

Christian Athenstaedt

**Die Kompetenzverteilung  
in der deutschen staatlichen  
Entwicklungszusammenarbeit**

**Zur Zulässigkeit entwicklungspolitischer  
Maßnahmen deutscher Bundesländer und  
Kommunen**



**Herbert Utz Verlag · München**

## Rechtswissenschaftliche Forschung und Entwicklung

Herausgegeben von

Prof. Dr. jur. Michael Lehmann, Dipl.-Kfm.  
Universität München



„Dieses Software wurde  
auf FSC-zertifiziertem  
Papier gedruckt. Das  
Stewardship Council  
ist eine nichtstaatliche,  
gemeinnützige  
Organisation, die sich  
für eine ökologische und  
sozialverantwortliche  
Nutzung der Wälder  
unserer Erde einsetzt.“

Zugl.: Diss., Kiel, Univ., 2010

Bibliografische Information der Deutschen  
Nationalbibliothek: Die Deutsche  
Nationalbibliothek verzeichnet diese  
Publikation in der Deutschen National-  
bibliografie; detaillierte bibliografische Daten  
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de>  
abrufbar.

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt.  
Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks,  
der Entnahme von Abbildungen, der Wiedergabe auf fotomechanischem oder ähnlichem  
Wege und der Speicherung in Datenver-  
arbeitungsanlagen bleiben – auch bei nur  
auszugsweiser Verwendung – vorbehalten.

Copyright © Herbert Utz Verlag GmbH · 2011

ISBN 978-3-8316-0999-4

Printed in Germany  
Herbert Utz Verlag GmbH, München  
089-277791-00 · [www.utzverlag.de](http://www.utzverlag.de)

## Gliederung

Gliederung .....	III
Verzeichnis der Anlagen .....	VIII
Abkürzungsverzeichnis .....	IX
Literaturverzeichnis .....	XII
Nachweis der zitierten Internetadressen .....	XXXIII
A.) Einleitung .....	1
B.) Historische und rechtliche Einführung .....	6
I.) Grundzüge der Entwicklungszusammenarbeit der Bundesrepublik Deutschland .....	6
1.) Die Entstehung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit .....	6
2.) Akteure der deutschen Entwicklungszusammenarbeit .....	9
3.) Inhaltliche Ausrichtung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit .....	11
4.) Aktuelle Entwicklungen .....	15
II.) Grundzüge der deutschen kommunalen Entwicklungszusammenarbeit .....	17
1.) Begriffsbestimmungen .....	17
2.) Historischer Überblick .....	18
3.) Tätigkeitsfelder der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit .....	27
a.) Kultur-, Jugend- und Sportaustausch .....	28
b.) Öffentlichkeitsarbeit und Fachtagungen .....	28
c.) Beteiligung am Ausbildungs- und Praktikantenprogramm .....	29
d.) Durchführung von Projekten in Entwicklungsländern .....	29
e.) Übersendung von Sachspenden in die Partnerkommune .....	31
f.) Finanzierung fremder Projektarbeit / Spenden .....	31
g.) Entsendung und Austausch von kommunalen Bediensteten .....	32
h.) Zusammenfassung und aktuelle Entwicklungen .....	32
4.) Reaktionen der Bundesregierung auf die Aktivitäten der Städte und Gemeinden .....	33
a.) Erstes Auftreten der Kommunen nach außen .....	33
b.) Erstes entwicklungspolitische kommunale Engagement .....	35
c.) Erste Koordinierungsversuche der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit .....	37
d.) Auseinandersetzungen mit den Aufsichtsbehörden in den Bundesländern .....	38
e.) Emanzipation der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit/ Diskussionen um die Bundestreu .....	39
f.) Zusammenfassung und aktuelle Entwicklungen .....	42
5.) Reaktionen der Bundesländer auf die Aktivitäten der Städte und Gemeinden .....	44
a.) Erste Diskussionen zur kommunalen Entwicklungszusammenarbeit .....	44
b.) Erste kommunalaufsichtsrechtliche Schranken durch den AK III 1985 .....	45
aa.) Örtlicher Wirkungskreis .....	46
bb.) Grundsatz der Bundestreu .....	46
cc.) Beschränkung des Tätigkeitsfeldes .....	47
dd.) Finanzielle Beschränkungen .....	47

ee.) Zusammenfassung.....	48
c.) Weitere aufsichtsrechtliche Beschränkungen durch den AK III im Jahr 1987.....	48
aa.) Fehlende Partnerschaft zu der Empfängerregion.....	48
bb.) Voraussetzungen für die Erbringung finanzieller Leistungen.....	49
cc.) Aufsichtsrechtliches Vorgehen.....	49
d.) Tendenzen zur Unterstützung kommunaler Entwicklungszusammenarbeit .....	50
e.) Kritikpunkte der Aufsichtsbehörden gegenüber den Kommunen .....	53
aa.) Grundsätzliches Verbot der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit .....	54
bb.) Entwicklungszusammenarbeit nur gegenüber Selbstverwaltungskörperschaften .....	54
cc.) Fehlender örtlicher Bezug.....	55
dd.) Finanzierung nur von kommunalen Aufgaben.....	56
ee.) Finanzierung ohne Gegenleistungen.....	57
ff.) Entwicklungszusammenarbeit nur im Rahmen gefestigter Partnerschaften .....	57
f.) Zusammenfassung und aktuelle Entwicklungen .....	58
6.) Zusammenfassung.....	60
III.) Grundzüge der Entwicklungszusammenarbeit der deutschen Bundesländer.....	62
1.) Historischer Überblick .....	62
2.) Tätigkeitsfelder .....	71
a.) Kultur-, Jugend- und Sportaustausch.....	72
b.) Aus- und Fortbildung, Stipendienvergabe.....	73
c.) Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit, Durchführung von Fachtagungen, entwicklungspolitische Forschung .....	73
d.) Verwaltungszusammenarbeit.....	74
e.) Durchführung von Projekten in Entwicklungsländern .....	75
f.) Begründung von Landespartnerschaften .....	78
g.) Unterstützung fremder Projektarbeit sowie von Nichtregierungsorganisationen .....	81
h.) Unterstützung der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit .....	82
i.) Zusammenfassung .....	82
3.) Reaktionen der Bundesregierung auf die Aktivitäten der Bundesländer.....	84
a.) Zulässigkeit eines Auftretens der Bundesländer außerhalb der Bundesrepublik Deutschlands .....	84
b.) Kompetenzverteilung im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit.....	86
aa.) Kompetenzverteilung für entwicklungspolitische Maßnahmen im Ausland .....	86
bb.) Kompetenzverteilung für entwicklungspolitische Maßnahmen im Inland .....	90
cc.) Forderungen des AwZ.....	91
c.) Einbeziehung der Bundesländer bei dem Abschluss von TZ-Rahmenverträgen .....	93
d.) Einbeziehung der Bundesländer bei dem Abschluss von Projektverträgen .....	95
e.) Vereinbarungen über die Durchführung von eigenen Auslandsprojekten.....	96
f.) Die Begründung von entwicklungspolitischen Länderpartnerschaften .....	97
g.) Einflussnahme auf entwicklungspolitische Entscheidungen der Bundesregierung .....	99

h.) Versuche der Bündelung der Arbeit von Bundesregierung und Bundesländern .....	102
i.) Zusammenfassung und aktuelle Entwicklungen .....	103
 C.) Abschluss von Vereinbarungen auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit ....	108
I.) Bundesebene.....	108
1.) Übersicht über die Vertragstypen.....	108
2.) TZ-Rahmenabkommen .....	110
3.) Projektvereinbarungen .....	112
II.) Länderebene .....	113
1.) Übersicht über die Vertragstypen.....	113
a.) Projektabkommen .....	114
b.) Unterstellung unter eine Regierungsbereinkunft der Bundesrepublik Deutschland.....	115
c.) Partnerschaftserklärungen .....	115
2.) Völkerrechtlicher Charakter von Vereinbarungen der Bundesländer.....	120
III.) Kommunale Ebene .....	122
1.) Übersicht über die Kooperationsvereinbarungen.....	123
a.) Partnerschaftsurkunden.....	123
b.) Partnerschaftsverträge.....	123
c.) Kooperationsvereinbarungen .....	123
d.) Rahmenvereinbarungen .....	123
e.) Projektverträge .....	124
f.) Absichtserklärungen .....	124
g.) Ratsbeschlüsse .....	124
h.) Zusammenarbeit außerhalb von formellen Grundlagen .....	124
2.) Rechtliche Einordnung kommunaler Vereinbarungen.....	125
a.) Verbindlichkeit von kommunalen Vereinbarungen.....	125
b.) Völkerrechtliche Einordnung der Vereinbarungen.....	127
c.) Einordnung in die nationale Rechtsordnung.....	128
d.) Einordnung in eine „dritte Rechtsordnung“ .....	129
e.) Einordnung unter einen zwischenstaatlichen Rahmenvertrag .....	129
f.) Rechtsschutzmöglichkeiten .....	130
3.) Zusammenfassung.....	132
 D.) Einordnung der entwicklungspolitischen Aktivitäten in die Kompetenzverteilung des Grundgesetzes .....	134
I.) Ausdrückliche Regelungen im Grundgesetz.....	134
II.) Einordnung in andere Kompetenzbereiche.....	134
1.) Die auswärtige Gewalt .....	134
a.) Der Begriff der „auswärtigen Gewalt“ .....	135
aa.) Das Merkmal „Gewalt“ .....	135
bb.) Das Merkmal „auswärtig“ .....	136
cc.) Die Beziehungen zu „auswärtigen Staaten“ .....	138
dd.) Die „Pflege“ der Beziehungen zu auswärtigen Staaten .....	140
ee.) Einordnung der Entwicklungszusammenarbeit .....	142

b.) Träger der auswärtigen Gewalt .....	143
aa.) Die Bundesrepublik Deutschland als Träger der auswärtigen Gewalt .....	144
bb.) Die Bundesländer als Träger der auswärtigen Gewalt .....	146
i.) Gesetzgebungscompetenz der Bundesländer auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit .....	149
ii.) Das Anhörungsrecht der Bundesländer aus Art. 32 Abs. 2 GG .....	157
iii.) Das Zustimmungserfordernis des Art. 32 Abs. 3 GG .....	158
iv.) Vertragsschlusskompetenz im Bereich der ausschließlichen Ländergesetzgebung .....	159
v.) Auswärtige Beziehungen der Bundesländer außerhalb von völkerrechtlichen Vertragsschlüssen .....	165
cc.) Die Kommunen als Träger der auswärtigen Gewalt .....	173
i.) Teilhabe der Kommunen an der auswärtigen Gewalt .....	173
ii.) Grenzen der „kommunalen Außenpolitik“ .....	177
c.) Zusammenfassung .....	180
2.) Verwaltungszuständigkeiten .....	180
a.) Verwaltungszuständigkeiten auf Bundesebene .....	180
aa.) Geschriebene Verwaltungszuständigkeiten .....	180
bb.) Ungeschriebene Verwaltungszuständigkeiten .....	183
b.) Verwaltungszuständigkeiten auf Länderebene .....	185
c.) Verwaltungszuständigkeiten der kommunalen Ebene .....	187
aa.) Der Umfang des kommunalen Selbstverwaltungsrechts .....	189
i.) Das Merkmal der „örtlichen Gemeinschaft“ .....	190
ii.) Das Merkmal der „Angelegenheiten“ der örtlichen Gemeinschaft .....	193
iii.) Einordnung der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit .....	195
bb.) Haushaltsrechtliche Grenzen .....	200
i.) Allgemeine haushaltsrechtliche Grundsätze .....	201
ii.) Finanzierung nur von kommunalen Aufgaben .....	202
iii.) Finanzierungen ohne Gegenleistungen .....	205
iv.) Zuwendungen nur an eine Partnergemeinde .....	207
v.) Zuwendungen an örtliche Nichtregierungsorganisationen .....	209
vi.) Spenden an Organisationen ohne örtlichen Bezug .....	210
vii.) Personaleinsatz .....	211
d.) Zusammenfassung .....	212
E.) Ausstrahlungswirkung anderer verfassungsrechtlicher Prinzipien .....	214
I.) Ausstrahlungswirkung des Prinzips der Bundestreue .....	214
1.) Der Begriff der Bundestreue .....	214
2.) Rechtliche Grundlagen .....	214
3.) Anwendung im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit .....	217
II.) Ausstrahlungswirkung des Prinzips der Mischverwaltung .....	221
1.) Der Begriff der Mischverwaltung .....	221
2.) Anwendbarkeit im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit .....	223
III.) Zur Übertragbarkeit von Zuständigkeiten .....	226
1.) Möglichkeiten der Übertragung nach dem Grundgesetz .....	226
2.) Möglichkeiten der vorübergehenden Übertragung von Zuständigkeiten .....	228

a.) Amtshilfe.....	229
b.) Stellvertretung.....	230
c.) Organleihe .....	231
3.) Völkerrechtliche Voraussetzungen für eine Zuständigkeitsübertragung.....	231
4.) Rechtsfolgen für die entwicklungspolitische Arbeit der Länder .....	234
5.) Rechtsfolgen für die entwicklungspolitische Arbeit der Kommunen.....	236
F.) Zusammenfassung und Ausblick.....	241

## Anlagen

- Anlage 1 Städtepartnerschaftserklärung der Freien und Hansestadt Hamburg und der Stadt León vom 10. Mai 1989.
- Anlage 2 Abkommen zwischen dem Senat der Freien und Hansestadt Hamburg und der Regierung der Republik Liberia über Errichtung und Betrieb einer medizinischen Forschungsstation in Liberia vom 02. Dezember 1971.
- Anlage 3 Gemeinsame Absichtserklärung der Republik Ruanda und des Landes Rheinland-Pfalz vom 10. November 1995.
- Anlage 4 Briefwechsel zwischen dem Ministerpräsidenten des Landes Rheinland-Pfalz und dem Minister des Auswärtigen und für Zusammenarbeit der Republik Ruanda vom 07. Juni 1982 und 16. Juni 1982.
- Anlage 5 Gemeinsame Erklärung der Niedersächsischen Landesregierung und der Regierung der Provinz Ost-Kap, Südafrika, über die Zusammenarbeit und den Ausbau der freundschaftlichen Beziehungen vom 16. August 1995.
- Anlage 6 Memorandum of Understanding between the Legislature of Lower Saxony, Federal Republic of Germany, and the Legislature of the Province of the Eastern Cape, Republic of South Africa vom 12. Februar 2002.
- Anlage 7 Vereinbarung zwischen der Regierung der Republik Ghana und der Regierung des Landes Nordrhein-Westfalen über die Zusammenarbeit und den Ausbau der freundschaftlichen Beziehungen vom 05. November 2007.
- Anlage 8 Gemeinsame Erklärung über die Zusammenarbeit und den Ausbau der freundschaftlichen Beziehungen zwischen der Regierung des Landes Niedersachsen, Bundesrepublik Deutschland, und der Regierung der Provinz Ostkap, Republik Südafrika, vom 23. August 2004.
- Anlage 9 Vereinbarung über die Bereiche der Zusammenarbeit zwischen der Regierung des Landes Nordrhein-Westfalen, Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch den Ministerpräsidenten Herr Peer Steinbrück und der Regierung der Provinz Mpumalanga, Republik Südafrika, vertreten durch den Premierminister, Mr. Ndwaweni Johannes Mahlangu vom 11. März 2003.
- Anlage 10 Aachen/Tygerberg – Partnerschaftsmemorandum der Verständigung.
- Anlage 11 Memorandum über die Zusammenarbeit zwischen der Freien und Hansestadt Hamburg und der Stadt Dar es Salaam vom 20. März 2007.
- Anlage 12 Beschluss der Ministerpräsidenten der Länder vom 22. bis 24. Oktober 2008.

## A. Einleitung

Am 26. Dezember 2004 zerstörte eine gewaltige Flutwelle, ein sogenannter Tsunami, große Teile Indonesiens, Thailands, Sri Lankas, Indiens und weiterer südostasiatischer und afrikanischer Staaten. Durch die Wucht der Zerstörungen wurden viele Küstenstädte und –dörfer vollkommen verwüstet; über 230.000 Menschen fanden den Tod.

Die Bilder der unvorstellbaren Zerstörungen waren der Anstoß einer herausragenden Anteilnahme in der ganzen Welt und in Deutschland – getragen von deutschen Stiftungen, Kirchen, Bürgern, Gewerkschaften, Unternehmen, Vereinen, Nichtregierungsorganisationen aber auch von deutschen Städten, Gemeinden und Bundesländern. Allein in den ersten 10 Tagen nach dem Tsunami gingen bei der „Servicestelle Kommunen in der Einen Welt“ 600 Anfragen deutscher Kommunen für Hilfsprojekte und Partnerschaften ein<sup>1</sup>. Bundesländer übernahmen Patenschaften für verwüstete Regionen und engagierten sich beim Wiederaufbau.

Diese Entwicklungen sowie die weiteren noch darzustellenden aktuellen Veränderungen in den Rahmenbedingungen für entwicklungspolitische<sup>2</sup> Aktivitäten in der Bundesrepublik Deutschland gaben den Ausschlag für die vorliegende Untersuchung. Dabei konnte zurückgegriffen werden auf erste Arbeiten über das Verhältnis von Bund und Ländern im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit<sup>3</sup> sowie zur kommunalen Entwicklungszusammenarbeit<sup>4</sup>. Diese Arbeiten betrafen zu einem Großteil juristisches Neuland und bereiteten die Grundlage und die juristischen Argumentationslinien für zahlreiche politische und (aufsichts-) rechtliche Auseinandersetzungen, die um die Zulässigkeit dieser entwicklungspolitischen Aktivitäten ausgetragen worden sind. Auch heute noch haben viele Thesen und Argumente, die dabei herausgearbeitet wurden, ihre Gültigkeit.

Keine dieser Arbeiten befassen sich jedoch übergreifend mit allen Ebenen und staatlichen Akteuren, die auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit aktiv sind<sup>5</sup>. Zudem kam es

---

<sup>1</sup> Dialog Global – Schriftenreihe der Servicestelle (Heft 9), InWEnt gGmbH – Servicestelle Kommunen in der einen Welt, S. 10.

<sup>2</sup> Der Begriff der Entwicklungspolitik wurde erstmalig durch den US-amerikanischen Präsidenten Truman im Jahr 1949 in seinem „4-Punkte-Programm“ als „Hilfe an unentwickelte Länder“ verwendet, wobei der Schwerpunkt auf dem Grundsatz „Mehr Nahrung, mehr Kleidung und mehr Baumaterial“ lag.

<sup>3</sup> „Als Sammelbegriff fasst Entwicklungszusammenarbeit die Leistungen der Technischen, Finanziellen und Personenellen Zusammenarbeit zusammen. Sie ist eine Aufgabe der gesamten Gesellschaft und wird von privaten und öffentlichen Stellen in Industrie- und Entwicklungsländern geleistet. Leistungen der Entwicklungszusammenarbeit können sowohl in materieller Form (als Kredite oder Zuschüsse) als auch in immaterieller Form (zum Beispiel durch Bereitstellung von Know-how oder Aus- und Fortbildung) erbracht werden.“ Homepage des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) unter [www.bmz.de](http://www.bmz.de)

<sup>4</sup> Vgl. König/Schmidt-Streckenbach: Die Stellung der Länder in der Entwicklungspolitik der Bundesrepublik Deutschland, Speyer 1984; Lehnberger: Kommunale Entwicklungshilfe, Eine Aufgabe der Gemeinden? – Bestandsaufnahme und rechtliche Würdigung unter besonderer Berücksichtigung der bayerischen Verwaltungspraxis, Frankfurt am Main 1990.

<sup>5</sup> Der Begriff der „Entwicklungshilfe“ wird heute in der Regel nicht mehr verwendet. Unter diesem Begriff wurde häufig ein weitgehend einseitiger und mit bisweilen ebenso einseitigen Motiven verbundener Transfer von Mitteln verstanden. Seit den 80er und verstärkt in den 90er Jahren des 20. Jahrhunderts wurde dieser Begriff weitgehend durch den Begriff der Entwicklungszusammenarbeit ersetzt. Dieser Begriff unterscheidet sich von dem Begriff der Entwicklungshilfe durch die Abkehr von dem Bild der hilfsbedürftigen Empfänger

gerade seit Beginn der 90er Jahre des 20. Jahrhunderts zu rasanten Entwicklungen auf internationaler und nationaler Ebene, die viele Einschätzungen aus den Anfangsjahren heute in einem anderen Licht erscheinen lassen und daher einer Anpassungen an diese Entwicklungen bedürfen.

Zu betonen ist dabei, dass diese Untersuchung nicht den Anspruch erheben kann, entwicklungspolitisch vollständig oder auf der Höhe des aktuellen entwicklungspolitischen Diskussionsstandes zu sein. Die wiedergegebenen Beispiele dienen vielmehr lediglich der Veranschaulichung der rechtlichen Argumentation. Zudem sollen sie Hintergrundinformationen für den Fortgang in der rechtlichen Auseinandersetzung darstellen und zu einem besseren Verständnis des Themas beitragen. Gleichermaßen gilt für die (partei-) politischen Argumente, mit denen die rechtliche Diskussion häufig vermischt wird. Die Darstellung dieser Argumente soll im Rahmen dieser Untersuchung allein dem Verständnis des historischen Hintergrundes und damit auch der verschiedenen Standpunkte dienen. Entwicklungspolitische und (partei-) politische Argumentationen sollen daher aufgegriffen und – soweit möglich – auf ihre rechtlichen Kerninhalte zurückgeführt werden.

Im Folgenden soll die Auseinandersetzung zwischen den verschiedenen Ebenen über die Kompetenzverteilung für die Entwicklungspolitik dargestellt werden. Dabei wird zunächst eine historische Einleitung in das Thema und in die dabei entstandenen Konfliktlinien zwischen den einzelnen Ebenen vorangestellt. Auch wenn das Engagement deutscher Kommunen und Bundesländer derzeit einen neuen, nie dagewesenen Höhepunkt erreicht hat, ist es kein grundsätzlich neues Phänomen. Bereits in den Anfangsjahren der Bundesrepublik Deutschland zeigten die Bundesländer ihr Interesse in die entwicklungspolitische Arbeit der Bundesregierung einbezogen zu werden. Auch die deutschen Kommunen begannen unmittelbar nach dem 2. Weltkrieg Partnerschaften zunächst mit anderen Städten in Westeuropa – später weltweit – zu begründen.

Im Anschluss an diese historische und thematische Einleitung werden diese Entwicklungen an den Normen des Grundgesetzes sowie den verfassungsrechtlichen Prinzipien gemessen. Eine vorrangige Herleitung entwicklungspolitischer Kompetenzen aus gesetzlichen Regelungen ist dabei nicht möglich, da – im Gegensatz zu den meisten anderen Staaten, die Entwicklungszusammenarbeit leisten – die Bundesrepublik Deutschland bis heute keine umfassende gesetzliche Regelung für die Ausgestaltung und die Organisation der deutschen Entwicklungszusammenarbeit hat<sup>6</sup>. In der Bundesrepublik Deutschland werden diese Fragestellungen nicht einheitlich geregelt und zu weiten Teilen gar nicht gesetzlich erfasst<sup>7</sup>.

---

von Leistungen hin zu gleichberechtigten Partnern auf der Grundlage eines Gebens und Nehmens. Damit sollte auch dem latenten Vorwurf imperialistischer Motive der Industriestaaten entgegengesetzt und das Vorhandensein von Rechten und Pflichten auf beiden Seiten unterstrichen werden. Sakowski: Rechtliche Entwicklungszusammenarbeit im Zeitalter der Globalisierung, S. 29; Einen noch weiteren Gegenseitigkeitsbegriff prägte die VN-Umweltkonferenz (Rio-Konferenz) 1992 mit dem Begriff der „Verantwortungsgemeinschaft und Entwicklungspartnerschaft in der Einen Welt“. Vgl. zu den Begriffen zudem, Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.): Kommunale Entwicklungspartnerschaften, S. 14.

<sup>6</sup> Diese Gesetze regeln unter anderem die Ziele der nationalen Entwicklungspolitik, die beteiligten Akteure und deren Zusammenarbeit sowie die Mitbestimmung beziehungsweise die Einbeziehung der Gliedstaaten (oder anderer nationaler Untergliederungen), der Kommunen und der Nichtregierungsorganisationen. Darüber hinaus werden auch Regelungen über Fragen der Finanzierung, der Stellung der Bediensteten sowie die Grenzen des entwicklungspolitisch Zulässigen getroffen, vgl. dazu auch Fn. 49.

Auch auf der Länderebene gab es einige Versuche zur Einführung eines Gesetzes zur Regelung der Entwicklungszusammenarbeit. Das prominenteste Beispiel betraf das Land Niedersachsen<sup>8</sup>. Durch das Gesetzesvorhaben sollte geregelt werden, wie vom Land selbst durchgeführte Projekte durchzuführen seien und inwieweit das Land Niedersachsen entwicklungspolitische Projekte und entwicklungspolitische Öffentlichkeits- und Bildungsarbeit von Nichtregierungsorganisationen (NRO) fördern sollte. Außerdem enthielt der Gesetzentwurf einen Passus zur kommunalen Entwicklungszusammenarbeit, der den Kommunen ausdrücklich erlaubt hätte, entwicklungspolitische Aufgaben im In- und Ausland zu übernehmen. Die Zusammenarbeit mit den kirchlichen Trägern und den NROs sollte über die Einrichtung einer Niedersächsischen Stiftung für Entwicklung formelle Gestalt erhalten. Alle Versuche in diese Richtung sind jedoch in der Vergangenheit gescheitert. Derzeit ist einzige in Schleswig-Holstein wieder ein solches Gesetz im Gespräch.

Ausgangspunkt für die Untersuchung ist die Reglung in Art. 32 Abs. 1 GG, wonach die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten Sache des Bundes ist. Diese Vorschrift scheint insoweit eine eindeutige Regelung zu enthalten und jegliches weitergehende Engagement deutscher Kommunen<sup>9</sup> und Bundesländer in Entwicklungsländern auszuschlie-

---

Vgl. zudem Kapitel 2 und 5 des Schweizer Bundesgesetzes über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 19. März 1976 (SR 974.0).

Vgl. auch das österreichische Bundesgesetz über die Entwicklungszusammenarbeit (EZA-G, abgedruckt in den österreichischen Bundesgesetzbüchern 2003, ausgegeben am 14.08.2003, 65. Bundesgesetz: EZA-Gesetz-Novelle 2003).

<sup>8</sup> Die praktisch wohl bedeutendsten Regelungen für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit enthält das Haushaltsgesetz in seinem Einzelplan 23. In diesem Einzelplan sind die Haushaltsmittel (Einnahmen, Ausgaben, Verpflichtungsermächtigungen, Planstellen und Stellen) für den Geschäftsbereich des BMZ veranschlagt. Der Einzelplan 23 umfasst aber nicht die gesamten entwicklungspolitischen Leistungen Deutschlands. Gut 11 Prozent davon leisteten z.B. in 2008 andere Bundesministerien, vor allem das Auswärtige Amt, knapp ein Zehntel die Bundesländer. Sie tragen u.a. die Kosten für Studienplätze ausländischer Studierender. Ein Drittel waren Minderungen des Bundesvermögens infolge von Schuldenerlassen. Dazu kommen schließlich auch Ausgaben der Europäischen Union, die Deutschland zugerechnet wurden. Quelle: Homepage des BMZ unter [www.bmz.de](http://www.bmz.de)

<sup>9</sup> Entwurf zum Erlass eines „Gesetzes über Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe“. Vgl. dazu APr BuE 14/2 04.05.1998 S. 3, APr BuE 14/19 21.06.1999 S. 3, BeschlEmpf BuE 09.07.1999 Drs 14/855 (B/I/1), APr BuE 14/11 02.11.1998 S. 3. Zu den politischen Hintergründen vgl. VENRO (Hrsg.): Der Welt den Rücken? Die Entwicklungspolitik der Bundesländer, S. 23.

Im Rahmen dieser Untersuchung wird allgemein von dem Oberbegriff „Kommune“ ausgegangen. Dabei werden unterschiedliche Organisationsformen von diesem Begriff umfasst. Zunächst lassen sich Kommunen in Gemeinden und Gemeindeverbände unterscheiden. Gemeindeverbände sind dabei insbesondere die Landkreise, die in den Flächenländern bestehen und mehrere kreisangehörige Gemeinden umfassen. Daneben gibt es – unterhalb der Kreisebene – gemeindliche Zusammenschlüsse, die je nach Bundesland als Verbandsgemeinden (Rheinland-Pfalz), Samtgemeinden (Niedersachsen) oder Ämter (Schleswig-Holstein, Brandenburg) bezeichnet werden. Nur sie verfügen über eine hauptamtliche Verwaltung, während die ihnen angehörigen meist sehr kleinen Gemeinden in der Regel ehrenamtlich geführt werden. In einigen Bundesländern (Bayern, Sachsen) existieren darüber hinaus freiwillige gemeindliche Zusammenschlüsse im Rahmen von Verwaltungsgemeinschaften. Schließlich gibt es neben den kreisangehörigen Gemeinden noch die kreisfreien Städte. Ihre Besonderheit besteht darin, dass sie die Aufgaben, die die Landkreise gegenüber den kreisangehörigen Gemeinden wahrnehmen, selber wahrnehmen können. Alle drei selbständigen Formen, Gemeinde, Gemeindeverband und kreisfreie Stadt, werden im Folgenden zusammenfassend als Kommunen bezeichnet, wobei bei unterschiedlichen Regelungen diese jeweils gesondert dargestellt werden.

ßen<sup>10</sup>. Diese Annahme wurde insbesondere in den Anfangsjahren auch durch die Vertreter der Bundesländer bestärkt, indem sie erklärten: „Die Entwicklungspolitik ist Aufgabe des Bundes.“<sup>11</sup> Nichtsdestotrotz haben sich im Laufe der Jahre zahlreiche Formen der Zusammenarbeit zwischen deutschen Kommunen und Bundesländern mit Städten, Regionen und Provinzen in Entwicklungsländern – aber auch mit ganzen Staaten – herausgebildet. Diese Praxis ist insoweit einer kritischen Würdigung zu unterziehen und die Entwicklungszusammenarbeit verfassungsrechtlich unter Berücksichtigung der verschiedenen Kompetenztitel des Grundgesetzes von Bund, Ländern und Kommunen einzuordnen.

Diese Kompetenztitel umfassen dabei nicht nur Regelungen zur auswärtigen Gewalt, sondern auch zur Gesetzgebung, zur Verwaltung und – im Rahmen der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit – zur kommunalen Selbstverwaltung. Dabei wird auf die einzelnen entwicklungspolitischen Aktivitäten der Bundesländer und der Kommunen im In- und Ausland ebenso einzugehen sein, wie auf die vielfältigen Formen des Zusammenwirkens, beispielsweise beim Abschluss von TZ-Rahmenabkommen, in Bund-Länder-Ausschüssen, der gemeinsamen Projektarbeit von Bund, Ländern und Kommunen im Ausland oder der Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit im Inland.

Zusammenfassend wird versucht werden, Schlussfolgerungen für die Entwicklungspolitische Arbeit der einzelnen Akteure zu ziehen und mögliche Wege auf eine Entschärfung der verschiedenen Spannungsfelder aufzuzeigen.

In die Untersuchung wurden öffentlich zugängliche Dokumente zur Entwicklungspolitik von Bund, Ländern und Kommunen ebenso einbezogen wie Berichte von entwicklungspolitischen Nichtregierungsorganisationen und internationalen Organisationen zur deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Darüber hinaus wurden verschiedene Bundes- und Länderministerien sowie Vertreter der kommunalen Spitzenverbände und der Kommunen befragt. Schließlich wird auf eine Vielzahl von rechtlichen Stellungnahmen von Vertretern des Bundes, der Länder und der Kommunen verwiesen, die aus dem Politischen Archiv des

---

<sup>10</sup> Der Begriff „Entwicklungsland“ ist dabei eine Wortschöpfung des Auswärtigen Amtes. In offizieller Form tauchte er erstmals im Haushaltsgesetz des Jahres 1956 auf. Er sollte den bis dahin verbreiteten Begriff „unterentwickelte oder unentwickelte Länder“ ersetzen. Sakowski: Rechtliche Entwicklungszusammenarbeit im Zeitalter der Globalisierung, S. 26; Dieser Begriff ist jedoch nicht unumstritten. Kritiker werfen ihm vor, einseitig aus einer Perspektive der entwickelten Industrieländer zu schauen und ihr „spezifisches Entwicklungsmodeell zum verbindlichen Vorbild und Maßstab für alle Staaten dieser Welt“ zu erheben. Heinz/Langel/Leitermann: Kooperationsbeziehungen zwischen deutschen Städten und Kommunen in Entwicklungsländern, in Das Parlament 05.04.2004, S. 21; zudem würde der Begriff außer acht lassen, dass viele als „Entwicklungsländer“ bezeichneten Gebiete Hochkulturen sind und optimal an ihre vorgegebenen Bedingungen angepasst waren. Ausgehend von dieser Diskussion wird der umstrittene Begriff „Entwicklungsland“ nichtsdestotrotz auch im Weiteren verwendet, da er insoweit bereits fest im Sprachgebrauch verankert ist.

Der auf *Pandi Nehru* zurückgehende Begriff der „Dritten Welt“ wurde gemeinhin in der geschichtlichen Entwicklung des Kalten Krieges begründet gesehen, in der die Welt in die Erste (westliche) Welt, in eine Zweite (östliche) Welt und in eine Dritte (südliche) Welt eingeteilt wurde. Da diese Einteilung *Nehrus* vielfach missverständlich im Sinne einer Rangordnung gedeutet wurde, wird dieser Begriff heute kaum noch verwendet.

<sup>11</sup> Beschluss der Ministerpräsidenten vom 26. Januar 1961, näher dazu S. 63 f.

Auswärtigen Amtes stammen. Diese Stellungnahmen sind mit ihrem Aktenzeichen und der Fundstelle in eckiger Klammer gekennzeichnet<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> z.B.: [B-58 Abt. 8 Band 13a – Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes].

# Rechtswissenschaftliche Forschung und Entwicklung

Herausgegeben von

Prof. Dr. jur. Michael Lehmann, Dipl.-Kfm.  
Universität München

- Band 774: Andrea Schmelz-Buchhold: **Mediation bei Wettbewerbsstreitigkeiten** · Chancen und Grenzen der Wirtschaftsmediation im Lauterkeits- und Immaterialgüterrecht  
2010 · 392 Seiten · ISBN 978-3-8316-4019-5
- Band 773: Emese Szilágyi: **Leistungsschutzrecht für Verleger?** · Eine rechtstatsächliche Untersuchung zur Wiederherstellung des Interessenausgleichs zwischen Verlegern, Urhebern und Allgemeinheit  
2010 · 240 Seiten · ISBN 978-3-8316-4018-8
- Band 772: Johannes Stehr: **Die Personengesellschaft im Einkommensteuerrechtsverhältnis**  
2010 · 280 Seiten · ISBN 978-3-8316-4005-8
- Band 771: Christian Athenstaedt: **Die Kompetenzverteilung in der deutschen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit** · Zur Zulässigkeit entwicklungspolitischer Maßnahmen deutscher Bundesländer und Kommunen  
2010 · 354 Seiten · ISBN 978-3-8316-0999-4
- Band 770: Roland Kern: **Die Rechtsbeugung durch Verletzung formellen Rechts**  
2010 · 186 Seiten · ISBN 978-3-8316-0998-7
- Band 769: Florian Unseld: **Die Kommerzialisierung personenbezogener Daten**  
2010 · 346 Seiten · ISBN 978-3-8316-0985-7
- Band 768: Thomas Glückstein: **Wirtschaftsrechtliche Erscheinungsformen von E-Procurement** · Die Nutzungs- und Marktverhältnisse elektronischer b2b-Handelsplattformen  
2011 · 220 Seiten · ISBN 978-3-8316-0983-3
- Band 767: Tihani Prüfer-Kruse: **Interessenschwerpunkte im Markenrecht**  
2010 · 374 Seiten · ISBN 978-3-8316-0976-5
- Band 766: Volker Schad: **Die Verleitung zum Vertragsbruch – eine unerlaubte Handlung?**  
2010 · 228 Seiten · ISBN 978-3-8316-0973-4
- Band 765: Timoleon Kosmidis: **Zivilrechtliche Haftung für Datenschutzverstöße** · Eine Studie zu Art. 23 EG-Datenschutzrichtlinie und Art. 23 griechisches Datenschutzgesetz unter Berücksichtigung des deutschen Rechts  
2010 · 366 Seiten · ISBN 978-3-8316-0967-3
- Band 764: Inken Wuttke: **Straftäter im Betrieb**  
2010 · 276 Seiten · ISBN 978-3-8316-0952-9
- Band 763: Reinhard Glaser: **Geldwäsche (§ 261 StGB) durch Rechtsanwälte und Steuerberater bei der Honorarannahme**  
2009 · 240 Seiten · ISBN 978-3-8316-0929-1
- Band 761: Lars Rüve: **Internationales Arbeitnehmererfinderprivatrecht** · Die Einzelerfindung und die Gemeinschaftserfindung von Arbeitnehmern im Internationalen Privatrecht Deutschlands, Europas und

der Vereinigten Staaten von Amerika  
2009 · 280 Seiten · ISBN 978-3-8316-0892-8

Band 760: Chabaporn Wenzel: **Rechtliche Rahmenbedingungen für die Automobilindustrie in Thailand**  
2010 · 266 Seiten · ISBN 978-3-8316-0889-8

Band 759: Katharina M. Kolb: **Auf der Suche nach dem Verschuldensgrundsatz** · Untersuchungen zur  
Faktizität der Culpa-Doktrin im deutschen außervertraglichen Haftungsrecht  
2008 · 360 Seiten · ISBN 978-3-8316-0848-5

Band 758: Christian Eichholz: **Herabsetzung durch vergleichende Werbung** · Eine Untersuchung zum  
europäischen, deutschen, englischen und österreichischen Recht  
2008 · 192 Seiten · ISBN 978-3-8316-0811-9

Band 757: Alexander Metz: **Verbraucherschützende Informationspflichten in der Werbung** · Eine Analyse  
rechtlicher und ökonomischer Rahmenbedingungen  
2008 · 320 Seiten · ISBN 978-3-8316-0808-9

Band 756: Andreas Begemann: **Die Rolle von Patenten in der zivilen Luftfahrtindustrie aus historischer und  
rechtsvergleichender Sicht**  
2008 · 170 Seiten · ISBN 978-3-8316-0759-4

Band 755: Karin Rißmann: **Die kartellrechtliche Beurteilung der Markenabgrenzung**  
2008 · 264 Seiten · ISBN 978-3-8316-0751-8

Band 754: Jingwen Zhu: **Die staatliche Infrastrukturgarantie für die als Wirtschaftsunternehmen geführten  
Eisenbahnen des Bundes in Deutschland – zugleich eine rechtsvergleichende Gegenüberstellung zu  
dem Recht des Eisenbahnwesens in der Volksrepublik China –**  
2007 · 222 Seiten · ISBN 978-3-8316-0734-1

Band 753: Philipp Linden: **Die Bekämpfung von Urheberrechtsverletzungen in Italien**  
2007 · 380 Seiten · ISBN 978-3-8316-0733-4

Band 752: Chengliang Li: **Die Zahlung der fiktiven Herstellungskosten gemäß § 249 Abs. 2 S. 1 BGB ·**  
Insbesondere zur Abrechnung der Substanzschäden an Kraftfahrzeugen  
2007 · 246 Seiten · ISBN 978-3-8316-0730-3

Band 751: Felix Wesel: **Intent-to-use im US-amerikanischen Markenrecht**  
2007 · 280 Seiten · ISBN 978-3-8316-0720-4

Band 750: Sonja Orel: **Heimliche Vaterschaftstests** · Perspektiven für eine Reform der  
Vaterschaftsuntersuchungsmöglichkeiten  
2007 · 288 Seiten · ISBN 978-3-8316-0698-6

Band 749: Timoleon Kosmides: **Haftung für unzulässige Verarbeitung personenbezogener Daten** ·  
Datenschutzrechtliche Beurteilung des Datenumgangs innerhalb der griechischen Kreditauskunftei  
TEIRESIAS AG nach europäischem und griechischem Recht unter besonderer Berücksichtigung des  
deutschen Rechts  
2007 · 186 Seiten · ISBN 978-3-8316-0707-5

Erhältlich im Buchhandel oder direkt beim Verlag:  
Herbert Utz Verlag GmbH, München  
089-277791-00 · [info@utzverlag.de](mailto:info@utzverlag.de)

Gesamtverzeichnis mit mehr als 3000 lieferbaren Titeln: [www.utzverlag.de](http://www.utzverlag.de)