

HELMUT PHILIPP AUST

Das Recht  
der globalen Stadt

*Jus Publicum*

262

---

**Mohr Siebeck**

JUS PUBLICUM  
Beiträge zum Öffentlichen Recht

Band 262





Helmut Philipp Aust

# Das Recht der globalen Stadt

Grenzüberschreitende Dimensionen  
kommunaler Selbstverwaltung

Mohr Siebeck

*Helmut Philipp Aust*, geboren 1980, Studium der Rechtswissenschaft an der Georg-August-Universität Göttingen und der Université Paris XII; 2006–2008 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Internationales Recht der Ludwig-Maximilians-Universität München; 2008 Visiting Fellow am Lauterpacht Centre for International Law, University of Cambridge; 2009 Promotion zum Dr. iur., Humboldt-Universität zu Berlin; 2011 Zweites juristisches Staatsexamen in München; 2014/2015 Forschungsaufenthalt an der Melbourne Law School; 2016 Habilitation und Zuerkennung der Lehrbefähigung für die Fächer Öffentliches Recht, Völkerrecht, Europarecht und Rechtsvergleichung durch die Juristische Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin; im SoSe 2016 Lehrstuhlvertreter an der Universität Konstanz; seit WS 2016/2017 Professor für Öffentliches Recht und die Internationalisierung der Rechtsordnung an der Freien Universität Berlin

Gedruckt mit Unterstützung des Förderungsfonds Wissenschaft der VG WORT.

e-ISBN PDF 978-3-16-155086-7

ISBN 978-3-16-154704-1

ISSN 0941-0503 (Jus Publicum)

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2017 Mohr Siebeck Tübingen. [www.mohr.de](http://www.mohr.de)

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde Druck in Tübingen gesetzt und auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Spinner in Ottersweier gebunden.

## Vorwort

Dieses Buch ist eine überarbeitete und aktualisierte Fassung meiner im Januar 2016 von der Juristischen Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin angenommenen Habilitationsschrift. Später erschienene Literatur und neue Rechtsprechung konnte noch teilweise bis Ende August 2016 berücksichtigt werden. Alle Internetquellen befinden sich ebenfalls auf diesem Stand.

Das Buch entstand in einem inspirierenden wissenschaftlichen Umfeld. Hierfür habe ich zuallererst meinem akademischen Lehrer, Georg Nolte zu danken: für die jahrelange Förderung, die immer angenehme Zusammenarbeit an seinem Lehrstuhl sowie für die Aufgeschlossenheit, die er dem Thema dieser Arbeit entgegengebracht hat, als die rechtswissenschaftliche Diskussion um die Rolle von „global cities“ noch in den absoluten Kinderschuhen steckte.

Martin Eifert danke ich für die rasche Erstellung eines anregenden und konstruktiven Zweitgutachtens. Nina Naske, Enrico Peuker, Alejandro Rodiles und Mattias Wendel haben Teile der Arbeit in unterschiedlichen Stadien gelesen und kommentiert. Sarah Elsuni, Robert Frau, Nora Markard, Florian Meinel, Nils Schaks, Dominik Steiger und Lars VIELLECHNER haben in unserem Berliner Habilitandenkreis vor allem die Anfangsphase dieser Arbeit kritisch begleitet. Ihnen allen sei herzlich gedankt. Es versteht sich von selbst, dass trotz aller Unterstützung nur ich für verbleibende Unzulänglichkeiten verantwortlich sein kann.

Am Lehrstuhl von Georg Nolte bin ich Janina Barkholdt, Christian Djefal, Chris Gutmann, Alicia Köppen, Felix Lange, Alexander Silke, Peter Staubach und Kerstin Schuster für das kollegiale Arbeitsumfeld während der Entstehung dieser Arbeit sehr verbunden. An meiner Professur danke ich Natalie Reglinski für die tatkräftige Hilfe bei der Erstellung des Sachregisters.

Viel zu verdanken hat die Arbeit darüber hinaus einem halbjährigen Forschungsaufenthalt am Institute for International Law and the Humanities der Melbourne Law School, zu dem mich Margaret Young eingeladen hatte. Für die herzliche Aufnahme in die australische Völkerrechtsgemeinschaft danke ich darüber hinaus Ann Genovese, Brad Jessup, Fleur Johns, Daniel Joyce, Natalie Klein, Rain Liivoja, John Morss, Anne Orford, Dianne Otto, Sundhya Pahuja, Kim Rubenstein und Gerry Simpson.

Wunderbare Rahmenbedingungen für meine Familie und mich wurden in Melbourne im Queen's College geschaffen, dessen Master, David Runia, ich stellvertretend für die warmherzige Gemeinschaft im College erwähnen möchte.

Der Aufenthalt in Melbourne wäre ohne ein großzügiges Forschungsstipendium des Deutschen Akademischen Austauschdienstes nicht möglich gewesen. Die Drucklegung der Arbeit wurde durch den Förderfonds Wissenschaft der VG Wort unterstützt. Beiden Institutionen bin ich hierfür sehr dankbar.

Meinen Eltern und meinem Bruder Martin danke ich für die langjährige Unterstützung und Ermutigung. Meine Frau Johanna und unsere Kinder haben mich stets an die wichtigen Dinge im Leben erinnert. Ihnen ist dieses Buch gewidmet.

Berlin, im August 2016

Helmut Aust

## Inhaltsübersicht

Teil I: Einführung und Grundlagen . . . . .	1
§1 Einleitung . . . . .	3
§2 Konjunkturen urbaner Internationalität im 20. Jahrhundert . . . . .	27
Teil II: Öffentlich-rechtliche Rahmenbedingungen . . . . .	61
§3 Die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen . . . . .	63
§4 Städte in der Völkerrechtsordnung . . . . .	141
§5 Kommunale Selbstverwaltung und europäische Integration . . . . .	195
§6 Kommunale Selbstverwaltung und offene Staatlichkeit . . . . .	255
Teil III: Leitbilder guten urbanen Regierens . . . . .	273
§7 Die nachhaltige Stadt . . . . .	275
§8 Die sichere Stadt . . . . .	325
§9 Die Menschenrechtsstadt . . . . .	363
Teil IV: Schluss . . . . .	409
§10 Zusammenfassung und Ausblick . . . . .	411
Literaturverzeichnis . . . . .	421
Sachregister . . . . .	473



# Inhaltsverzeichnis

Vorwort . . . . .	V
Inhaltsübersicht . . . . .	VII
Abkürzungsverzeichnis . . . . .	XVII
Teil I: Einführung und Grundlagen . . . . .	1
§1 <i>Einleitung</i> . . . . .	3
I. Die Forschungsfrage . . . . .	3
II. Der Forschungsgegenstand . . . . .	5
1. Definitorische Vorfragen . . . . .	6
2. Grenzüberschreitende Kooperation zwischen Städten . . . . .	8
3. Kooperation mit internationalen Organisationen . . . . .	10
4. Aufladung kommunaler Handlungsspielräume mit internationalen und unionsrechtlichen Normen . . . . .	11
5. Abgrenzungsfragen . . . . .	12
III. Der Forschungsstand . . . . .	14
IV. Das Forschungsprogramm . . . . .	19
§2 <i>Konjunkturen urbaner Internationalität im 20. Jahrhundert</i> . . . . .	27
I. Einleitung . . . . .	27
II. Über omnipräsente Analogien . . . . .	30
III. Die interkommunale Bewegung der Zwischenkriegszeit . . . . .	33
1. Die Gründung der „Union Internationale des Villes“ . . . . .	33
2. Die UIV zwischen pragmatischer Kooperation und Utopie . . . . .	36
3. Suche nach internationaler Anerkennung in der Zwischenkriegszeit . . . . .	37
a) Interkommunale Kooperation als panamerikanische Idee . . . . .	38
b) Interkommunale Kooperation im Völkerbund . . . . .	39
c) Kontakte zwischen UIV und ILO . . . . .	42
4. Verbindungen mit Stiftungen und zivilgesellschaftlichen Akteuren . . . . .	44
5. Von Sackgassen und Seitenstraßen . . . . .	45

IV.	Die globale Stadt . . . . .	47
1.	Rahmenbedingungen für die Renaissance der Stadt . . . . .	48
2.	Konzept und Kritik . . . . .	49
3.	Aufstieg der Stadt, Niedergang des Staates? . . . . .	52
4.	Ideelle Governance und das Ringen um Einfluss . . . . .	55
V.	Zusammenfassung und Ausblick . . . . .	58
Teil II: Öffentlich-rechtliche Rahmenbedingungen . . . . .		61
§ 3	<i>Die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen</i> . . . . .	63
I.	Einleitung . . . . .	63
II.	Auswärtige Gewalt unter dem Grundgesetz . . . . .	65
1.	Zum Begriff der auswärtigen Gewalt . . . . .	66
2.	Auswärtige Gewalt im Bund-Länder-Verhältnis . . . . .	67
3.	Kommunales Handeln und auswärtige Gewalt . . . . .	70
III.	Grenzüberschreitende Dimensionen kommunaler Selbstverwaltung . . . . .	75
1.	Funktionen kommunaler Selbstverwaltung . . . . .	79
a)	Städte und Gemeinden als Gegensatz zum Staat . . . . .	80
b)	Städte und Gemeinden als Ausdruck lokaler Demokratie . . . . .	84
c)	Selbstverwaltung als Ausdruck des Subsidiaritäts- gedankens . . . . .	91
d)	Selbstverwaltung als Dezentralisation und mittelbare Staatsverwaltung . . . . .	94
e)	Selbstverwaltung und Funktionalismus . . . . .	96
f)	Synthese . . . . .	97
2.	Dogmatik der verfassungsrechtlichen Garantie kommunaler Selbstverwaltung . . . . .	99
a)	Zur Wirkungsrichtung von Art. 28 II 1 GG . . . . .	101
b)	Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft und Universalitätsprinzip . . . . .	105
c)	Eigenverantwortlichkeit und Gemeindehoheiten . . . . .	107
d)	Fehlendes allgemeinpolitisches Mandat . . . . .	110
e)	Gesetzesbindung und Kernbereichslehre . . . . .	114
3.	Kommunale Außenpolitik in der höchstrichterlichen Rechtsprechung . . . . .	115
4.	Zwischenergebnis . . . . .	120
IV.	Verfassungsrechtliche Grenzen . . . . .	120
1.	Allgemeine Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns . . . . .	121
2.	Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens . . . . .	122
a)	Ursprung des Grundsatzes . . . . .	122
b)	Rezeption in der Bundesrepublik und normative Verankerung im Grundgesetz . . . . .	123

c) Bundestreue und Gemeinden . . . . .	124
d) Folgerungen für die gemeindliche Ebene . . . . .	128
3. Übertragung von Hoheitsrechten nach Art. 24 Ia GG . . . . .	131
a) Hintergrund . . . . .	132
b) Übertragung von Hoheitsrechten im Kontext kommunaler Kooperation . . . . .	133
c) Delegation von Befugnissen an die Kommunen? . . . . .	134
d) Rechtsgrundlagen für das Handeln der grenznachbarschaftlichen Einrichtungen . . . . .	135
e) Zusammenfassung . . . . .	137
V. Zusammenfassung und Ausblick . . . . .	138
§ 4 Städte in der Völkerrechtsordnung . . . . .	141
I. Einleitung . . . . .	141
II. Städte und Gemeinden im geltenden Völkerrecht . . . . .	142
1. Allgemeiner Status . . . . .	142
2. Zurechnung zum Staat: Verantwortlichkeit, Vertragsauslegung und Gewohnheitsrecht . . . . .	148
a) Verantwortlichkeit . . . . .	148
b) Vertragsauslegung . . . . .	150
c) Fortbildung des Gewohnheitsrechts . . . . .	152
III. Rahmenabkommen zur grenzüberschreitenden Kooperation . . . . .	154
1. Allgemeine Fragen . . . . .	155
2. Das Rahmenabkommen des Europarates . . . . .	158
3. Ausdehnung auf die interterritoriale Kooperation . . . . .	160
4. Neuere Entwicklungen im Rahmen der Afrikanischen Union . . . . .	162
5. Zur Bedeutung der Rahmenabkommen . . . . .	163
6. Zwischenfazit . . . . .	165
IV. Prozesse der Anerkennung . . . . .	166
1. Die „Agenda 21“ . . . . .	167
2. Klimawandel . . . . .	169
3. Kampf gegen die Wüstenbildung . . . . .	170
4. Schutz der biologischen Vielfalt . . . . .	172
5. Zusammenfassung . . . . .	176
V. Rezeptionsbedingungen: zur Informalisierung des Völkerrechts . . . . .	177
1. Transnationale Behördenkooperation . . . . .	179
2. Globales Verwaltungsrecht . . . . .	183
3. „IN-LAW“ . . . . .	188
4. Synthese: Völkerrecht oder transnationales Recht? . . . . .	190
VI. Zusammenfassung und Ausblick . . . . .	193

§ 5	<i>Kommunale Selbstverwaltung und europäische Integration</i>	195
I.	Einleitung	195
II.	Kommunale Gebietskörperschaften im Unionsrecht	198
	1. Kommunen als Teil des Staates	199
	2. Unionsrechtlicher Schutz kommunaler Selbstverwaltung?	199
	a) Lokale Selbstverwaltung als Teil nationaler Identität	200
	b) Schutz kommunaler Selbstverwaltung jenseits der Identitätsklausel	203
	aa) Ausschuss der Regionen	203
	bb) Kommunale Selbstverwaltung und Subsidiarität	206
	cc) Verzahnung mit Demokratieprinzip, Unionstreue und Verhältnismäßigkeit	208
	dd) Kommunale Selbstverwaltung als allgemeiner Rechtsgrundsatz?	209
	c) Synthese	210
III.	Kommunale Selbstverwaltung unter europäischem Anpassungsdruck?	211
	1. Der Rechtsrahmen für die kommunale Wirtschaftsbetätigung	212
	a) Tradition und Begriff öffentlicher Unternehmen	212
	b) Kommunale wirtschaftliche Betätigung als Selbstverwaltungsaufgabe	214
	c) Wirtschaftstätigkeit jenseits des Gemeindegebiets	215
	2. Unionsrechtliche Einwirkungen	218
	a) Anpassungsdruck	219
	b) Stärkung kommunaler Wirtschaftsunternehmen durch das Unionsrecht	221
	c) Bewertung und Ausblick	224
IV.	Aktivierung von Städten durch die EU	225
	1. Europäische Raumpolitik	226
	a) Grundlage in den europäischen Verträgen	226
	b) Ausgestaltung in der Praxis der Union	227
	c) Selbstkoordinierung der Mitgliedstaaten	229
	d) Zwischenfazit	231
	2. Der Europäische Verbund territorialer Zusammenarbeit	233
	a) Kompetenz der Union zum Erlass der EVTZ-Verordnung	234
	b) Rechtsnatur und Ausgestaltung des EVTZ	239
	c) Aufgaben und Befugnisse des EVTZ	242
	d) Zwischenfazit	246
	3. Der Konvent der Bürgermeister	248
	4. Drei Dimensionen europäischer Aktivierungsprozesse	250

V.	Zusammenfassung und Ausblick . . . . .	252
§ 6	<i>Kommunale Selbstverwaltung und offene Staatlichkeit</i> . . . . .	255
I.	Einleitung . . . . .	255
II.	Grundlagen . . . . .	256
	1. Herleitung der normativen Auswirkungen offener Staatlichkeit in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts . . . . .	257
	2. Inhalt und Wirkungsweise zwischen Deskription und Normativität . . . . .	258
	3. Anwendungsbereich jenseits der Auslegung der Grundrechte . . . . .	260
III.	Einwirkung auf die kommunale Selbstverwaltungsgarantie . . . . .	263
	1. Völkerrecht . . . . .	264
	2. Unionsrecht . . . . .	266
	3. Ein Beispiel: Kommunale Selbstverwaltung und globale Gemeinschaftsgüter . . . . .	266
	4. Grenzen aus dem Grundsatz offener Staatlichkeit . . . . .	269
	a) Völkerrecht . . . . .	269
	b) Unionsrecht . . . . .	271
IV.	Zusammenfassung und Ausblick . . . . .	272
Teil III: Leitbilder guten urbanen Regierens . . . . .		273
§ 7	<i>Die nachhaltige Stadt</i> . . . . .	275
I.	Einleitung . . . . .	275
II.	Das Leitbild der nachhaltigen Stadt . . . . .	278
	1. Normatives und theoretisches Umfeld . . . . .	278
	2. Herausbildung des Leitbildes der nachhaltigen Stadt . . . . .	285
III.	Die Praxis der nachhaltigen Stadt . . . . .	287
	1. ICLEI . . . . .	289
	a) Gründung, Mitgliedschaft und Aufgaben . . . . .	289
	b) Institutionelle Strukturen . . . . .	290
	c) Beispiele aus der ICLEI-Praxis . . . . .	291
	d) Kooperationen . . . . .	292
	e) Zwischenfazit . . . . .	292
	2. C40 . . . . .	293
	a) Mitgliedschaftsstruktur . . . . .	293
	b) Institutionelle Strukturen . . . . .	294
	c) Inhaltliche Schwerpunktsetzung . . . . .	295
	d) Kooperationen mit anderen Akteuren . . . . .	296
	e) Zwischenfazit . . . . .	298

3.	Der Konvent der Bürgermeister: Aktivierung durch das Unionsrecht . . . . .	299
a)	Kompetentielle Grundlagen . . . . .	299
b)	Der Kontext europäischer Klimapolitik . . . . .	300
c)	Der Konvent der Bürgermeister . . . . .	301
4.	Zwischenfazit . . . . .	304
IV.	Partizipations- und Rezeptionsbedingungen im deutschen öffentlichen Recht . . . . .	306
1.	Planungshoheit und kommunale Selbstverwaltung . . . . .	307
2.	Bauplanungsrecht . . . . .	308
a)	Berücksichtigung von Klimaschutz Gesichtspunkten in der Bauleitplanung . . . . .	308
b)	Klimaschutz als Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft? . . . . .	310
c)	Instrumente zur Umsetzung von Klimaschutzvorgaben . . . . .	311
d)	Zusammenhang mit anderen Regelungen . . . . .	313
aa)	Verhältnis von Bauleitplanung und EEWärmeG . . . . .	313
bb)	Bundesrechtliche Indienstnahme kommunaler Satzungsgewalt durch § 16 EEWärmeG . . . . .	314
3.	Bauordnungsrecht . . . . .	316
a)	Berücksichtigung von Klimaschutz Gesichtspunkten im Bauordnungsrecht . . . . .	316
b)	Der Streit um die Marburger Solarsatzung . . . . .	317
4.	Zwischenfazit: Möglichkeiten und Grenzen kommunalen Klimaschutzes . . . . .	319
a)	Die praktische Bedeutung kommunaler Klimaschutzmaßnahmen . . . . .	320
b)	Die Motivationslage . . . . .	322
V.	Zusammenfassung und Ausblick . . . . .	324
§ 8	<i>Die sichere Stadt</i> . . . . .	325
I.	Einleitung . . . . .	325
II.	Das Leitbild der sicheren Stadt . . . . .	328
1.	Normatives und theoretisches Umfeld . . . . .	328
2.	Die Herausbildung des Leitbildes . . . . .	333
III.	Praxis grenzüberschreitender Sicherheitskooperationen . . . . .	336
1.	Inanspruchnahme kommunaler Mitspracherechte in Fragen der nationalen Sicherheit . . . . .	337
2.	Kooperation zwischen städtischen Polizei- und Sicherheitsbehörden . . . . .	342
3.	Grenznachbarschaftliche Sicherheitskooperation . . . . .	348

IV.	Partizipations- und Rezeptionsbedingungen im deutschen öffentlichen Recht . . . . .	351
1.	Kommunale Befassungsrechte mit Fragen der Sicherheits- und Verteidigungspolitik . . . . .	352
a)	Kommunale Volksbefragungen zu Atomwaffen in der Rechtsprechung des BVerfG . . . . .	352
b)	Abrüstung als Gemeindeaufgabe? Die Rechtsprechung des BVerwG . . . . .	354
c)	Zu den Grenzen kommunaler Politisierungsbestrebungen . . . . .	355
2.	Gefahrenabwehr als kommunale Aufgabe . . . . .	356
3.	Überschießende Inhalte des Leitbildes und deutsches Recht . . . . .	360
V.	Zusammenfassung und Ausblick . . . . .	361
§ 9	<i>Die Menschenrechtsstadt</i> . . . . .	363
I.	Einleitung . . . . .	363
II.	Das Leitbild der Menschenrechtsstadt . . . . .	365
1.	Normatives und theoretisches Umfeld . . . . .	365
2.	Die Herausbildung des Leitbildes . . . . .	373
III.	Praxis kommunaler Menschenrechtspolitik . . . . .	375
1.	Menschenrechtspolitik als innerstaatliches Distinktionsmerkmal . . . . .	376
a)	Kommunale Praxis ohne staatliche Bindung . . . . .	376
b)	Kommunale und staatliche Praxis im Konflikt . . . . .	380
2.	Menschenrechtspolitik in Reaktion auf Auslandssachverhalte . . . . .	382
a)	Kommunale Friedhofssatzungen . . . . .	384
b)	Südafrika- und Burma-Boycottmaßnahmen US-amerikanischer Städte . . . . .	386
c)	Reaktionen auf Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht . . . . .	389
d)	Zwischenfazit . . . . .	392
3.	Alternative Konzeptionen von Rechten: das Recht auf die Stadt . . . . .	393
IV.	Partizipations- und Rezeptionsbedingungen im deutschen öffentlichen Recht . . . . .	396
1.	Universalitätsprinzip, allgemeinpolitisches Mandat und Außenpolitik . . . . .	396
2.	Allgemeine rechtstaatliche Grenzen kommunaler Menschenrechtspolitik . . . . .	399
3.	Öffentlicher Raum und Recht auf die Stadt . . . . .	400
V.	Zusammenfassung und Ausblick . . . . .	403

Teil IV: Schluss . . . . .	409
§ 10 Zusammenfassung und Ausblick . . . . .	411
I. Zusammenfassung der Ergebnisse . . . . .	411
II. Ausblick . . . . .	418
Literaturverzeichnis . . . . .	421
Sachregister . . . . .	473

## Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Auffassung
Abl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
ABZ	Anschluss- und Benutzungszwang
ACHR	American Convention on Human Rights
AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
a. F.	alte Fassung
AFDI	Annuaire français de droit international
AfK	Archiv für Kommunalwissenschaften
AJIL	American Journal of International Law
AK	Alternativkommentar
AMDI	Anuario Mexicano de Derecho Internacional
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
ASR	Articles on State Responsibility
AVR	Archiv des Völkerrechts
Az.	Aktenzeichen
BadWürttGO	Baden-Württembergische Gemeindeordnung
BauGB	Baugesetzbuch
Bay	Bayern
BayGO	Bayerische Gemeindeordnung
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BbgBauO	Brandenburgische Bauordnung
BDGIR	Berichte der Deutschen Gesellschaft für Internationales Recht
BDGVR	Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht
BeckRS	Beck-Rechtsprechung (Sammlung)
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BID	Business Improvement District
BImSchG	Bundesimmissionsschutzgesetz
Bom. C.R.	Bombay Cases Reporter
BR	Bundesrat
BrdbKommVerf	Brandenburgische Kommunalverfassung
BremBauO	Bremische Bauordnung
BremSGH	Bremischer Staatsgerichtshof
BT-Drs.	Drucksache des Deutschen Bundestages
BV	Bayerische Verfassung
BVerfG	Bundesverfassungsgericht

BVerfGE	Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Sammlung der Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BW	Baden-Württemberg
BWVerfG	Verfassung Baden-Württembergs
BYIL	British Year Book of International Law
C40	C40 – Climate Leadership Group
CBD	Convention on Biological Diversity
CCI	Clinton Climate Initiative
CCLR	Climate Change Law Review
CCP	Cities for Climate Protection (ICLEI-Programm)
CEDAW	Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women
CETS	Council of Europe Treaty Series
CID	Climate Improvement District
COES	Current Opinion in Environmental Sustainability (Zeitschrift)
COP	Conference of the Parties
CR	Compte Rendu (IGH)
DGO	Deutsche Gemeindeordnung von 1935
DHS	Department of Homeland Security (Vereinigte Staaten)
diss. op.	dissenting opinion
DJT	Deutscher Juristentag
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
Drs.	Drucksache
DV	Die Verwaltung (Zeitschrift)
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EAG	Europarechtsanpassungsgesetz
ECKS	Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung
ECOSOC	Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen
EEWärmeG	Gesetz zur Förderung Erneuerbarer Energien im Wärmebereich
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EFUS	European Forum for Urban Security
EG	Europäische Gemeinschaft
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EJIL	European Journal of International Law
EJIR	European Journal of International Relations
EMRK	Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten
EMRIC+	Euregio Maas-Rhein interventie in geval von crisis – Intervention im Krisenfall
EMROD	Euregio Maas-Rhein Observatorium der Delinquenz
EnWG	Energiewirtschaftsgesetz
EnWR	Recht der Energiewirtschaft – Praxishandbuch
EnzEuR	Enzyklopädie Europarecht

EPG	Europäische Politische Gemeinschaft
EU	Europäische Union
EuG	Europäisches Gericht erster Instanz
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EuR	Europarecht (Zeitschrift)
EUREK	Europäisches Raumkonzept
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EUZBLG	Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EVTZ	Europäischer Verbund territorialer Zusammenarbeit
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FBI	Federal Bureau of Investigations (Vereinigte Staaten)
FG	Festgabe
FS	Festschrift
G8/G20	Gruppe der 8 bzw. 20 führenden Industrienationen
GA/GA'in	Generalanwalt/Generalanwältin
GAL	Global Administrative Law
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GG	Grundgesetz
GlobCon	Global Constitutionalism (Zeitschrift)
GNSC	Global Network on Safer Cities
GO	Gemeindeordnung
GoJIL	Goettingen Journal of International Law
GrCh	Grundrechte-Charta (EU)
GS	Gedächtnisschrift
GV	Gesetze und Verordnungen (Nordrhein-Westfalen)
GVBl.	Gesetzes- und Verordnungsblatt
GVwR	Grundlagen des Verwaltungsrechts (Handbuch)
GYIL	German Yearbook of International Law
Hb	Handbuch
Hess	Hessen
HessBauO	Hessische Bauordnung
HessLV	Hessische Landesverfassung
HGR	Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa
HIPE	Handbuch Ius Publicum Europaeum
HKWP	Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis
HR&ILD	Human rights & international legal discourse (Zeitschrift)
HRJ	Human Rights Journal
HStR	Handbuch des Staatsrechts
HVR	Handbuch des Verfassungsrechts
IAGMR	Inter-Amerikanischer Gerichtshof für Menschenrechte
ICANN	International Corporation for Assigned Names and Numbers
ICLQ	International & Comparative Law Quarterly
ICJ Rep.	Reports of the International Court of Justice
ICLEI	ICLEI – Local Governments for Sustainability (vormals: International Council for Local Environmental Initiatives)

ICON	International Journal of Constitutional Law
ICSID	International Centre for the Settlement of Investment Disputes
IGH	Internationaler Gerichtshof
IJGLS	Indiana Journal of Global Legal Studies
ILC	International Law Commission
ILM	International Legal Materials
ILP	International Liaison Program (NYPD)
IN-LAW	Informal International Law-Making
IJURR	International Journal of Urban and Regional Research
IULA	International Union of Local Authorities (vormals UIV, jetzt UCLG)
ILJ	International Law Journal
ILO	Internationale Arbeitsorganisation
IPA	International Public Authority
IPbpR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
IpwskR	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
ISP	International Studies Perspectives (Zeitschrift)
i. v. m.	in Verbindung mit
IWF	Internationaler Währungsfonds
JA	Juristische Arbeitsblätter (Zeitschrift)
JEL	Journal of Environmental Law
JEV	Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte
JICL	Journal of International and Comparative Law
JIL	Journal of International Law
JöR N.F.	Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Neue Folge
JTL	Journal of Transnational Law
JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift)
JZ	Juristenzeitung
Kap.	Kapitel
KOM	Kommission (EU)
KommJur	Kommunaljurist (Zeitschrift)
LAB	Local Action for Biodiversity (ICLEI-Programm)
L&CP	Law & Contemporary Problems (Zeitschrift)
LJ	Law Journal
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung (Zeitschrift)
LKRZ	Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht
LR	Law Review
LSA	Sachsen-Anhalt
LSTV	Landesstraf- und Verordnungsgesetz (Bayern)
LT-Drs.	Landtagsdrucksache
MoU	Memorandum of Understanding
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NdsVBl.	Niedersächsische Verwaltungsblätter
NdsVerf	Niedersächsische Verfassung

NGO	Nichtregierungsorganisation
NILR	Netherlands International Law Review
NPT	Non-Proliferation Treaty
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NordÖR	Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland
NRW	Nordrhein-Westfalen
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Rechtsprechungs-Report
NW	Nordrhein-Westfälische
NYPD	New York Police Department
NYU	New York University
OAS	Organisation Amerikanischer Staaten
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
ÖZöRV	Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht und Völkerrecht
OVG	Oberverwaltungsgericht
POG	Polizeiorganisationsgesetz (Bayern)
PPP	Public-Private Partnership
Preuß.	Preußisches
PrOVGE	Entscheidungen des Preußischen Oberverwaltungsgerichts
PVS	Politische Vierteljahresschrift
RabelsZ	Rabels Zeitschrift ausländisches und internationales Privatrecht
RBDI	Revue belge de droit international
Rdc	Recueil des Cours
RECIEL	Review of European Community and International Environmental Law
REIO	Regional Economic Integration Organisation (im Kontext der UNFCCC)
RGZ	Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
RhPf	Rheinland-Pfalz
RhPfBauO	Rheinland-Pfälzische Bauordnung
RhPfV	Verfassung von Rheinland-Pfalz
RIAA	Reports of international arbitral awards
RIL	Review of International Law
RIPE	Review of International Political Economy
RIS	Review of International Studies
RJ	Rechtshistorisches Journal
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
RW	Rechtswissenschaft (Zeitschrift)
SaarlBauO	Saarländische Bauordnung
SaarlKSVG	Saarländisches Kommunalselbstverwaltungsgesetz
SachsAnhVerf	Verfassung Sachsen-Anhalts
SächsOVG	Sächsisches Oberverwaltungsgericht
SächsVerf	Verfassung Sachsens
Schl-H	Schleswig-Holstein/Schleswig-Holsteinische

Schl-HGO	Schleswig-Holsteinische Gemeindeordnung
SchlesHolVerf	Verfassung Schleswig-Holsteins
S.C.R.	Supreme Court Reports (Kanada)
SEAP	Sustainable Energy Action Plan
Slg.	Sammlung der Entscheidungen des EuGH
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StIGH	Ständiger Internationaler Gerichtshof
TAEU	Territoriale Agenda der Europäischen Union
TEL	Transnational Environmental Law (Zeitschrift)
Thür	Thüringen
ThürVerbl.	Thüringer Verwaltungsblätter
TTIP	Transatlantic Trade and Investment Partnership
UAbs.	Unterabsatz
UCLG	United Cities and Local Governments (vormals UIV und IULA)
UIV	Union Internationale de Villes (später IULA, jetzt UCLG)
ULJ	Urban Law Journal
UN	United Nations
UNCCD	United Nations Convention to Combat Desertification
UN Doc.	UN Document
UNEP	United Nations Environmental Program
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change
UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund
UNTS	United Nations Treaty Series
UPR	Umwelt- und Planungsrecht (Zeitschrift)
U.S.	United States Reports (Supreme Court)
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VN	Vereinte Nationen (Zeitschrift)
VO	Verordnung
VRÜ	Verfassung und Recht in Übersee (Zeitschrift)
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WBGU	Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung für Globale Umweltveränderungen
WHO	Weltgesundheitsorganisation
WRV	Weimarer Reichsverfassung
WTO	Welthandelsorganisation
WVK	Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge
Yb	Yearbook
YIL	Yearbook of International Law
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZfBR	Zeitschrift für deutsches und internationales Baurecht

ZHR	Zeitschrift für das gesamte Handels- und Wirtschaftsrecht
ZIG	Zeitschrift für Ideengeschichte
ZNER	Zeitschrift für neues Energierecht
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht



*Teil I*

## Einführung und Grundlagen



## § 1 Einleitung

### *I. Die Forschungsfrage*

Das Verhältnis von Stadt und Staat ist im Umbruch. Bis in die jüngere Vergangenheit trat die Stadt in vielerlei Hinsicht hinter dem Staat zurück. Sie war Teil der staatlichen territorialen Gliederung und mehr oder weniger stark in die staatliche Verwaltung eingebunden. Als eigenständige politische Einheit wurde sie, wenn überhaupt, nur in einem lokalen Sinn wahrgenommen. Das Feld der grenzüberschreitenden Kontakte war demgegenüber dem Staat und den von ihm geschaffenen internationalen Organisationen vorbehalten. Seit einiger Zeit wird diese Arbeitsteilung zwischen Staat und Stadt aber in Frage gestellt. Die Soziologin Saskia Sassen hat in diesem Kontext bemerkt:

„The loss of power at the national level produces the possibility for new forms of power and politics at the subnational level. The national as container of social process and power is cracking up, opening up possibilities for a geography of politics that links subnational spaces. Cities are foremost in this new geography.“<sup>1</sup>

Ganz ähnlich wird die Situation von Udo di Fabio beurteilt:

„Im Verbund der sich zum Teil überlagernden öffentlichen Gewalt, in der Gleichzeitigkeit von Hierarchie und Gleichordnung, von Subordination und Koordination, im Brückenschlag zwischen Hoheitsgewalt und organisierten gesellschaftlichen Kräften entsteht eine neue Topographie politischer Herrschaft. Sie erinnert wieder mehr an vormoderne Muster, wenn von Standorten und Börsenplätzen, von Regionen des Wohlstands und Randlagen die Rede ist. Herrschaftszentren bilden sich in Mailand, Paris, London, Brüssel, Frankfurt, Berlin oder München, weil sich hier das Bündnis von Wohlstands- und Regierungszentren, von Banken und Zentralbanken lokalisiert. Diese Zentren beginnen sich über Staatsgrenzen hinweg wie zurzeit der Hanse zu verbinden, der Rest wird Umland, Peripherie.“<sup>2</sup>

Ob es heute einen Verlust an staatlicher Gestaltungsmacht gibt, der Staat also (einmal wieder) im Niedergang begriffen ist, muss hier zumindest vorerst ebenso wenig beurteilt werden wie die Frage, ob das Modell der Hansestädte wieder auflebt. Genauso oft wie der Untergang des Staates ist das „Ende der Städte“

---

<sup>1</sup> Sassen, *Territory, Authority, Rights*, S. 314.

<sup>2</sup> di Fabio, *Der Verfassungsstaat in der Weltgesellschaft*, S. 68.

ausgerufen worden.<sup>3</sup> Anstelle von einem Nullsummenspiel der Machtverteilung zwischen Staat und Stadt auszugehen, ist es ebenso plausibel, zu konstatieren, dass sich das Bild der internationalen Beziehungen erheblich ausdifferenziert hat. Neben den Staat sind andere Akteure getreten.<sup>4</sup> Teil dieser Ausdifferenzierung ist es auch, dass die unterstaatliche Ebene vermehrt nach außen drängt. Städte sind in den letzten Jahren in einem zunehmenden Maße zu international relevanten Akteuren geworden. Sie gründen internationale Verbände in diversen Politikbereichen, kooperieren mit internationalen Organisationen und schreiben sich die Durchsetzung globaler Gemeinschaftsgüter, etwa im Menschenrechtsbereich, auf ihre Fahnen. Zugleich ist vieler Orten von einer voranschreitenden Urbanisierung der Welt die Rede.<sup>5</sup> Schon heute lebt mehr als die Hälfte der Menschheit in Städten. Für die kommenden Jahrzehnte wird ein Anwachsen des Urbanisierungsgrades auf bis zu zwei Drittel der Weltbevölkerung prognostiziert.<sup>6</sup>

Die sich daraus ergebende Diskussion in Fächern wie der Soziologie, Geographie oder der Lehre von den internationalen Beziehungen betrachtet dieses Phänomen aus unterschiedlichen Blickwinkeln. Konzentrieren sich einige Ansätze im Gefolge der Arbeiten von Saskia Sassen auf sog. „Megacities“<sup>7</sup>, die Knotenpunkte unserer heutigen global vernetzten Weltwirtschaft, fokussieren andere auf ein „right to the city“, welches „rebellische“ Städte gegen herrschende Lehren von „good urban governance“ ins Feld führten.<sup>8</sup>

Die Vielfalt der Praxis und die Bandbreite theoretischer Deutungen dieser Entwicklung in anderen Disziplinen hat bisher nur ein schwaches rechtswissenschaftliches Echo ausgelöst. Nur wenige Studien setzen sich zum Beispiel in der Völkerrechtswissenschaft mit der wachsenden Rolle von Städten auseinander.<sup>9</sup> Dabei laden etwa Beispiele wie das Engagement von internationalen Städteverbänden im Bereich des Klimaschutzes zu einer Neubewertung der völkerrechtlichen Akteurs- und Rechtssetzungslehre ein.<sup>10</sup> Im Unionsrecht leisten die vielfachen Aktivitäten der Kommission im Bereich regionaler Förderprogramme einen gehörigen Beitrag dazu, Städte und Gemeinden aus einem vormals über-

<sup>3</sup> Lenger, *Metropolen der Moderne*, S. 19; vgl. auch Jacobs, *The Death and Life of Great American Cities*, S. 5 ff.; M. P. Smith, *Transnational Urbanism*, S. 3; zu den „Kräfteverhältnissen“ zwischen Staat und Stadt siehe auch Osterhammel, *Die Verwandlung der Welt*, S. 382.

<sup>4</sup> Nolte, *VVDStRL 67* (2008), S. 129 (130).

<sup>5</sup> Vgl. hier nur Gleeson, *The Urban Condition*, S. 1.

<sup>6</sup> Die entsprechenden Daten sind abrufbar unter <http://esa.un.org/unpd/wup/>; kritisch zum aus diesem Datenbestand abgeleiteten „urban age“ Brenner/Schmid, *IJURR 38* (2014), S. 731 ff.

<sup>7</sup> Sassen, *The Global City*, S. 5; dies., *A Sociology of Globalisation*, S. 97 ff., S. 190 ff.

<sup>8</sup> Harvey, *Rebel Cities*, S. xviii, 15, 25; Massey, *World City*, S. 36; M. P. Smith, *Transnational Urbanism*, S. 48 ff.

<sup>9</sup> Vgl. allerdings bereits die Beiträge in *Société française pour le droit international* (Hrsg.), *Les collectivités territoriales non-étatiques dans le système juridique international*.

<sup>10</sup> Aust, *ZaöRV 73* (2013), S. 673 ff.

wiegend national determinierten rechtlichen Rahmen herauszulösen.<sup>11</sup> Im innerstaatlichen Verfassungs- und Verwaltungsrecht wurden die grundlegenden Umbrüche bisher vielfach gar nicht erst rezipiert.<sup>12</sup> Wird über Städte und Gemeinden als internationale Akteure nachgedacht, sind vielfach immer noch Diskussionen über „kommunale Außenpolitik“ im Kalten Krieg diskursprägend.<sup>13</sup> Begünstigt wird dies durch eine bestenfalls sektorale Auseinandersetzung mit den grenzüberschreitenden Aktivitäten von Städten und Gemeinden auf der Ebene des einfachen Rechts. Die sodann diskutierten Beispiele wirken peripher bis esoterisch („die Fahne Tibets auf dem Rathaus“<sup>14</sup>) und verstellen so den Blick auf die Entwicklung, die Gegenstand dieser Untersuchung ist: das Heraustreten von Städten und Gemeinden aus einem rein nationalen Rahmen und ihr Erstarren zu international relevanten Akteuren.

Mit dieser Entwicklung sind eine ganze Reihe von Fragen verbunden. Haben Städte und Gemeinden heute einen besonderen völkerrechtlichen Status? Welche Rolle spielt das Unionsrecht bei der Aktivierung von Städten zu grenzüberschreitendem Handeln? Dürfen kommunale Gebietskörperschaften nach deutschem Verfassungsrecht eine eigene Außenpolitik entwickeln? Und schließlich, mit welchen Instrumenten kann die deutsche Rechtsordnung die internationalen Aktivitäten von Städten und Gemeinden begleiten, normativ kanalisieren und in das Gefüge des einfachen Rechts einfügen? Zusammengefasst ergibt sich daraus die allgemeine Forschungsfrage dieser Arbeit: Sind Städte und Gemeinden zu international relevanten Akteuren geworden, die in dieser Eigenschaft im Völkerrecht, Unionsrecht wie auf nationaler Ebene im öffentlichen Recht anerkannt sind?

## II. Der Forschungsgegenstand

Da es eine Vielzahl verschiedener Formen grenzüberschreitenden Handelns kommunaler Gebietskörperschaften gibt, ist es zunächst notwendig, die Forschungsfrage im Hinblick auf ihren Gegenstand näher zu präzisieren. Angesichts der Praxisvielfalt erscheint es dabei als wenig aussichtsreich, eine strikt definierte Typologie zu erstellen, welche das grenzüberschreitende Handeln von Städten und Gemeinden in feste Kategorien pressen würde. Gleichwohl können im Interesse einer geordneten Darstellung drei typische Formen kom-

<sup>11</sup> Siebr, *Der Staat* 48 (2009), S. 75 ff.; *Kment*, DV 45 (2012), S. 155 ff.

<sup>12</sup> Siehe *Möllers*, *Die Internationalisierung des Verwaltungsrechts*, S. 1 (5); *F. C. Mayer*, *Internationalisierung des Verwaltungsrechts?*, S. 49 (63); vgl. aber auch schon *Tietje*, *Internationalisiertes Verwaltungshandeln*, S. 410.

<sup>13</sup> *Heberlein*, DV 26 (1993), S. 211 ff.; *Nettesheim*, in: Maunz/Dürig, *GG-Kommentar*, Art. 32, Rn. 125.

<sup>14</sup> *Wohlfahrth*, LKRZ 2009, S. 321 (323).