflicht steht, ist die allgemeine Verpflichtung des Staates und der Kommunen zur internationalen Zusammenarbeit und zur Völkerverständigung zu nennen. Diese wird von der Rechtsprechung<sup>24</sup> und Literatur<sup>25</sup> als eigenständige Staatszielbestimmung definiert; abgeleitet wird sie aus Art. 9 Abs. 2 GG („Vereinigungen, [...] die sich [...] gegen den Gedanken der Völkerverständigung richten, sind verboten“) in Verbindung mit Art. 24 Abs. 2 GG, der die Wahrung des Friedens im Bereich der zwischenstaatlichen Beziehungen des Bundes betrifft, und den Wertungen der Präambel. Die beiden Staatsziele der Friedenspflicht und des Gebotes der internationalen Zusammenarbeit zur Völkerverständigung beziehen sich in Abgrenzung vom gesonderten Staatsziel eines vereinten Europas (Art. 23 GG) nicht nur auf Verbindungen in Europa, sondern auf die ganze Welt. Inhaltlich entspricht die Entwicklungszusammenarbeit auch

21 BVerwG, Urteil vom 14.12.1990 – 7 C 58/89 –, juris, Rn. 15 und Beschluss vom 13.04.1995 – 4 B 70/95 –, juris, Rn. 8.

22 Abrufbar unter: [www.bmz.de/de/service/glossar/E/entwicklungszusammenarbeit.html](http://www.bmz.de/de/service/glossar/E/entwicklungszusammenarbeit.html) (04.12.2017).

23 So speziell für die kommunale Entwicklungszusammenarbeit auch *Schwanenflügel*, DVBl. 1996, S. 491 m.w.N.; allgemein für internationale kommunale Partnerschaft: BVerwG, Urteil vom 14.12.1990 – 7 C 58/89 –, juris, Rn. 15.

24 BVerwG, Urteil vom 14.12.1990 – 7 C 58/89 –, juris, Rn. 15.

25 *Schwanenflügel*, DVBl. 1996, S. 491 m.w.N.

dieser Staatszielbestimmung,<sup>26</sup> da sie unter dem Aspekt der friedlichen weltweiten Koexistenz immer dringlicher erscheint. Dies ist angesichts der zunehmenden Globalisierung mit Blick auf die Klima-, Armuts- und Kriegsflucht auch im originären Interesse der Industrieländer.

In allen der Nachhaltigkeits- und Umweltpolitik zuzuordnenden Aktivitäten der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit ist zudem die Staatszielbestimmung des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen (Art. 20a GG) einschlägig.

Die beschriebenen Staatsziele sind damit sowohl für die kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften persönlich anwendbar als auch für die kommunale Entwicklungszusammenarbeit sachlich einschlägig. Es ist also festzuhalten, dass die kommunale Entwicklungszusammenarbeit der verfassungsrechtlichen Werteordnung des Grundgesetzes entspricht. Im Rahmen ihrer Zuständigkeit sind entsprechende kommunale Tätigkeiten grundsätzlich zulässig.

### 2.3.2 Zuständigkeitsvorschriften

Diese Feststellung leitet zur nächsten Fragestellung über, ob und inwieweit die Kommunen die Zuständigkeit (sogenannte Verbandskompetenz)<sup>27</sup> für das Aufgabengebiet der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit haben. Diese Rechtsfrage kann mangels ausdrücklicher einfachgesetzlicher Zuständigkeitsregelungen unterhalb der Verfassungsebene nur durch Auslegung des Grundgesetzes selbst beantwortet werden.

Wie dargestellt enthält das Grundgesetz keine explizit geschriebenen Ermächtigungen für Kommunen zur Aufnahme von Beziehungen mit dem Globalen Süden oder zur Durchführung entwicklungspolitischer Aktivitäten. Dies gilt im Übrigen auch für die Verfassungen der Bundesländer, die allenfalls fördernde Aussagen

zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Rahmen der europäischen Integration enthalten.<sup>28</sup>

Es ist daher zu prüfen, ob aus der Auslegung einzelner Bestimmungen des Grundgesetzes bzw. aus der Gesamtschau des Grundgesetzes eine Kompetenzordnung für die Entwicklungszusammenarbeit entnommen werden kann.

#### 2.3.2.1 Kompetenzordnung für auswärtige Beziehungen, Art. 32 GG

Das Grundgesetz spricht die Zuständigkeitsfrage für die Pflege auswärtiger Beziehungen in Art. 32 GG an. Art. 32 GG weist hierbei die Pflege der Beziehungen zu anderen Staaten dem Bund zu (Abs. 1). Die Länder können nach Abs. 3 nur dann – und nur mit Zustimmung der Bundesregierung – Verträge mit auswärtigen Staaten abschließen, soweit sie für die Gesetzgebung zuständig sind.

Diese Vorschriften sind jedoch auf die interkommunale Zusammenarbeit mit Kommunen aus dem Ausland nicht anwendbar.<sup>29</sup> Die ausländischen Kommunen sind gerade keine „auswärtigen Staaten“ im Sinne des Art. 32 GG. Sie sind vielmehr intranationale Körperschaften und unterstehen ausschließlich dem innerstaatlichen Recht. Ihnen fehlt damit ebenso wie inländischen Kommunen die für den Abschluss *völkerrechtlicher* Verträge erforderliche Staatsqualität und (damit) die Völkerrechtssubjektivität.

Es ist zudem ein Charakteristikum der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit, dass die Zusammenarbeit zwischen der jeweiligen kommunalen Ebene erfolgt und gerade ohne völkerrechtliche Verträge mit Staaten vollzogen wird.<sup>30</sup> Im Bereich der *staatlichen* Entwicklungspolitik des Bundes bzw. der Länder in Zusammenarbeit mit auswärtigen Staaten sind völkerrechtliche Verträge im Sinne des Art. 32 GG zwar möglich. Da diese

26 So speziell für die kommunale Entwicklungszusammenarbeit auch *Schwanenflügel*, DVBl. 1996, S. 491 m.w.N.; allgemein für internationale kommunale Partnerschaften: BVerwG, Urteil vom 14.12.1990 – 7 C 58/89 –, juris, Rn. 15.

27 Unter diesem Begriff wird die sachliche und örtliche Zuständigkeit einer Kommune verstanden. Er ist dem Begriff der Organkompetenz vorgelagert. Vgl. im Einzelnen: *Bätge*, Kommunalrecht Nordrhein-Westfalen, 2016, Rn. 194; *Lange*, Kommunalrecht, 2013, Kap. 1, Rn. 55.

28 Zum Beispiel Art. 12 Sächsische Verfassung, Art. 68 Abs. 2 Verfassung des Saarlandes und Präambel der Verfassung des Landes Brandenburg.

29 BVerwG, Urteil vom 14.12.1990 – 7 C 58/89 –, juris, Rn. 17; *Athenstaedt*, DÖV 2013, S. 835, 837; *Schwanenflügel*, DVBl. 1996, S. 491; *Wohlfahrt*, LKRZ 2009, S. 321, 324.

30 Vgl. zur Rechtsnatur der verschiedenen Formen kommunaler Partnerschaftsvereinbarungen: *Athenstaedt*, Die Kompetenzverteilung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, 2011, S. 122 ff.

jedoch sowohl inhaltlich (einerseits staatliche Themen, andererseits kommunale Themen) als auch persönlich (einerseits Staaten, andererseits Kommunen) auf unterschiedlichen Ebenen stattfinden, lässt sich aus Art. 32 GG keine die kommunale Entwicklungszusammenarbeit ausschließende Kompetenzwirkung ableiten. Die Enquete-Kommission Verfassungsreform des Bundestages hat in Übereinstimmung mit Rechtsprechung und Literatur ausdrücklich bekundet, dass durch die staatliche Kompetenz zur Pflege der Beziehungen mit auswärtigen Staaten kein Ausschluss kommunaler Gebietskörperschaften verbunden ist, eigene transnationale Beziehungen auf ihrer Ebene zu pflegen.<sup>31</sup>

Die Entwicklungszusammenarbeit zwischen Kommunen wird damit nicht durch die Bundeskompetenz zur Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten (Art. 32 GG) ausgeschlossen.

### 2.3.2.2 Kommunale Verbandskompetenz nach Art. 28 Abs. 2 GG

Da weder ausdrückliche Zuweisungsvorgaben noch ausschließende verfassungsrechtliche Sperrvorschriften für die kommunale Entwicklungszusammenarbeit bestehen, ist die kommunale Zuständigkeit durch Auslegung der allgemeinen Vorschrift des Art. 28 Abs. 2 Sätze 1 und 2 GG zu prüfen.

Art. 28 Abs. 2 GG ist die bundesverfassungsrechtliche Grundsatzvorschrift für die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung. Indem dort den Gemeinden die Rechtsgarantie der eigenständigen Regelung aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft garantiert wird, wird zugleich ihr Handlungs- und Entscheidungsspielraum dem Grunde und der Reichweite nach festgelegt. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches das Selbstverwaltungsrecht. Alle staatlichen Organe, Behörden und Gerichte sind an diese verfassungsrechtlich eingeräumte Selbstverwaltungsgarantie gebunden. Die Regelung ist eine Kompetenzschutzvorschrift

31 Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform gemäß Beschluß des Bundestages, BT-Drs. 7/5924, S. 232; vgl. zur Rechtsprechung: BVerwG, Urteil vom 14.12.1990 – 7 C 58/89 –, juris, Rn. 17; vgl. zur Literatur: *Athenstaedt*, DÖV 2013, S. 835, 837; *Heberlein*, DÖV 1991, S. 916 f.; *Schwanenflügel*, DVBl. 1996, S. 491 m.w.N.

und stellt ein subjektives Recht zugunsten der Kommunen dar.<sup>32</sup> Umgekehrt darf sich die Kommune nur innerhalb dieses Kompetenzrahmens bewegen.<sup>33</sup>

Es stellt sich damit die Frage, ob die Entwicklungszusammenarbeit mit ausländischen Kommunen der Selbstverwaltungsgarantie entspricht. Dabei ist zunächst auf die gemeindliche Verbandskompetenz einzugehen, bevor die Besonderheiten der Gemeindeverbände dargestellt werden.

Vom geschützten Kompetenzbereich des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG umfasst sind bei Gemeinden die „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“. Örtliche Angelegenheiten sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts solche, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben und denen gerade als solchen gemeinsam ist, dass sie das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in einer Kommune betreffen.<sup>34</sup> Der Anerkennung einer Aufgabe als Angelegenheit des örtlichen Wirkungsbereichs der Kommune steht dabei nicht entgegen, dass sie von der Natur der Sache her (auch) gemeindeübergreifend oder transnational wirkt. Dies ergibt sich schon daraus, dass sowohl die interkommunale Zusammenarbeit<sup>35</sup> als auch die internationale Städtepartnerschaft<sup>36</sup> von der höchstrichterlichen Rechtsprechung als örtliche Angelegenheiten anerkannt sind.

Für die internationale Städtepartnerschaft, innerhalb derer auch eine kommunale Entwicklungszusammenarbeit vereinbart werden kann, hat das Bundesverwaltungsgericht<sup>37</sup> das damit zwangsläufig verbundene „transnationale, eine Beschränkung auf das Gemeindegebiet durchbrechende Element“ als „zulässig und staatspolitisch wertvoll“ angesehen. Zur Begründung führt das Gericht

32 Vgl. *Bätge*, Kommunalrecht Nordrhein-Westfalen, 2016, Rn. 28; *Burgi*, Kommunalrecht, 2015, § 6 Rn. 20.

33 Vgl. zum Kompetenzrahmen bei amtlichen Äußerungen etwa OVG NRW, Beschluss vom 12.07.2005 – 15 B 1099/06 –, NVwZ-RR 2006, S. 273.

34 BVerfG, Beschluss vom 18.05.2004 – 2 BvR 2374/99 –, BVerfGE 110, 370, 400.

35 BVerfG, Beschluss vom 19.11.2014 – 2 BvL 2/13 –, juris, Rn. 49.

36 BVerwG, Urteil vom 14.12.1990 – 7 C 58/89 –, juris, Rn. 13.

37 BVerwG, Urteil vom 14.12.1990 – 7 C 58/89 –, juris, Rn. 13.

an, dass im „Mittelpunkt der städtepartnerschaftlichen Beziehungen Aktivitäten der jeweiligen Gemeindebürger“ stünden, „die der Pflege und Förderung gemeinsamer Interessen und Lebensbedürfnisse in den verschiedensten Lebensbereichen dienen“. Der Begriff der örtlichen Angelegenheiten umfasst damit nicht ausschließlich eine räumliche, sondern auch eine soziologische Dimension. Diese beruht auf der Überlegung, dass Menschen, die aufgrund der räumlichen, strukturellen, wirtschaftlichen und ökologischen Gegebenheiten zusammenleben, auch eine besondere Verbundenheit und gemeinsame Interessen entwickeln.<sup>38</sup>

Nach der oben beschriebenen Definition<sup>39</sup> wird mit der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit die Verbesserung der Lebensbedingungen in den Partnerkommunen im Ausland angestrebt; dies soll durch den Austausch von Erfahrungen und Wissen auf der jeweils korrespondierenden Ebene sowie das Zurverfügungstellen von Ressourcen erfolgen. Damit wird deutlich, dass sich die Koordinierung des Erfahrungs- und Wissensaustausches und die sonstigen Leistungen keinesfalls nur auf die Einwohnerschaft und das Gebiet der ausländischen Partnerkommune auswirken. Es sind vielmehr in der inländischen Kommune koordinierende und ausführende Handlungen erforderlich, um diese Zusammenarbeit zu organisieren, den Erfahrungs- und Wissenstransfer mit Leben zu erfüllen sowie geeignete Ressourcen zu definieren und anzubieten. Hierbei entspricht es dem Wesen der *Entwicklungszusammenarbeit*, dass die Organisation und Umsetzung von Zielen, Maßnahmen sowie Verantwortungen in der gemeinsamen Zuständigkeit liegen. Die kommunale Entwicklungszusammenarbeit hat mithin koordinierende, organisatorische und ausführende Handlungen der Einwohnerschaft, Kommunalpolitik und Verwaltung zum Inhalt. Die erforderlichen Tätigkeiten der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit wirken in dem so verstandenen Sinne auch auf die Einwohnerschaft und machen den Austausch und

das Zurverfügungstellen von Ressourcen erfahrbar.<sup>40</sup>

Damit die kommunale Entwicklungszusammenarbeit im Ausland als örtliche Angelegenheit und damit als Selbstverwaltungsangelegenheit betrachtet werden kann, muss daher ein bürgerschaftliches Engagement tatsächlich vorhanden sein, das die Zusammenarbeit trägt und auf die es Wirkungen entfaltet. Hiervon kann regelmäßig ausgegangen werden, wenn die Entwicklungszusammenarbeit im Rahmen von kommunalen *Partnerschaften* oder Kooperationsabkommen stattfindet und sich nicht auf ein einmaliges Projekt beschränkt. In solchen Fällen übernehmen die Kommunen häufig die Funktion, die einzelnen gesellschaftlichen Aktivitäten zu koordinieren und dadurch die Integration der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit in die gesamte Kommunalgesellschaft zu fördern.<sup>41</sup>

Es ist jedoch einzuräumen, dass heutzutage die kommunale Entwicklungszusammenarbeit nicht mehr in allen Kommunen dieser idealtypischen Einbindung in eine internationale Städtepartnerschaft entspricht. In einigen Fällen steht schon aufgrund der erheblichen Entfernung nicht mehr der persönliche Austausch von Einwohnerinnen und Einwohnern im Vordergrund, sondern die kooperativ angelegte Organisation von Unterstützungsleistungen. Auch in solchen Fällen wird man die kommunale Entwicklungszusammenarbeit aber noch als örtliche Angelegenheit betrachten können, wenn darin ein besonderes bürgerschaftliches und soziales Engagement, die Durchführung gemeinsamer Projekte, die Übernahme von Partnerschaften (etwa im Bildungsbereich) oder eine verstärkte Öffentlichkeits- und Bildungsarbeit sowie eine Zusammenarbeit der Verwaltung erkennbar werden. Der gegebenenfalls verminderte persönliche Austausch der Einwohnerinnen und Einwohner wird dann aufgewogen durch deren Engagement in Gestalt eines gebündelten finanziellen und persönlichen Einsatzes. Dieser

38 Vgl. insbesondere *Athenstaedt*, DÖV 2013, S. 835, 838 m.w.N.

39 Siehe Gliederungsziffer 2.1.

40 So speziell für die kommunale Entwicklungszusammenarbeit: *Athenstaedt*, DÖV 2013, S. 835, 839 m.w.N.; *Schwanenflügel*, DVBl. 1996, S. 491 m.w.N. und *Wohlfahrt*, LKRZ 2009, S. 321, 325; allgemein für internationale kommunale Partnerschaften: BVerwG, Urteil vom 14.12.1990 – 7 C 58/89 –, juris, Rn. 15.

41 Vgl. *Athenstaedt*, DÖV 2013, S. 835, 839 m.w.N.; *Schwanenflügel*, DVBl. 1996, S. 491 m.w.N.; *Wohlfahrt*, LKRZ 2009, S. 321, 325.

Einsatz entstammt der örtlichen Gemeinschaft und erfährt in ihr eine besondere Verwurzelung.<sup>42</sup>

Hierfür ist nicht entscheidend, dass die Kommunalverwaltung – und nicht etwa die Bürgerschaft selbst – entsprechende Projekte anstößt oder umsetzt. Maßgeblich ist vielmehr, ob die Zusammenarbeit auch für die Einwohnerinnen und Einwohner der deutschen Kommune spürbar und erfahrbar ist sowie von ihnen getragen wird (in Form von Beschlüssen der Kommunalvertretung und/oder gesellschaftlichen Aktivitäten von Vereinen etc.). Hierfür ist es auch hilfreich, wenn die verwaltungsseitig umgesetzten Projekte durch eine kommunale Informations- und Öffentlichkeitsarbeit für die Bürgerschaft erfahrbar gemacht werden. Diese erforderliche Verwurzelung in der Bürgerschaft kann hingegen nicht im Rahmen einer ausschließlichen Verbindung zwischen Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern bzw. Verwaltungen zweier Kommunen entstehen, wenn eine darüber hinausgehende bürgerschaftliche Betroffenheit nicht erkennbar ist.<sup>43</sup> Umgekehrt sind Vergleichs- und Veränderungsprozesse im Rahmen der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit ergänzend möglich und auch wünschenswert.

Soll die kommunale Entwicklungszusammenarbeit nicht im Rahmen von kommunalen Partnerschaften oder Kooperationsabkommen stattfinden, sondern sich auf eine Unterstützung bei einem *einmaligen Projekt* beschränken, so ist die Herleitung einer kommunalen Verbandskompetenz schwieriger. In solchen Fällen wird es in der Rechtsliteratur<sup>44</sup> schon aus kompetenzrechtlichen Gründen besonders kritisch gesehen, wenn eine rein altruistische Hilfe ohne Rückkoppelung auf die Kommune und ihre Bevölkerung erfolgt. Mangels Nachhaltigkeit bestehe zudem die naheliegende Gefahr, dass die Wirkungen dieser einmaligen Unterstützung für die Einwohnerschaft der inländischen Kommune gar nicht erfahrbar seien. Es empfiehlt sich daher bereits aus diesem Grund der

Abschluss einer entsprechenden Partnerschaftvereinbarung.<sup>45</sup>

Um auch Fälle der einmalig angelegten Unterstützung ohne nachhaltige Partnerschaftvereinbarung rechtssicher abzudecken und die erforderliche Einwohnerbeteiligung herzustellen, kann sich die Zwischenschaltung eines örtlichen Fördervereines empfehlen, der etwaige kommunale Zuwendungen empfängt und gebündelt mit privaten Leistungen als Förderpaket weitergibt.

Da dies jedoch nicht in allen Fällen gewährleistet werden kann, ist es in jedem Fall ratsam, entsprechende Projektabschlüsse mit den ausländischen Kommunen zu vereinbaren und diese mit dem Prinzip einer Gegenseitigkeit zu versehen. Es geht bei der Forderung nach einem Austauschverhältnis nicht darum, dass die Leistungen der beiden Partner die gleiche Werthaltigkeit haben müssen. Vielmehr kann das oben<sup>46</sup> angeführte Ziel der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit berücksichtigt werden, wonach eine Verbesserung der Lebensbedingungen in der ausländischen Partnerschaftskommune im Vordergrund steht. Hinsichtlich des erforderlichen Austausches von Erfahrungen und Wissen sowie weiterer Pflichten kann und soll sich aber durchaus eine entsprechende Wechselbezüglichkeit ergeben. Diese entspricht auch dem Wesen der verfassungsrechtlich erwünschten Entwicklungszusammenarbeit, die eben keine einseitige Hilfeleistung vorsieht, sondern auf einem gewissen Austauschprinzip basiert.

Es kann damit festgehalten werden, dass die bürgerschaftliche Verwurzelung eine Voraussetzung für die Einstufung der Entwicklungszusammenarbeit als örtliche Angelegenheit darstellt. Für das Vorliegen einer solchen ist der Abschluss einer Partnerschaftvereinbarung indiziell.<sup>47</sup> Weiterhin ist erforderlich, dass sich die Entwicklungszusammenarbeit nur auf Gegenstände bezieht, die nach deutschem Rechtsverständnis gemeindliche Angelegenheiten sind. Damit ist Gemeinden die Entwicklungszusammenarbeit auf dem Gebiet der überörtlichen Aufgaben versperrt, da sie dadurch in die Kompetenz der Kreise und sonstigen

42 Vgl. *Athenstaedt*, DÖV 2013, S. 835, 839 m.w.N.; *Schwanenflügel*, DVBl. 1996, S. 491, Ziffer 3.2 m.w.N.

43 Vgl. *Athenstaedt*, DÖV 2013, S. 835, 839.

44 Vgl. insbesondere *Wohlfahrt*, LKRZ 2009, S. 321, 325 („Der Staat hat nichts zu verschenken“), der allerdings eine subventionsähnliche Abgabe ohne geldliche Kompensation als Inhaltsakt eines Partnerschaftsübereinkommens durchaus anerkennt.

45 Diese Empfehlung gilt auch aus weiteren, noch in Gliederungsziffer 4.1 auszuführenden Gründen.

46 Siehe Gliederungsziffer 2.1.

47 So auch ausdrücklich *Schwanenflügel*, DVBl. 1996, S. 491, Ziffer 5.

überörtlich wirkenden Selbstverwaltungsträger ausgreifen würden.

Die Ausführungen zur kommunalen Entwicklungszusammenarbeit gelten grundsätzlich entsprechend für die Gemeindeverbände. Auch diese haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG). Ebenso wie die Gemeinden können auch Gemeindeverbände freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben im Rahmen ihres verbandsbezogenen Zuständigkeitsbereiches wahrnehmen.<sup>48</sup> Die kommunale Selbstverwaltung besagt, dass neben einem Bestand gesetzlich festgelegter Pflichtaufgaben auch die Eingehung von freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben für die Gemeindeverbände möglich ist.<sup>49</sup> Diese grenzen sich von den freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben der Gemeinde insofern ab, als sie nicht an die Gemeindeörtlichkeit anknüpfen, sondern verbandsbezogener – also überörtlicher – Art sind. Dies bedeutet, dass auch die Gemeindeverbände verfassungsrechtlich befugt sind, sich auf ihrer jeweiligen Ebene im Bereich der (verbandsbezogenen, überörtlichen) kommunalen Entwicklungszusammenarbeit zu engagieren.

Als Fazit kann daher festgehalten werden, dass die Kommunen für die Entwicklungszusammenarbeit eine grundsätzliche Verbandskompetenz im Sinne des Art. 28 Abs. 2 GG besitzen. Die kommunale Entwicklungszusammenarbeit zählt hierbei zu ihren freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben. Sie ist rechtlich zulässig, sofern die Ausübung im konkreten Fall nicht gegen bestehende Gesetze verstößt.

### 2.3.2.3 Zuständigkeit von Gemeindeverbänden

Wie bereits ausgeführt wird die Verbandskompetenz der jeweiligen Kommune für die Entwicklungszusammenarbeit aus ihrer Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 28 Abs. 2 GG abgeleitet. Kommunale Selbstverwaltungskörperschaften sind dabei nicht nur die Gemeinden, sondern auch die Gemeindeverbände. Hierbei sind an erster Stelle die Kreise zu erwähnen, da der Verfassungstext

(Art. 28 Abs. 1 Sätze 2 und 3 GG) sie neben den Gemeinden ebenfalls ausdrücklich erwähnt. Wie dargestellt bestehen jedoch neben den Kreisen – abhängig vom Landesrecht – weitere kommunale Selbstverwaltungskörperschaften mit überörtlichem Aufgabenkreis (zum Beispiel die Landschaftsverbände in Nordrhein-Westfalen oder die bayerischen Bezirke).

Auch die Aktivitäten der Gemeindeverbände müssen ihrem Aufgabenkreis entsprechen. Den Kreisen obliegt hierbei die eigenverantwortliche Wahrnehmung der überörtlichen Aufgaben in ihrem Gebiet. Weitere Aufgaben können aufgrund landesgesetzlicher Vorschriften übertragen werden. Bei der Aufgabenwahrnehmung ist der Kreis auf überörtliche Aufgaben beschränkt. Beispiele für typische Kreisaufgaben sind abhängig vom Landesrecht die Wahrnehmung übergemeindlicher Planungsaufgaben (zum Beispiel ÖPNV im Kreisgebiet), Pflichtaufgaben im Bereich der Gefahrenabwehr (zum Beispiel Untere Wasserbehörde, Gesundheitsamt, Veterinärwesen) oder als Sozialhilfeträger, Ergänzungs- und Ausgleichsaufgaben, deren Umfang vom Status und der Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden abhängt (Trägerschaft von Krankenhäusern etc.), sowie Verwaltungs- und Serviceaufgaben, um die gesetzlichen und freiwilligen übergemeindlichen Aufgaben erfüllen zu können (etwa Organisations-, Personal- und Finanzverwaltung).<sup>50</sup>

Die kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften oberhalb der Kreisebene sind mit der landesrechtlichen Kompetenz ausgestattet, überörtliche Angelegenheiten – die einerseits über die Zuständigkeit oder das Leistungsvermögen der Kreise und kreisfreien Städte hinausgehen und deren Bedeutung andererseits über das Gebiet des höheren Kommunalverbandes nicht hinausreicht – im Rahmen der Gesetze selbst zu ordnen und zu verwalten. Sie schaffen öffentliche Einrichtungen, die für das soziale, wirtschaftliche und kulturelle Wohl der Bevölkerung notwendig sind. So sind die höheren Kommunalverbände zum Beispiel Träger psychiatrischer und neurologischer Fachkrankenhäuser, von Spezialkliniken, Fach- und Sonderschulen und Freilichtmuseen.

48 Vgl. *Vogelsang/Lübking/Ulbrich*, Kommunale Selbstverwaltung, 2005, Rn. 58 ff.

49 BVerfG, Urteil vom 31.01.2013 – 8 C 1/12 –, juris, Rn. 20.

50 Vgl. im Einzelnen die Zusammenstellung bei *Hofmann/Theisen/Bätge*, Kommunalrecht in Nordrhein-Westfalen, 2017, Gliederungsziffer 5.1.

Wie bereits dargestellt gelten die Ausführungen zur kommunalen Entwicklungszusammenarbeit auch für die Gemeindeverbände (Kreise und höhere Kommunalverbände), da auch sie freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben im Rahmen ihres verbandsbezogenen Zuständigkeitsbereiches wahrnehmen dürfen. Diese grenzen sich von den freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben der Gemeinde insoweit ab, als sie nicht an die Gemeindeörtlichkeit anknüpfen, sondern überörtlicher Art sein müssen.<sup>51</sup> Dies bedeutet, dass die Gemeindeverbände sich innerhalb ihres jeweiligen überörtlichen Aufgabenkreises im Bereich der (verbandsbezogenen) kommunalen Entwicklungszusammenarbeit engagieren dürfen. Sowohl eine in die örtlichen Gemeindeangelegenheiten als auch eine in die staatlichen Bundes- und Landesangelegenheiten ausgreifende Entwicklungszusammenarbeit ist ihnen kompetenzrechtlich verwehrt.

## 2.4 Einfachgesetzliche Vorgaben

Auch auf der Ebene der einfachen – also unterhalb der Verfassung stehenden – Gesetze ist die Entwicklungszusammenarbeit in ihrer Gesamtheit nicht ausdrücklich geregelt. Auf *Bundesebene* bestehen aber in Teilbereichen einzelne einfachgesetzliche Regelungen, die die Entwicklungszusammenarbeit durch qualitative Anforderungen und finanzielle Zuwendungen im Sinne der dargestellten Staatszielbestimmungen fördern. Erwähnt sei hierbei das Entwicklungshelfer-Gesetz des Bundes (EhfG)<sup>52</sup>, das insbesondere die Funktion des Entwicklungshelfers, den Entwicklungsdienst, die Träger des Entwicklungsdienstes und die entsprechende Finanzierung durch den Bund regelt.

Auf der Ebene des *Landesrechts* finden sich nur vereinzelt ausdrückliche Regelungen zur internationalen Zusammenarbeit der Kommunen. § 5 Abs. 2 Satz 2 Kommunalselfverwaltungsgesetz des Saarlandes und § 2 Abs. 2 der Kommunalverfassung für Mecklenburg-Vorpommern enthalten die ausdrückliche gesetzliche Befugnis, partnerschaftliche Beziehungen zu Gemeinden anderer Staaten zu entwickeln. Auch wenn sich dies bereits

aus der verfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsgarantie ergibt, so wird dadurch ein ausdrückliches gesetzgeberisches Bekenntnis für die kommunale Beteiligung an Städtepartnerschaften deutlich.

In Rheinland-Pfalz ist eine explizite Erwähnung des Begriffes der Entwicklungszusammenarbeit zwar nicht in der Gemeindeordnung selbst, aber in der Verwaltungsvorschrift (VV) zur Gemeindeordnung<sup>53</sup> enthalten. In Ziffer 2 der VV zu § 2 GemO wird ausgeführt, dass „zu den freien Selbstverwaltungsaufgaben der Gemeinden [...] die Pflege partnerschaftlicher Beziehungen zu Kommunen in anderen Staaten einschließlich der Entwicklungszusammenarbeit“ gehört. Einer solchen norminterpretierenden Verwaltungsvorschrift fehlt zwar die unmittelbare Rechtswirkung nach außen. Allerdings haben Verwaltungsvorschriften die Bedeutung einer von der vorgesetzten Behörde vertretenen Rechtsauffassung und sind deshalb bei der Auslegung und Anwendung des Gesetzes bei vergleichbaren Fällen zur berücksichtigen.<sup>54</sup> Insbesondere in der Praxis der Kommunalaufsichtsbehörden wird der in der Verwaltungsvorschrift niedergelegten Auffassung sowohl bei der Tatbestandsinterpretation als auch bei der Ermessensausübung besonderes Gewicht beigelegt. Die explizite Aufnahme entwicklungspolitischer Aktivitäten als freiwillige Aufgabe in Form einer Verwaltungsvorschrift wird den zuständigen Landesministerien vom Bund-Länder-Ausschuss Entwicklungszusammenarbeit ausdrücklich empfohlen.<sup>55</sup>

Aus dem Fehlen ausdrücklicher landesgesetzlicher Zuständigkeitsvorschriften für die Kommunen darf aber nicht der (Fehl-)Schluss gezogen werden, dass dieses Aufgabenfeld den Kommunen verbaut wäre. Maßgeblich hierfür ist vielmehr die dem Landesrecht vorgehende bundesverfassungsrechtliche Auslegung des Art. 28 Abs. 2 GG, die unter den

51 Vgl. zum Vorrang der Gemeindeebene bei örtlichen Aufgaben: BVerfG, Beschluss vom 23.11.1988 – 2 BvR 1619/83 –, BVerfGE 79, 127.

52 Entwicklungshelfer-Gesetz vom 18. Juni 1969 (BGBl. I, S. 549), das zuletzt durch Gesetz vom 23. Mai 2017 (BGBl. I, S. 1228) geändert worden ist.

53 Verwaltungsvorschriften zur Durchführung der Gemeindeordnung (GemO-VV) vom 3. Mai 1979 (MinBl., S. 179), zuletzt geändert durch Rundschreiben des Ministeriums des Innern und für Sport vom 9. Dezember 2016 (MinBl., S. 278–280).

54 Vgl. *Hofmann*, in: Allgemeines Verwaltungsrecht (Hofmann/Gerke/Hildebrandt), 11. Aufl. 2016, Rn. 230 ff.

55 Beschluss des Bund-Länder-Ausschuss[es] Entwicklungszusammenarbeit zur Umsetzung des Beschlusses der Ministerpräsidenten der Länder vom 24. Oktober 2008 zur Kommunalen Entwicklungspolitik vom 7. Juni 2010, S. 7.

dargestellten Voraussetzungen eine Verbandskompetenz für die kommunale Entwicklungszusammenarbeit vorsieht.

## 2.5 Beschlüsse politischer Gremien

Unterhalb der Gesetzesebene finden sich zur kommunalen Entwicklungszusammenarbeit auch Beschlüsse unterschiedlicher politischer Gremien. Diese haben je nach Art des Gremiums entweder einen bundesweit harmonisierenden oder landesweit begrenzten Geltungsanspruch.

### 2.5.1 Beschlüsse mit bundesweitem Geltungsanspruch

Einen bundesweit formulierten Konsens in dieser Angelegenheit vermitteln insbesondere die Beschlüsse der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder (Ministerpräsidentenkonferenz) und des Bund-Länder-Ausschusses Entwicklungszusammenarbeit.

Beide Gremien sind verfassungsrechtlicher Ausfluss der Selbstkoordinierung der Länder im Rahmen des Bundesstaates und Bestandteil des sogenannten kooperativen Föderalismus. Die dort gefassten Beschlüsse haben eine koordinierende und harmonisierende Funktion zwischen den Ländern. Sie können aber nicht die verfassungsrechtliche Gesetzgebungs- oder Verwaltungskompetenz des Bundes bzw. des jeweiligen Landes berühren. Es ist verfassungsrechtlich nicht vorgesehen, dass sie ein entsprechendes Bundesorgan ersetzen oder eine länderübergreifende Vereinheitlichung erreichen. Entsprechend haben die gemeinsamen Beschlüsse der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder weder den Charakter von Gesetzen noch von Rechtsverordnungen. Sie entfalten daher keine unmittelbare rechtliche Wirkung. Es handelt sich auch nicht um Verwaltungsvorschriften, da hierfür nur die jeweils zuständige Bundes- bzw. Landesbehörde verbindlich tätig werden kann.<sup>56</sup>

Allerdings ist nicht in Abrede zu stellen, dass hiervon deutliche politische Signale ausgehen und viele Kommunen ermutigt werden können, sich (weiter) entwicklungspolitisch einzusetzen.

Eine solche Beschlusslage kann daher auch in der Praxis der staatlichen Kommunalaufsichtsbehörden als Argument bei der Auseinandersetzung um die richtige Auslegung und Anwendung des Gesetzes Berücksichtigung finden.

#### 2.5.1.1 Beschlüsse der Ministerpräsidentenkonferenz von 2008 und 2017

In dem Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz vom 24. Oktober 2008<sup>57</sup> wird die Absicht formuliert, „die partnerschaftlichen Aktivitäten der Länder und Kommunen mit Städten, Provinzen, Regionen und Staaten der Gruppe der Entwicklungs- und Schwellenländer weiter [...] auszubauen.“ Unter dem Titel „Zukunftsfähigkeit sichern – Entwicklungshilfe in gemeinsamer Verantwortung von Bund, Ländern und Kommunen“ werden acht Kernkompetenzen und Handlungsfelder für das entwicklungspolitische Engagement der Länder benannt, unter anderem Klimaschutz, Energie, Ernährungssicherheit, wissenschaftlich-technologische Zusammenarbeit, gute Regierungsführung und Dezentralisierung, entwicklungspolitische Informations- und Bildungsarbeit sowie Kultur und Entwicklung. Bezüglich der Rolle der Kommunen heißt es: „Dem Beitrag der Kommunen für die Partnerschaft mit Entwicklungsländern messen die Länder eine große Bedeutung zu. Dies gilt insbesondere für Kultur- und Bildungsarbeit, für die Kooperation mit Entwicklungsländern, für gute Regierungsführung und Dezentralisierung sowie Kultur und Entwicklung.“

Der Beschluss zeigt deutlich, dass die Bundesländer die kommunale Entwicklungszusammenarbeit vor allem in den genannten Schwerpunktgebieten für wünschenswert, förderungswürdig und zulässig erachten. Es geht hiervon ein deutliches politisches Signal aus an die Kommunen, sich (weiter) entwicklungspolitisch einzusetzen. Dieses Signal hat aktuell durch den Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz vom 1. Juni 2017<sup>58</sup> eine Bestätigung erfahren, in dem die Länder übereinkommen, „ihr vielfältiges Engagement für nachhaltige Entwicklung in Afrika,

56 Vgl. näher zur rechtlichen Einordnung: *Athenstaedt*, DÖV 2013, S. 835, 841 m.w.N.

57 Abrufbar unter: [www.entwicklungspolitik-deutsche-laender.de/sites/default/files/bundeslaender/mpk\\_beschlusse\\_1962-2017.pdf](http://www.entwicklungspolitik-deutsche-laender.de/sites/default/files/bundeslaender/mpk_beschlusse_1962-2017.pdf), S. 11 (10.12.2017).

58 Abrufbar unter: [www.entwicklungspolitik-deutsche-laender.de/sites/default/files/bundeslaender/mpk\\_beschlusse\\_1962-2017.pdf](http://www.entwicklungspolitik-deutsche-laender.de/sites/default/files/bundeslaender/mpk_beschlusse_1962-2017.pdf), S. 1 (10.12.2017).

insbesondere in Form von Länder- und Kommunalpartnerschaften fortzusetzen. Im Austausch mit der Bundesregierung sollen die bisherigen Instrumente sowie bestehende und geplante Projektkooperationen koordiniert weiterentwickelt werden.“

Wie bereits ausgeführt kann den Beschlüssen aus rein juristischer Sicht keine konstitutive Wirkung zukommen; ihre Effekte sind vielmehr deklaratorischer Art, wenngleich sie in Zweifelsfragen für die staatliche Aufsichtspraxis eine nicht unwesentliche Argumentationshilfe darstellen können.

### 2.5.1.2 Beschluss des Bund-Länder-Ausschusses Entwicklungszusammenarbeit vom 7. Juni 2010

Bund und Länder koordinieren ihre entwicklungspolitischen Aktivitäten unter anderem im Bund-Länder-Ausschuss Entwicklungszusammenarbeit, der einmal im Jahr tagt. Anders als bei der Ministerpräsidentenkonferenz ist hierbei also auch der Bund mit stimmberechtigten Vertreterinnen und Vertretern beteiligt.

In seinem Beschluss zur Umsetzung des oben angeführten Ministerpräsidentenbeschlusses vom 7. Juni 2010<sup>59</sup> heißt es, dass die „Betätigung von Kommunen im Ausland [...] von Bund und Ländern unter bestimmten Voraussetzungen als nicht nur zulässig, sondern auch wünschenswert betrachtet“ werde. Diese Voraussetzungen werden nachfolgend unter dem bestätigenden Verweis auf einen Beschluss der Arbeitsgemeinschaft der Innenministerien der Länder wie folgt konkretisiert: „Grundvoraussetzung einer zulässigen kommunalen Auslandsarbeit ist, dass sie auf lokaler Ebene geschieht, mithin Gemeinden oder vergleichbare Institutionen im Ausland zum Partner hat und sich auf Gegenstände bezieht, die nach deutschem Rechtsverständnis Angelegenheiten der Gemeinden sind. Weitere Einschränkungen können sich aus der Außen- und Entwicklungspolitik des Bundes ergeben. Die Verfolgung der außen- und entwicklungspolitischen Ziele des Bundes ist den kommunalen Aktivitäten übergeordnet.“

Daneben enthält der Beschluss zahlreiche weitere Regelungen, die die Bedeutung der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit anerkennen, ihre Potenziale, Ziele und Handlungsfelder darstellen und konkrete Fördermaßnahmen und Finanzierungshilfen für sie anbieten.

Auch diesem Beschluss kann schon aus den dargelegten kompetenzrechtlichen Gründen keine konstitutive Wirkung zukommen. Dementsprechend verweist auch eine Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage im Bundestag bezüglich des Fortgangs der Bund-Länder-Abstimmung ausdrücklich darauf, dass das angestrebte stärkere entwicklungspolitische Engagement der Kommunen im Rahmen des politisch und rechtlich Machbaren liegen solle.<sup>60</sup>

In Umsetzung des Beschlusses der Ministerpräsidentenkonferenz von 2008 und unter Beteiligung des Bundes hat der Bund-Länder-Ausschuss die Bedeutung der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit bestätigt und hierzu konkretisierende Maßnahmen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Kommunen beschlossen. Auch durch diesen Beschluss wird einerseits der politische Konsens deutlich, dass die Kommunen einen wichtigen Beitrag zur Entwicklungszusammenarbeit beisteuern, und andererseits die staatliche Rechtsauffassung dargelegt, dass die kommunale Entwicklungszusammenarbeit grundsätzlich zulässig ist.

### 2.5.2 Beschlüsse von Landesparlamenten

Einen auf das Gebiet des jeweiligen Bundeslandes beschränkten Anwendungsbereich haben Beschlüsse von Landesparlamenten bzw. von deren für die Entwicklungszusammenarbeit zuständigen Ausschüssen. Diesen kann in Einzelfällen bei der Anwendung gesetzlicher Ermessensvorschriften durch die Kommunalaufsichtsbehörde des Landes durchaus eine ermessenslenkende Funktion zukommen. Zudem können solche Beschlüsse auch einen gesellschaftlichen Konsens auf der staatlichen Landesebene ausdrücken und insoweit Hilfestellung für die kommunalen Vertretungen darstellen.

59 Abrufbar unter: [www.bmz.de/de/zentrales\\_downloadarchiv/wege\\_und\\_akteure/Beschluss\\_BLA\\_EZ\\_KE-pol\\_110526.pdf](http://www.bmz.de/de/zentrales_downloadarchiv/wege_und_akteure/Beschluss_BLA_EZ_KE-pol_110526.pdf) (10.12.2017).

60 Antwort der Bundesregierung vom 25.05.2010 auf eine Kleine Anfrage, BT-Drs. 17/1858.

Exemplarisch hierfür hat sich etwa der Ausschuss für Bundes- und Europaangelegenheiten sowie regionale Beziehungen des Bayerischen Landtages für die Unterstützung der Kommunen bei der Entwicklungszusammenarbeit ausgesprochen und dies auch mit der erforderlichen Umsetzung der von den Vereinten Nationen im September 2015 beschlossenen Agenda 2030 begründet.<sup>61</sup> Der Ausschuss betont, dass die Umsetzung der Agenda 2030 eine zentrale Aufgabe sei, die kollektiver Anstrengung und einer Zusammenarbeit von gesellschaftlichen, politischen und institutionellen Akteuren bedürfe. Es werde deutlich, dass bei der Bearbeitung von globalen Problemen kommunales Handeln an Bedeutung gewinne und daher gefördert werden solle. In dem Beschluss wird die Landesregierung aufgefordert, das Engagement der bayerischen Kommunen in der Entwicklungszusammenarbeit weiter zu unterstützen. Insbesondere sollen kommunalrechtliche Vorgaben und Vorschriften für dieses Engagement lösungsorientiert im Sinne der Kommunen ausgelegt und angewandt werden.

Auch die Leitlinien der Landesregierung Baden-Württemberg für die Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern<sup>62</sup> betrachten insbesondere den entsprechenden Beschluss des Landtags vom 18. Dezember 2007 als Grundlage. Hierin wird das spezifische Wissen der kommunalen Gebietskörperschaften angesprochen und eine Unterstützung und Koordinierung der entwicklungspolitischen Aktivitäten auf kommunaler Ebene dargelegt.

---

61 LT-Drs. 17/18207.

62 Abrufbar unter: [www.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/dateien/Altdateien/202/Leitlinien-EZ210110.pdf](http://www.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/dateien/Altdateien/202/Leitlinien-EZ210110.pdf) (27.09.2017).

### 3. EINZELFRAGEN ZUR ZUSTÄNDIGKEIT FÜR DIE KOMMUNALE ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

Nach Darstellung der allgemeinen Grundlagen und der grundsätzlichen Zulässigkeit der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit sollen nunmehr einzelne juristische Zuständigkeitsfragen, die die kommunale Praxis typischerweise berühren, fokussiert herausgestellt werden.

#### 3.1 Mögliche Partner der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit

In der Praxis der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit kann sich die Frage stellen, ob es bei der Auswahl der Partner Einschränkungen aus kompetenzrechtlicher Sicht geben kann.

Zur Beantwortung dieser Frage ist zunächst herauszustellen, dass die Verbandskompetenz der Kommunen für die Entwicklungszusammenarbeit aus ihrer Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 28 Abs. 2 GG abgeleitet worden ist.<sup>63</sup> Die Aktivitäten der Kommunen müssen daher dem kommunalen Aufgabenkreis zugerechnet werden können. Zudem haben sie die parallelen Zuständigkeiten des Bundes und der Länder für die staatliche Entwicklungszusammenarbeit zu achten. Der Abschluss völkerrechtlicher Verträge mit auswärtigen Staaten auf diesem Gebiet ist nach Art. 32 GG ausschließlich dem Bund (Abs. 1) bzw. dem zuständigen Bundesland (Abs. 3) möglich, nicht aber den Kommunen.

Für die Auswahl des ausländischen Partners ist es deshalb grundsätzlich erforderlich, dass es sich ebenfalls um eine Gemeinde, einen Gemeindeverband oder eine vergleichbare Institution im rechtlich-funktionalen Sinne handelt.<sup>64</sup> Es ist hierbei auch zulässig, dass auf der jeweiligen nati-

onalen Seite die Kommune nicht unmittelbar tätig wird, sondern mittelbar im Wege der interkommunalen Zusammenarbeit. Die interkommunale Zusammenarbeit ist nach deutschem Rechtsverständnis eine Ausprägung der verfassungsrechtlich geschützten Organisationshoheit der Kommunen.<sup>65</sup> Damit ist es theoretisch möglich, dass deutsche Kommunen sich in ihrer kommunalen Entwicklungszusammenarbeit abstimmen, diese koordinieren oder über gemeinsam errichtete Organisationsformen privat- oder öffentlich-rechtlicher Art abwickeln. Auch in einem solchen Fall müssen die Gegenstände der Zusammenarbeit aber einen unmittelbaren Bezug zur *eigenen* kommunalen Örtlichkeit der Partner haben und für die *jeweilige* Einwohnerschaft Wirkungen erzeugen können.

Als ausländische Partner kommen Kommunen bzw. nach deutschem Rechtsverständnis vergleichbare lokale Selbstverwaltungskörperschaften („Provinzen“, „Regionen“) in Betracht. Auch hierbei sind interkommunal gebildete Organisationsformen denkbar. Es würde hingegen aus den dargestellten Gründen die kommunale Verbandskompetenz überschreiten, wenn die Entwicklungszusammenarbeit mit der unmittelbaren staatlichen Ebene stattfinden würde. In einem solchen Fall könnte im Übrigen schon begrifflich nicht mehr von einer kommunalen Entwicklungszusammenarbeit im oben angeführten Sinne ausgegangen werden.<sup>66</sup>

63 Siehe die Erörterungen in Gliederungsziffer 2.3.2.2.

64 So auch der Bund-Länder-Ausschuss Entwicklungszusammenarbeit zur Umsetzung des Beschlusses der Ministerpräsidenten der Länder vom 24. Oktober 2008 zur Kommunalen Entwicklungspolitik vom 7. Juni 2010, S. 7; vgl. auch *Schwanenflügel*, DVBl. 1996, S. 491 in Ziffern 4 und 5.

65 BVerfG, Beschluss vom 19.11.2014 – 2 BvL 2/13 –, juris, Rn. 49; siehe auch Gliederungsziffer 2.3.2.2.

66 Siehe zum Begriff der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit Gliederungsziffer 2.1 und zur Zuständigkeit des Bundes für die Pflege auswärtiger Beziehungen mit Staaten Gliederungsziffer 2.3.2.1.

### 3.2 Exterritorialer Kommunalbesitz

Im Rahmen der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit ist es nicht ausgeschlossen, dass die Kommune auf dem Gebiet der ausländischen Partnerkommune Eigentümer oder Besitzer von Grundstücken oder sonstiger Sachmittel ist bzw. dort Einrichtungen betreibt (Niederlassungen, Werkstätten, Infrastruktureinrichtungen etc.). Auch außerhalb der Entwicklungszusammenarbeit haben Kommunen zum Beispiel Schullandheime, Fortbildungsstätten und Erholungsheime exterritorial errichtet. Ebenso finden sich Standorte und Einrichtungen der Ver- und Entsorgung (etwa Wassergewinnungsanlagen einschließlich der Netzinfrastruktur) auf externem Gebiet für das Aufgabenfeld der kommunalen Daseinsvorsorge.

In solchen Fällen stellt sich die rechtliche Frage, ob dies noch von der Verbandskompetenz für die kommunale Entwicklungszusammenarbeit gedeckt ist. Hierfür sind nicht primär die kommunalen Gebietsgrenzen maßgeblich, sondern vielmehr die zu erfüllenden Aufgaben.<sup>67</sup> Bereits das Bundesverwaltungsgericht hat herausgestellt, dass örtliche Aufgaben nicht allein dadurch zu überörtlichen werden, weil sie transnational wirken.<sup>68</sup>

Diese rechtlichen Überlegungen gelten auch für den exterritorialen Kommunalbesitz. Die Landeskommunalordnungen enthalten in ihren haushaltsrechtlichen Teilen zum Erwerb, zur Veräußerung und zur Verwaltung von Vermögensgegenständen gesetzliche Regelungen. Es ist dort insbesondere aufgeführt, dass sie nur erworben werden sollen, sofern dies zur Aufgabenerfüllung erforderlich ist; zudem sind sie pfleglich und wirtschaftlich zu verwalten und dürfen in der Regel nur zu ihrem vollen Wert veräußert werden.<sup>69</sup>

Durch derartige Regelungen werden allerdings keine kommunalen Zuständigkeiten beschränkt oder erweitert, sondern nähere Regelungen hinsichtlich des Umgangs mit Vermögensgegenständen verankert. Das Haushaltsrecht ist insoweit als dienendes Recht nur Annex zur kommunalen

Sachkompetenz.<sup>70</sup> Es ändert die kommunale Sachkompetenz nicht, sondern regelt die Modalitäten der Finanzierung. Wie ausgeführt ist exterritorialer Besitz bei Gemeinden nur dann zulässig, wenn er zur Regelung einer Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft notwendig ist; bei Gemeindeverbänden bezieht sich die Notwendigkeit auf deren überörtlichen Aufgabenbereich.<sup>71</sup>

Unter dem Vorbehalt der Aufgabennotwendigkeit sind damit für kommunale Entwicklungszusammenarbeit notwendige exterritoriale Einrichtungen rechtlich zulässig. Soweit damit eine marktgängige wirtschaftliche Leistung verbunden ist – wie der Betrieb eines Hotels – sind die besonderen öffentlich-rechtlichen Marktzutrittsregelungen der Länderkommunalordnungen zu beachten. Diese können eine wirtschaftliche Betätigung im Ausland gegebenenfalls von weiteren Voraussetzungen abhängig machen, beispielsweise von der Genehmigung der Aufsichtsbehörde.<sup>72</sup>

### 3.3 Aktionen im Rahmen kommunaler Außenpolitik

In der kommunalen Praxis kann es vorkommen, dass kommunale Vertretungen (insbesondere Rat oder Kreistag) Resolutionen und Stellungnahmen beschließen und dabei auch staatliche Maßnahmen oder Sachverhalte aus dem Ausland kritisch aufgreifen. Hierbei sind kompetenzrechtliche Konflikte insbesondere mit der Bundeskompetenz zur Pflege auswärtiger Beziehungen (Art. 32 Abs. 1, 59, 73 Nr. 1, 87 GG) nicht auszuschließen. Es ist daher erforderlich, die Kompetenzgrenzen einer solchen „kommunalen Außenpolitik“ zu konkretisieren.

Bereits im Beschluss des Bund-Länder-Ausschusses Entwicklungszusammenarbeit von 2010 wird auf mögliche rechtliche Einschränkungen der grundsätzlich zulässigen kommunalen Entwicklungszusammenarbeit aufgrund der Außen- und Entwicklungspolitik des Bundes hingewiesen. Es heißt dort weiter, dass „die Verfolgung der außen- und entwicklungspolitischen Ziele des Bundes [...] den kommunalen Aktivitäten übergeordnet“ sei.<sup>73</sup>

67 Siehe Gliederungsziffer 2.3.2.2.

68 BVerwG, Urteil vom 14.12.1990 – 7 C 58/89 –, juris, Rn. 13.

69 Vgl. zum Beispiel stellvertretend für andere landesgesetzliche Regelungen: § 90 GO NRW.

70 Vgl. hierzu auch *Schwanenflügel*, DVBl. 1996, S. 491 in Ziffer 4.

71 Vgl. auch *Wohlfahrt*, LKRZ 2009, S. 321 f.

72 Vgl. zum Beispiel § 107 Abs. 3 Satz 3 GO NRW.

73 Beschluss vom 7. Juni 2010, S. 7.

In der Tat haben die Kommunen sowohl bei der Inanspruchnahme als auch bei Ausübung von Aufgaben der Entwicklungszusammenarbeit die parallelen Zuständigkeiten des Bundes und der Länder zu achten. Hierbei ist schon darauf hingewiesen worden, dass der Abschluss völkerrechtlicher Verträge mit auswärtigen Staaten auf diesem Gebiet nach Art. 32 GG ausschließlich dem Bund (Abs. 1) bzw. ausnahmsweise dem zuständigen Bundesland (Abs. 3) möglich ist.<sup>74</sup>

Weitere Einschränkungen *inhaltlicher* Art können sich aus der Außen- und Entwicklungspolitik des Bundes ergeben. Der Kommune ist es verwehrt, eine eigenständige kommunale Außenpolitik zu betreiben, die mit der Bundeskompetenz zur Pflege auswärtiger Beziehungen nicht zu vereinbaren ist. Ob sich die kommunale Entwicklungszusammenarbeit noch in den Grenzen kommunaler Verbandskompetenz bewegt, hängt vom Vorhandensein eines überwiegend örtlichen Bezuges ab. Die Kommune hat nur ein kommunalpolitisches, aber kein allgemeinpolitisches Mandat. Zu allgemeinpolitischen Fragen darf eine Kommune nur aus ihrer ortsbezogenen Sicht Stellung nehmen.<sup>75</sup> Daher müssen die Äußerungen immer in einem unmittelbaren Zusammenhang zur kommunalen Örtlichkeit stehen. In der rechtlichen Diskussion sind insbesondere folgende Fallgruppen:

- Sofern eine Kommune einen Beitrittsbeschluss zu einem von Kommunen initiierten internationalen Programm zur Förderung der Solidarität der Städte fasst, bei dem es um den Austausch von kommunalen Resolutionen, Material, Publikationen, Bürgerkontakten oder die Vorbereitung einer Bürgermeisterkonferenz geht, bewegt sie sich noch im Rahmen der kommunalen Verbandskompetenz. Nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts zählt die Begründung einer solchen internationalen Partnerschaft insbesondere aufgrund des damit erfolgten Bürgeraustausches zu den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft.<sup>76</sup> Die Kommune nimmt auch kein ihr verwehrtetes allgemeinpolitisches Mandat wahr, da die Staatszielbestimmungen der Völkerverständigung und der Friedenssicherung auch für die kommunale Ebene gelten und kommunale Partner die Vereinbarung

unterschreiben.

- Auch im Rahmen einer bereits bestehenden kommunalen Entwicklungszusammenarbeit ist es den Kommunen grundsätzlich nicht verwehrt, zu allgemeinpolitischen Sachverhalten, die sich auf die *partnerschaftliche kommunale Entwicklungszusammenarbeit auswirken*, Stellung zu beziehen.<sup>77</sup>
- In diesem Zusammenhang wird in der Rechtsliteratur sogar weiter vertreten, dass zur Bekundung der städtepartnerschaftlichen Solidarität auch kritische Äußerungen gegenüber staatlichen Maßnahmen zulässig seien, die die ausländische Partnerkommune berühren. Das erforderliche Element der örtlichen Verwurzelung ergebe sich in solchen Fällen aus dem Engagement der hiesigen Bürgerschaft und dem zugrunde liegenden Interesse und Solidaritätsgefühl für kommunale Belange in der ausländischen Partnerkommune.<sup>78</sup> Kritische Äußerungen der deutschen Kommune gegenüber Maßnahmen des ausländischen Staates sind aber nur im Ausnahmefall zulässig, wenn sich die kritisierte Maßnahme auf kommunale Belange in der ausländischen Kommune auswirkt und die kommunale Entwicklungszusammenarbeit betrifft. Verfolgt zum Beispiel der ausländische Staat eine innenpolitische Diskriminierungspolitik gegenüber bestimmten Personengruppen (etwa Homosexuellen), so kann diese sowohl kommunale Belange (diskriminierte Einwohnerinnen bzw. Einwohner und deren Behandlung in der Kommune) als auch die Entwicklungszusammenarbeit betreffen (Besuch von Besuchergruppen mit Diskriminierungsmerkmalen). Die Abgrenzung kann im Einzelnen schwierig sein. In Zweifelsfällen sollte gegebenenfalls die Kommunalaufsicht bzw. das Auswärtige Amt hinzugezogen werden.
- Auch im Fall erlaubter kommunaler Äußerungen sind die allgemeinen Gebote der Sachlichkeit und Wahrheitspflicht zu beachten.
- Es ist allerdings unstrittig, dass die Kommune sich keinesfalls zu (rein) allgemeinpolitischen Sachverhalten äußern darf, die sie und die ausländische Partnerkommune in ihrer Zusammenarbeit nicht berühren.

74 Siehe Gliederungsziffer 2.3.2.1.

75 BVerwG, Urteil vom 14.12.1990 – 7 C 37/89 –, juris, Rn. 19.

76 BVerwG, Urteil vom 14.12.1990 – 7 C 58/89 –, juris, Rn. 15.

77 Vgl. *Schwanenflügel*, DVBl. 1996, S. 491 in Ziffer 4; so wohl auch noch *Wohlfahrt*, LKRZ 2009, S. 321 f., wenn die Äußerung einer „örtlichen Problembewältigung“ dient.

78 Vgl. *Schwanenflügel*, DVBl. 1996, S. 491 in Ziffer 4.

### 3.4 Teilnahme an Förderprogrammen

Neben einem breit angelegten ehrenamtlichen Engagement benötigt eine kommunale Entwicklungszusammenarbeit langfristig auch eine solide Finanzierung für Infrastruktur, Reisen und Projektkooperationen. Da die kommunalen Haushaltsmittel in vielen Fällen nicht ausreichen, müssen häufig weitere Finanzquellen für die Projektförderung erschlossen werden. Dazu gehören insbesondere Bundes- und Landesmittel sowie die Möglichkeit der Förderung aus Mitteln der Europäischen Union (EU). Beispielhaft seien die im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung in Engagement Global und ihrer Servicestelle für Kommunen in der Einen Welt (SKEW) gebündelten Unterstützungsangebote „Kleinprojektfonds kommunale Entwicklungspolitik“ (Einstiegshilfe), Partnerschaftsprojektförderungen („Nachhaltige Kommunalentwicklung durch Partnerschaftsprojekte“, Nakopa), Förderungen von Projekten von Klimapartnerschaften („Förderprogramm für Kommunale Klimaschutz- und Klimaanpassungsprojekte“, FKKP), für Einsteiger in regionale Sonderinitiativen Nahost und Ukraine („Schnellstarterpaket I Nahost“ und „Schnellstarterpaket Ukraine“) oder für Projektpartnerschaften in Nahost erwähnt.<sup>79</sup> Auch die EU fördert die kommunale Entwicklungszusammenarbeit mit den Schwerpunkten Verwaltungsreform, Wirtschaftsförderung, nachhaltige Gesundheits- und Sozialversorgung, Städteplanung und Umwelt.<sup>80</sup> Voraussetzung für einen erfolgreichen Antrag auf Fördergelder ist in aller Regel, dass die Kommunen einen Eigenanteil erbringen.

Die Förderung der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit ist eine geübte und bewährte Praxis und findet ihren rechtlichen Niederschlag auch in den Haushaltsgesetzen des Bundes, der Länder und der EU. Sie verfügt über einen breiten politischen Rückhalt, der sich nicht nur über die parlamentarische Bereitstellung von Fördergeldern bemerkbar macht, sondern auch in Beschlüssen des kooperativen Föderalismus erkennbar ist. Im

Beschluss des Bund-Länder-Ausschusses Entwicklungszusammenarbeit 2010 heißt es zum Beispiel ausdrücklich, dass „zusätzliche Fördermöglichkeiten die kommunale Entwicklungspolitik stärken und wirksamer machen [...] Angesichts der wachsenden Bedeutung der kommunalen Entwicklungspolitik sollen [...] zusätzliche [...] finanzielle Fördermöglichkeiten erwogen werden.“<sup>81</sup>

Angesichts der kommunalen Verbandskompetenz für die Entwicklungszusammenarbeit und der haushaltsgesetzlich eingeräumten Fördermöglichkeiten liegt es auch juristisch auf der Hand, dass sich die Kommunen für die dort genannten Zwecke grundsätzlich beteiligen können. Kompetenz- oder förderrechtliche Bedenken bestehen hiergegen nicht. Es sind allenfalls haushaltsrechtliche Restriktionen denkbar, wenn eine Kommune aufgrund ihrer haushaltsrechtlichen Situation den etwaigen Eigenanteil nach den Förderbedingungen nicht finanzieren kann.

79 Vgl. hierzu die Zusammenstellung bei Engagement Global, Servicestelle Kommunen in der Einen Welt: <https://skew.engagement-global.de/finanzielle-unterstuetzung.html> (10.12.2017).

80 Vgl. hierzu auch: *Engagement Global, Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (Hrsg.)*, Handreichung zur Kommunalen Entwicklungspolitik, 2014, S. 18; *Fröhlich/Lämmlein*, Kommunale Entwicklungspolitik in Deutschland, S. 82 ff.

81 Beschluss vom 7. Juni 2010, S. 10.

## 4. GRENZEN DER KOMMUNALEN BETÄTIGUNG

Da die kommunale Entwicklungszusammenarbeit eine Ausprägung der verfassungsrechtlich geschützten Selbstverwaltungsgarantie ist, bedürfen rechtliche Grenzziehungen ihrerseits einer gesetzlichen Grundlage. Es wäre daher nicht zulässig, wenn eine Aufsichtsbehörde von sich aus die kommunale Entwicklungszusammenarbeit beschränken würde, ohne dass sie eine konkrete gesetzliche Ermächtigungsgrundlage hierfür vorbringen könnte. Einfachgesetzliche Restriktionen sind in der Praxis der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit insbesondere zu berücksichtigen bei der allgemeinen Vertragsausgestaltung der Partnerschaft, den haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen, beim Einsatz kommunalen Verwaltungspersonals und im Hinblick auf mögliche Haftungsrisiken.

### 4.1 Kommunalen Vertragsinhalte

Aus rein vertragsrechtlicher Sicht ist eine Vereinbarung zwischen einer inländischen und einer ausländischen Kommune grundsätzlich formfrei möglich. In der Praxis der internationalen Städtepartnerschaften bestehen deshalb auch historisch gewachsene Übereinkünfte ohne förmliches Vertragswerk. In der Mehrzahl der Fälle dürfte es aber unterschriebene schriftliche Partnerschaftsabkommen geben, die auf wechselseitigen Beschlüssen der jeweiligen kommunalen Vertretungen beruhen.

Letzteres empfiehlt sich auch für die Eingehung von kommunalen Partnerschaften im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit.<sup>82</sup> Zwar fehlt solchen Vereinbarungen der völkerrechtliche Charakter<sup>83</sup>, allerdings sollten auch auf der transnationalen kommunalen Ebene die wechselseitigen Rechte und Pflichten im gegenseitigen Interesse hinreichend bestimmt und schriftlich fixiert werden. Dies gilt umso mehr, als mit der Entwicklungszusammenarbeit finanzielle, perso-

nelle und technische Unterstützungsleistungen mit geldwerten Inhalten verbunden sind. In aller Regel wird daher auch ein externer Fördergeber auf entsprechende schriftliche Vereinbarungen Wert legen. Neben der Festlegung der einzelnen Pflichten ist es in allgemeiner Hinsicht wichtig, dass es eine gemeinsame Erklärung oder Vereinbarung über die Zielsetzung der Partnerschaft gibt und dabei folgende drei Kriterien berücksichtigt werden: Orientierung an den Zielen einer nachhaltigen Entwicklung, gleichberechtigte Kooperation und breite lokale Verankerung.<sup>84</sup>

Da bei Partnerschaftsvereinbarungen mit ausländischen Kommunen im Rahmen der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit im Wesentlichen eine gemeinsame Dachrechtsordnung sowie eine gerichtliche Spruchinstanz fehlen, handelt es sich bei diesen um selbstbindende kommunalpolitische Verträge.<sup>85</sup> Aus ihnen ergibt sich daher die politisch-moralische Pflicht zur Beachtung der eingegangenen Verabredung. Der Inhalt der Vertragsurkunde hat aber nicht nur politische Wirkungen, sondern kann im Einzelfall durchaus mittelbare rechtliche Ausstrahlungen mit sich bringen. So kann sie ein Anhaltspunkt für die Einhaltung von öffentlich-rechtlichen Förderbedingungen oder für die Festlegung von Verantwortungsbereichen (zum Beispiel Umgang mit zur Verfügung gestellten Sachmitteln) sein.

82 Siehe hierzu schon Gliederungsziffer 2.3.2.2.

83 Vgl. *Schwanenflügel*, DVBl. 1996, S. 491 in Ziffer 4; *Blumenwitz*, BayVBl. 1980, S. 193 f.

84 Vgl. im Einzelnen Engagement Global, Hinweise zur Gestaltung einer gleichberechtigten kommunalen Partnerschaft, abrufbar unter: <https://skew.engagement-global.de/gestaltungshinweise-nakopa.html> (10.12.2017).

85 Vgl. *Schwanenflügel*, DVBl. 1996, S. 491 in Ziffer 4; *Blumenwitz*, BayVBl. 1980, S. 193 f.

## 4.2 Kommunales Haushaltsrecht

Die Finanzierung der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit ist für die Kommunen ein wichtiger Faktor für den Einstieg und Ausbau entsprechender Aktivitäten. Hierbei sind aus rechtlicher Sicht verschiedene Aspekte zu beachten und zu differenzieren. Wie schon ausgeführt<sup>86</sup> bestehen deshalb umfangreiche öffentliche Fördermöglichkeiten, an denen sich Kommunen in zulässiger Weise beteiligen dürfen. Im Rahmen der kompetenzrechtlichen Erwägungen<sup>87</sup> wurde zudem bereits dargelegt, dass die inländische Kommune auch exterritoriale Vermögensgegenstände für die kommunale Entwicklungszusammenarbeit einsetzen darf, sofern dies hierfür notwendig ist.

Die haushaltsgesetzlichen Vorgaben für die Kommunen sind auch im Übrigen als Landesrecht verbindlich. Für die freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe der Entwicklungszusammenarbeit hat die Kommune eine Finanzierungskompetenz, da diese Annex ihrer Sachkompetenz ist. Sie kann daher durch kommunale Haushaltsmittel finanziert werden.

Bei der Art und Weise des Mitteleinsatzes für die Entwicklungszusammenarbeit sind die Kommunen an die haushaltsgesetzlichen Vorgaben gebunden. Hierzu gehört vor allem die Einhaltung der allgemeinen Haushaltsgrundsätze, wonach die Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen ist, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Bei der Aufgabenerfüllung sind die Wirtschaftlichkeits- und Effizienzgesichtspunkte zu beachten.

Wie für alle freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben besteht auch für die kommunale Entwicklungszusammenarbeit ein Finanzierungsvorbehalt, der sich vor allem aus der haushaltsgesetzlichen Pflicht zum Ausgleich des Haushalts ergibt. Wird dieser Ausgleich nicht erreicht, so sind im Rahmen der dann erforderlichen Haushaltskonsolidierung gegebenenfalls nähere Absprachen mit der Finanzaufsichtsbehörde über Art und Umfang erforderlich. Es ist in jedem Fall sicherzustellen, dass trotz haushaltswirtschaftlicher Einbußen die Kommune ihren vertraglichen und förderrechtlichen Verpflichtungen nachkommen kann.

### 4.2.1 Zuwendungen an die ausländische Partnerkommune

Kommunen engagieren sich bei der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit in aller Regel auf Basis einer partnerschaftlichen Vereinbarung, in der die wechselseitigen Pflichten enthalten sind. Als ein wesentlicher Bestandteil einer solchen Gesamtvereinbarung können neben dem Transfer von Wissen und Erfahrungen auch materielle Ressourcen zur Verfügung gestellt werden.

In Fällen eines solchen *Leistungsaustausches* sind auch materielle Zuwendungen an die ausländische Partnerkommune grundsätzlich zulässig.<sup>88</sup> Sie können nicht isoliert als einseitige Schenkung betrachtet werden, sondern sind in einen partnerschaftlichen Austausch eingebunden. Es entspricht dem Wesen einer Partnerschaft zwischen Kommunen, dass diese auf eine Nachhaltigkeit und bürgerschaftliche Beteiligung begründet ist. Derartige Zuwendungen wurzeln daher in der örtlichen Gemeinschaft und begründen den Einwohnerbezug. Sie entwickeln aufgrund der Unterstützung, Bestätigung und Stimulierung des karitativen, kulturellen und gesellschaftlichen Engagements auch einen Wirkungsbezug für die Einwohnerinnen und Einwohner. Materielle Unterstützungen innerhalb der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit sind mithin als Inhaltsakte eines bestehenden Partnerschaftsabkommens in aller Regel rechtlich zulässig. Aufgrund dieser Erwägungen wurde in der aufsichtsrechtlichen Praxis und in der Rechtsliteratur zum Beispiel die Überführung mehrerer Müllfahrzeuge aus dem Fuhrpark einer deutschen Stadt in die ausländische Partnerstadt als Gestaltungsmaßnahme der bestehenden Städtepartnerschaft für rechtlich bedenkenfrei erklärt.<sup>89</sup>

Haushaltsrechtliche Grenzen können die allgemeinen Haushaltsgrundsätze bilden, wenn etwa die materielle Unterstützung die Leistungsfähigkeit der jeweiligen Kommune überschreitet.

Grundsätzlich entspricht es hingegen nicht dem Wesen der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit, wenn eine einmalige und einseitige Unterstützungsleistung ohne Stetigkeit und

86 Siehe Gliederungsziffer 3.5.

87 Siehe die Gliederungsziffern 2.3.2.2. und 3.2.

88 Vgl. im Einzelnen *Wohlfahrt*, LKRZ 2009, S. 321, 325.

89 Vgl. das Praxisbeispiel bei *Wohlfahrt*, LKRZ 2009, S. 321, 325.

Nachhaltigkeit erfolgt. Wie dargelegt<sup>90</sup> erfordert die kommunale Entwicklungspolitik vielmehr auch einen gewissen Austausch von Erfahrungen und Wissen auf der jeweils korrespondierenden Ebene und eine entsprechende Wirkung für die Bürgerschaft. Das heißt, mit der Schenkung materieller Ressourcen sollen Erfahrungsaustausch und Wissenstransfer (zur nachhaltigen Nutzung der materiellen Ressourcen) zwischen den Partnerkommunen einhergehen.

Außerhalb bestehender Partnerschaftsvereinbarungen sind solche Fälle haushaltsrechtlich kritisch zu bewerten, in denen die Kommune Vermögensgegenstände verschenkt oder weit unterhalb des Verkehrswertes veräußert. Dies steht im Widerspruch zu den haushaltsrechtlichen Vorgaben der Länder, die regeln, dass Vermögensgegenstände in der Regel nur zu ihrem vollen Wert veräußert werden dürfen und im Übrigen pfleglich und wirtschaftlich zu behandeln sind. Erschöpft sich das Verhältnis der Kommunen in einer einseitigen Hilfe bzw. Schenkung ohne Nachhaltigkeit und ohne Einbindung in eine auf Gegenseitigkeit angelegte Partnerschaftsvereinbarung, liegt schon gar keine kommunale Entwicklungszusammenarbeit vor. Eine solch rein altruistische Hilfe ohne jegliche Rückkoppelung im Sinne der Erbringung eines Nutzeffektes für die Gebergemeinde ist deshalb schon aus kompetenzrechtlichen Gründen ausgeschlossen.<sup>91</sup>

#### 4.2.2 Allgemeine Haushaltsansätze

Aufwendungen und Auszahlungen können für die kommunale Entwicklungszusammenarbeit nur dann bewilligt werden, wenn der Haushaltsplan hierfür eine entsprechende Ermächtigung vorsieht bzw. die erforderlichen Deckungsmittel bereitgestellt werden. Nicht alle Kommunen verfügen über eine speziell für die Finanzierung der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit ausgewiesene Ausgabehaushaltsstelle, aus der die Finanzierung der Infrastruktur, Reisen, Projektoperationen etc. erfolgen kann. Da es sich bei der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit um eine Selbstverwaltungsaufgabe handelt, hat die Kommune als Annex ihrer Sachkompetenz auch in solchen Fällen eine Finanzierungskompetenz,

sofern die erforderlichen Mittel passenden allgemeinen Haushaltsausgabestellen zugeordnet werden können.<sup>92</sup> Beispielhaft sei erwähnt, dass die Finanzierung der erforderlichen Dienstreisen für die kommunale Entwicklungszusammenarbeit aus dem allgemeinen Reisekostenansatz des Haushaltsplanes erfolgt. Und ebenso wie die Beratungshilfe durch eigenes Dienstpersonal sich im allgemeinen Stellenplan widerspiegelt, gehen auch der Gästeempfang in kommunalen Räumlichkeiten oder Betätigungen der Volkshochschule in deren Haushaltsansätzen auf.

#### 4.2.3 Unterstützung überörtlicher Hilfsorganisationen

Als Annexrecht zur kommunalen Verbandskompetenz erfordern haushaltsrechtlich wirksame Mittelbereitstellungen, dass sich die zu finanzierende Aufgabe im Wirkungskreis der entsprechenden Kommune bewegt. Aufgrund dieser wechselseitigen Abhängigkeit zwischen Sach- und Finanzierungskompetenz dürfen die Mittel daher nur für die notwendige kommunale Entwicklungszusammenarbeit eingestellt und verausgabt werden. Zur Beurteilung, welche Unterstützungsleistungen noch der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit zuzurechnen sind, kann auf die obigen Ausführungen verwiesen werden.<sup>93</sup>

Als problematisch sind deshalb solche Fälle anzusehen, in denen die zu bezuschussende Aufgabe keine Ortsbezogenheit aufweist, das heißt keine Verbindung zum Leben in der Kommune. Dies kann zum Beispiel gegeben sein, wenn Projekte überörtlicher Hilfsorganisationen unterstützt werden sollen, *ohne* dass diese Vorhaben Aktivitäten in der Kommune zur Grundlage haben.

Hierbei ist der Begriff der „überörtlichen Hilfsorganisation“ differenziert zu betrachten. Grundsätzlich ist es zulässig, dass auf der jeweiligen nationalen Seite der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit die Kommune nicht unmittelbar tätig wird, sondern mittelbar im Wege der interkommunalen Zusammenarbeit. Damit ist möglich, dass deutsche Kommunen sich in ihrer kommunalen Entwicklungszusammenarbeit abstimmen und

90 Siehe zur Begriffsdefinition Gliederungsziffer 2.1.

91 So auch *Wohlfahrt*, LKRZ 2009, S. 321, 325.

92 Vgl. hierzu *Schwanenflügel*, DVBl. 1996, S. 491 in Ziffer 4.

93 Siehe Gliederungsziffer 2.3.2.2.

diese koordinieren oder über gemeinsam errichtete Organisationsformen privat- oder öffentlich-rechtlicher Art abwickeln.<sup>94</sup> Auch in einem solchen Fall müssen die Gegenstände der Zusammenarbeit aber einen unmittelbaren Bezug zur eigenen kommunalen Örtlichkeit der Partner haben und für die jeweilige Einwohnerschaft Wirkungen erzeugen können.

Sofern diese Voraussetzungen nicht gegeben sind, wäre die Unterstützung einer überörtlichen Hilfsorganisation für Projekte, denen keine Aktivitäten in der Kommune zugrunde liegen, schon kompetenzrechtlich ausgeschlossen.<sup>95</sup>

#### 4.2.4 Unterstützung privater lokaler Initiativen

Umgekehrt sind hingegen direkte Unterstützungen von privaten Initiativen im Rahmen der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit dann zulässig, wenn das Projekt von Bürgerinnen und Bürgern in der hiesigen Kommune aktiv bearbeitet wird. Die Ortsbezogenheit ergibt sich durch das bürgerchaftliche Engagement und wird indiziert durch ein entsprechendes Partnerschaftsabkommen mit der ausländischen Kommune, die die private Unterstützungsleistung empfangen soll.<sup>96</sup>

### 4.3 Einsatz von kommunalem Verwaltungspersonal

Die kommunale Entwicklungszusammenarbeit wäre ohne dienstliches Personal, welches die kommunalen Unterstützungsleistungen koordiniert, den Austausch von Wissen und Erfahrungen zusammenführt, entsprechende Förderleistungen beantragt, Vereinbarungen und Beratungshilfe in der ausländischen Partnerkommune vornimmt und viele weitere Handlungen im Auftrag der Kommune durchführt, nicht denkbar. Auch der Beschluss des Bund-Länder-Ausschusses Entwicklungszusammenarbeit von 2010 weist ausdrücklich auf die erhebliche Bedeutung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter kommunaler Verwaltungen hin und bekundet, dass für diese zusätzliche Beratungs- und Informationsleistungen und Schulungen

zur Förderung entwicklungspolitischer Kompetenzen erwogen werden sollen.<sup>97</sup>

Aus personalrechtlicher Sicht werden die kommunalen Dienstkräfte bei der Beratungshilfe in der ausländischen Partnerkommune von der inländischen Kommune entsandt und in ihrem Auftrag tätig. Sie erfüllen bei einer solchen Entsendung dienstliche Aufgaben im Rahmen der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit. Der dienstliche Charakter einer solchen Auslandstätigkeit folgt bereits aus der amtlich veranlassenen Entsendung und der Wahrnehmung einer öffentlich-rechtlichen Selbstverwaltungsaufgabe der Kommune.<sup>98</sup> Aus dem amtlichen Charakter der Auslandstätigkeit folgt, dass auch im Rahmen der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit die allgemeinen beamten- und arbeitsrechtlichen Grundlagen für eine angeordnete Dienstreise im Ausland gelten.<sup>99</sup> Hinsichtlich der Reisekostenerstattung und des Unfallversicherungsschutzes sind insbesondere die Reisekostengesetze der Länder maßgeblich.<sup>100</sup>

Der Einsatz der Mitarbeiterin/des Mitarbeiters kann auch dann im kommunalen Interesse liegen, wenn die Entsendung nicht in die ausländische Partnerkommune erfolgt, sondern zum Beispiel der Teilnahme an Dialogveranstaltungen, Projektworkshops oder Expertenentsendungen im Rahmen von Connective Cities dient. Das kommunale Interesse kann über die Mitgliedschaft der Kommune in den entsprechenden Organisationen begründet werden oder weil es im Zuge der Personalentwicklung für sinnvoll erachtet wird, den Beschäftigten Auslandserfahrung zu vermitteln. Soweit die oder der Dienstreisende von dritter Seite (Veranstalter, Projektträger etc.) Reise- und Übernachtungskosten erhält, sind diese bei den Reisekosten, auf die die/der Beschäftigte gegenüber ihrem/seinem

94 Siehe Gliederungsziffer 3.1.

95 So auch *Schwänenflügel*, DVBl. 1996, S. 491 in Ziffer 4.

96 So auch *Schwänenflügel*, DVBl. 1996, S. 491 in Ziffer 4 und *Wohlfahrt*, LKRZ 2009, S. 321, 325.

97 Beschluss vom 7. Juni 2010, S. 10.

98 So auch FG Kassel, Urteil vom 13.01.2000 – 10 K 2585/98 –, juris.

99 Vgl. *Deutscher Städtetag (Hrsg.)*, Leitfaden für die kommunale Entwicklungszusammenarbeit (KEZ), 2011, S. 50 f.

100 Nach FG Kassel, Urteil vom 13.01.2000 – 10 K 2585/98 –, juris sind in diesen Fällen die von der Kommune erstatteten Reisekosten für die Arbeitnehmerin bzw. den Arbeitnehmer nicht als entgeltwerter Vorteil zu versteuern.

Dienstherrn bzw. Arbeitgeber einen Erstattungsanspruch hat, in Abzug zu bringen (vgl. § 3 Abs. 2 BRKG).<sup>101</sup>

Liegt der Einsatz hingegen nicht im unmittelbaren Interesse der Kommune, sondern dient dem persönlichen Interesse der Beschäftigten, so scheidet die Anordnung einer Dienstreise aus. In diesen Fällen kommt die Gewährung von Sonderurlaub nach der Sonderurlaubsverordnung des Bundes bzw. den entsprechenden landesgesetzlichen Regelungen in Betracht.<sup>102</sup>

#### 4.4 Haftungsaspekte

Haftungsgefahren kann eine Kommune dann ausgesetzt sein, wenn sie durch ihre Organe oder ihr Personal rechtswidrig und schuldhaft einen Schaden bei einem Dritten (Außenhaftung) verursacht. Im Rahmen der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit könnten haftungsrechtliche Risiken zum Beispiel bei einem schuldhaften und rechtswidrigen Beratungsfehler des entsandten Personals bei der ausländischen Partnerkommune entstehen. Die Kommune hat hierbei grundsätzlich für das amtliche Verhalten der in ihrem Auftrag tätigen Bediensteten einzustehen. Für die Verursachung von Schäden durch entsandtes Personal im Rahmen dienstlicher Tätigkeit kann sich für die Kommune der Abschluss einer entsprechenden Haftpflichtversicherung empfehlen.

Entsteht der Schaden bei der Kommune selbst (Haushaltsschaden), so kann das dafür verantwortliche Personal nur bei rechtswidriger und grob fahrlässiger Verursachung im Wege des Innenregresses in Haftung genommen werden.

Das Haftungsrecht ist aber in allen Fällen nur ein Annexrecht, das heißt, dass eine Haftung nicht in Betracht kommen kann, wenn sich die Kommune an den geschilderten Rahmenbedingungen orientiert.

Von der Frage der Haftung zu differenzieren sind etwaige Rückforderungsansprüche eines

Fördergebers bei nicht zweckgerichteter Verwendung der finanziellen Förderung. In diesem Fall ist ein Widerruf gegenüber der geförderten Kommune möglich, der zu einem Rückforderungsanspruch des erhaltenen Zuwendungsbetrages führt. Die näheren Einzelheiten ergeben sich aus den zugrunde liegenden Förderbedingungen und können hier nicht in allen Facetten wiedergegeben werden. Die Kommune, welche die Förderung erhält, sollte sich zur Vermeidung etwaiger Rückforderungsansprüche eng an die Förderbedingungen halten und diese gegebenenfalls auch der partnerschaftlichen Vereinbarung zugrunde legen. Inwieweit für die inländische Kommune Kontrollpflichten zur Sicherstellung der zweckentsprechenden Verwendung durch die ausländische Partnerkommune bestehen, ist gegebenenfalls den jeweiligen Förderbedingungen zu entnehmen.

<sup>101</sup> Vgl. *Deutscher Städtetag (Hrsg.)*, Leitfaden für die kommunale Entwicklungszusammenarbeit (KEZ), 2011, S. 50 f.

<sup>102</sup> Vgl. zu den Einzelheiten: *Deutscher Städtetag (Hrsg.)*, Leitfaden für die kommunale Entwicklungszusammenarbeit (KEZ), 2011, S. 50 f.

### III. LITERATURVERZEICHNIS

Athenstaedt, Christian: Aktuelle Tendenzen in der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 21/2013, S. 835–843.

Athenstaedt, Christian: Die Kompetenzverteilung in der deutschen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit. Zur Zulässigkeit entwicklungspolitischer Maßnahmen deutscher Bundesländer und Kommunen, München 2011.

Bätge, Frank: Kommunalrecht Nordrhein-Westfalen, 4. Aufl. Heidelberg 2016.

Bätge, Frank/Drysch, Thomas/Osing, Johannes [et al.]: Handbuch für Bürgermeister, 2. Aufl. Wiesbaden 2017.

Berg, Wilfried: Grundlagen kommunaler Kompetenzen. Am Beispiel deutsch-deutscher Städtepartnerschaften, in: Bayerische Verwaltungsblätter (BayVBl.) 1990, S. 33–39.

Blumenwitz, Dieter: Zur Rechtsproblematik von Städtepartnerschaften, in: Bayerische Verwaltungsblätter (BayVBl.) 1980, S. 193–201, 230–236.

Burgi, Martin: Kommunalrecht, 5. Aufl. München 2015.

Degenhart, Christoph: Staatsrecht I: Staatsorganisationsrecht, 33. Aufl. Heidelberg 2017.

Deutscher Städtetag (Hrsg.): Leitfaden für die kommunale Entwicklungszusammenarbeit (KEZ), Berlin 2011.

Dreier, Horst (Hrsg.): Grundgesetz-Kommentar, Band II, 3. Aufl. Tübingen 2015.

Engagement Global, Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (Hrsg.): Handreichung zur kommunalen Entwicklungspolitik (Dialog Global Nr. 28), Bonn 2014.

Fröhlich, Katrin/Lämmelin, Bernd: Kommunale Entwicklungspolitik in Deutschland. Studie zum entwicklungspolitischen Engagement deutscher Städte, Gemeinden und Landkreise, hrsg. vom Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn 2009.

Hanke, Stefanie: Kommunale Unternehmen in Deutschland als Erfahrungsträger und Kooperationspartner für Kommunen in Schwellen- und Entwicklungsländern – eine Bestandsaufnahme, hrsg. vom Deutschen Institut für Urbanistik (Difu), Berlin 2016.

Heberlein, Horst: „Kommunale Außenpolitik“ und „atomwaffenfreie Zonen“: Die Maßstäbe des Bundesverwaltungsgerichts, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 1991, S. 916–922.

Hofmann, Harald/Gerke, Jürgen/Hildebrandt, Uta: Allgemeines Verwaltungsrecht, 11. Aufl. Stuttgart 2016. [zitiert als: *Bearbeiter*, in: Allgemeines Verwaltungsrecht (Hofmann/Gerke/Hildebrandt)]

Hofmann, Harald/Theisen, Rolf-Dieter/Bätge, Frank: Kommunalrecht in Nordrhein-Westfalen, 16. Aufl. Witten 2017.

Ipsen, Knut: Völkerrecht, 6. Aufl. München 2014.

Jarass, Hans D./Pieroth, Bodo: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: GG, 14. Aufl. München 2016.

Lange, Klaus: Kommunalrecht, Tübingen 2013.

Mann, Thomas/Püttner, Günter (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 1, 3. Aufl. Berlin [et al.] 2007.

Münch, Ingo von/Kunig, Philip (Hrsg.): Grundgesetz-Kommentar, Band 2, 6. Aufl. München 2012.

Peucker, Martina/Bätge, Frank: Staatsorganisationsrecht, 4. Aufl. Heidelberg 2018 [angekündigt].

Saturra, Marc: (Lokale) Agenda 21. Rechtliche Auswirkungen, Umsetzungsmöglichkeiten und -grenzen, insbesondere auf kommunaler Ebene, Frankfurt am Main [et al.] 2005.

Schmidt-Bleibtreu, Bruno/Hofmann, Hans/Henneke, Hans-Günter [et al.]: Kommentar zum Grundgesetz: GG, 13. Aufl. Köln 2014.

Schwanenflügel, Matthias von: Entwicklungszusammenarbeit und kommunale Selbstverwaltung, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.) 1996, S. 491–497.

Sensburg, Patrick Ernst (Hrsg.)/Bätge, Frank/Braun, Frank [et al.]: Staats- und Europarecht, Frankfurt am Main 2014.

Sodan, Helge (Hrsg.): Grundgesetz, 3. Aufl. München 2015.

Treffer: Rechtliche Aspekte der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit, EILDienst StädteT 1989, S. 341.

Vogelsang, Klaus/Lübking, Uwe/Ulbrich, Ina-Maria: Kommunale Selbstverwaltung. Rechtsgrundlagen – Organisation – Aufgaben – Neue Steuerungsmodelle, 3. Aufl. Berlin 2005.

Wohlfahrt, Jürgen: Die Flagge Tibets auf dem Rathaus – zu Gemeindeaktivitäten in der Fremde, in: Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland (LKRZ) 9/2009, S. 321–326.





# PUBLIKATIONEN DER SERVICESTELLE KOMMUNEN IN DER EINEN WELT

Die Servicestelle Kommunen in der Einen Welt stellt alle ihre Publikationen und Informationsmaterialien zum kostenfreien Bestellen (sofern noch nicht vergriffen) oder als Download auf ihrer Homepage bereit: <https://skew.engagement-global.de/publikationen.html>.

## „Dialog Global“-Schriftenreihe:

- Nr. 48: Rechtliche Rahmenbedingungen des Engagements von Geflüchteten. Ein Praxisleitfaden. Bonn, Oktober 2017.
- Nr. 47: Kommune bewegt Welt – Der Preis für herausragende kommunale Beispiele zu Migration und Entwicklung 2016. Dokumentation. Bonn, September 2017
- Nr. 46: Kommunale Klimapartnerschaften. Dokumentation der vierten Projektphase. Bonn, April 2017
- Nr. 45: Nachhaltig Einkaufen im Rathaus. Ein Praxisleitfaden. Bonn, März 2017
- Nr. 44: 2030 vor der Haustür. Kommunen, Fairer Handel und die neue Nachhaltigkeitsagenda der Vereinten Nationen. Bonn, Januar 2017
- Nr. 43: Network Meeting Migration & Development at the Local Level. 9–10 November 2015, Cologne. Report. Bonn, Oktober 2016
- Nr. 42: Faires Beschaffungswesen in Kommunen und die Kernarbeitsnormen. Rechtswissenschaftliches Gutachten 2016. Bonn, Oktober 2016
- Nr. 41: Zwischenevaluation des Projekts „50 Kommunale Klimapartnerschaften bis 2015“. Executive Summary. Bonn, September 2016
- Nr. 39: Global Nachhaltige Kommune. Bonn, März 2016
- Nr. 38: Kommune bewegt Welt – Der Preis für herausragende kommunale Beispiele zu Migration und Entwicklung 2014. Bonn, Februar 2016
- Nr. 37: Hauptstadt des Fairen Handels 2015. Bonn, Februar 2016

## „Material“-Schriftenreihe:

- Nr. 95: Zweite Konferenz Kommunale Partnerschaften mit Asien, 19. Bis 21. Juni 2017 in Bonn. Bonn, November 2017.
- Nr. 94: Dokumentation der Veranstaltung „Umsetzung der Agenda 2030 in Städten und Kommunen voranbringen“, 26.-27. Juni 2017 in Hamburg.

Bonn, November 2017

- Nr. 92: Internationaler Auftaktworkshop des Projekts „Kommunale Nachhaltigkeitspartnerschaften“, 15. bis 16. Januar 2017 in Gelsenkirchen. Bonn, August 2017
- Nr. 91: Zweiter Runder Tisch „Kommunale Partnerschaften mit China“, 5. und 6. April 2017 in Dresden. Bonn, August 2017
- Nr. 90: 2nd European Network Meeting Migration & Development at the Local Level: Linking Actors and Policies. 29th–30th November 2016 in Cologne. Report. Bonn, August 2017
- Nr. 89: „Kommunale Klimapartnerschaften“ – Präsentation der Handlungsprogramme der vierten Projektphase. Internationaler Workshop vom 21. bis 23. November 2016 in Karlsruhe. Bonn, August 2017
- Nr. 88: Dritter Runder Tisch „Kommunale Partnerschaften mit Burkina Faso“, 4. bis 5. November 2016 in Melsungen. Bonn, Mai 2017

## Sonstige Publikationen:

- Unsere Angebote. Bonn 2017
- Über uns. Kurzprofil der Servicestelle. Bonn 2017
- Flucht und kommunale Entwicklungspolitik. Gemeinsam globale Verantwortung übernehmen. Ein Dossier in Zusammenarbeit mit der Redaktion welt-sichten (Beilage zur Ausgabe 9-2017 von welt-sichten)
- Kommunale Partnerschaften mit der Ukraine. Deutsche und ukrainische Städte und Gemeinden setzen sich gemeinsam für ihre nachhaltige Zukunft ein. Ein Dossier in Zusammenarbeit mit der Redaktion welt-sichten (Beilage zur Ausgabe 12-2016 von welt-sichten)
- Global Nachhaltige Kommune. Kommunen engagieren sich für Nachhaltigkeit in der Einen Welt. Ein Dossier in Zusammenarbeit mit der Redaktion welt-sichten (Beilage zur Ausgabe 8-2016 von welt-sichten)

Alle Informationen, Termine, Aktivitäten, Tipps und Hintergrundberichte aktuell in den monatlichen \*\*\*Eine-Welt-Nachrichten\*\*\* der Servicestelle. Kostenfrei! Bestellformular auf unserer Homepage unter [www.service-eine-welt.de](http://www.service-eine-welt.de).



Die Servicestelle Kommunen in der Einen Welt der Engagement Global gGmbH wird finanziell gefördert aus Mitteln des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie der Länder Baden-Württemberg, Bremen, Hamburg, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz. Durch unsere Gremien Programmbeirat und Programmkommission beteiligen wir unsere Förderer und Kooperationspartner an der Fortentwicklung der SKEW.

Unter Mitwirkung von: Freistaat Bayern, Land Berlin, Land Mecklenburg-Vorpommern, Land Niedersachsen, Saarland, Land Schleswig-Holstein, Freistaat Thüringen, Gemeinde Aidlingen, Auswärtiges Amt, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, Bundesstadt Bonn, DBB Beamtenbund und Tarifunion, DEAB Dachverband Entwicklungspolitik Baden-Württemberg e. V., Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH, Deutsche UNESCO-Kommission e. V., Deutscher Gewerkschaftsbund, Deutscher Landkreistag, Deutscher Städtetag, Deutscher Städte- und Gemeindebund, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Diözesanrat der Katholiken im Erzbistum Köln, Forum der Kulturen Stuttgart e. V., Stadt Freiburg im Breisgau, Stadt Jena, Stadt Karlsruhe, Stadt Köln, Landeshauptstadt München, Stadt Nürnberg, Rat der Gemeinden und Regionen Europas, Rat für Nachhaltige Entwicklung, Kreis Steinfurt, Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen e. V.

**ENGAGEMENT GLOBAL gGmbH**  
**Service für Entwicklungsinitiativen**

Tulpenfeld 7 · 53113 Bonn  
Postfach 12 05 25 · 53047 Bonn

Telefon +49 228 20 717-0  
Telefax +49 228 20 717-150

**[info@engagement-global.de](mailto:info@engagement-global.de)**  
**[www.engagement-global.de](http://www.engagement-global.de)**

Im Auftrag des



Bundesministerium für  
wirtschaftliche Zusammenarbeit  
und Entwicklung