

88 | 2008

Heinrich Hoffschulte

Die UNO-Leitlinien
zur Dezentralisierung und
Stärkung der Kommunen
The UN Guidelines on
decentralisation and the
strengthening of local
authorities

**Eine Veröffentlichung der
Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.**

ISBN 978-3-940955-05-0

INHALT

5 | VORWORT

Bernhard Vogel

7 | PREFACE

Bernhard Vogel

9 | DIE DEZENTRALISIERUNG UND STÄRKUNG DER KOMMUNEN

30 | DECENTRALIZATION AND STRENGTHENING OF LOCAL AUTHORITIES

51 | ANHANG | APPENDIX

| | |
|---|----|
| UN Guidelines on decentralisation and the strengthening of local authorities | 52 |
| The Habitat Agenda. Istanbul Declaration on Human Settlements | 66 |
| The Habitat Agenda. Section IV D. Capacity-building and institutional development, 2. Decentralization and strengthening of local authorities and their associations/ networks | 68 |
| Abkürzungsverzeichnis List of abbreviations | 73 |

74 | DER AUTOR | THE AUTHOR

74 | ANSPRECHPARTNER IN DER KONRAD-ADENAUER- STIFTUNG | CONTACT PERSON KONRAD-ADENAUER- STIFTUNG

© 2008, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Sankt Augustin/Berlin
Alle Rechte vorbehalten.
Nachdruck, auch auszugsweise, allein mit Zustimmung der Konrad-Adenauer-
Stiftung.
Gestaltung: SWITSCH Kommunikationsdesign, Köln.
Printed in Germany.
Gedruckt mit finanzieller Unterstützung der Bundesrepublik Deutschland.

ISBN 978-3-940955-05-0

VORWORT

In Zeiten der globalen Vernetzung bewahren die Staaten ihre Handlungsfähigkeit durch den Ausbau der internationalen Zusammenarbeit. Die aktive Gestaltung der Globalisierung darf jedoch unter keinen Umständen auf die nationale Ebene beschränkt sein. Wir müssen in diesem Prozess auch die Kommunen im Auge behalten. Denn gerade in Zeiten globalisierender Lebens-, Arbeits- und Wirtschaftsräume wenden sich die Menschen wieder vermehrt den örtlichen Gestaltungsräumen zu.

Mit dem im April 2007 verabschiedeten Resolutionsentwurf „Leitlinien zur Dezentralisierung und Stärkung der Kommunen“ hat die UNO ein Signal zur Stärkung der lokalen Demokratie gesetzt. Die Leitlinien betonen zum einen die Bedeutung von politischer Dezentralisierung. Damit werden die Bürgerinnen und Bürger auf lokaler Ebene in vielfältigen Formen in die Entscheidungsprozesse mit einbezogen. Zum anderen heben sie den Grundsatz der Subsidiarität hervor. Subsidiarität meint in diesem Sinne, dass öffentliche Aufgaben, die nicht notwendigerweise zentral erfüllt werden sollten, dezentral, bzw. kommunal erledigt werden müssen. Eigenverantwortung geht hier vor staatliches Handeln. Nicht zuletzt fordern die Leitlinien eine angemessene Finanzausstattung für die Kommunen – denn nur so ist eine starke kommunale Selbstverwaltung möglich.

Die „Leitlinien zur Dezentralisierung und Stärkung der Kommunen“ stehen am Ende eines langen Weges der UNO zur weltweiten Stärkung der kommunalen Demokratie. Mit diesen Leitlinien bekennt sich die UNO zu den Grundpfeilern für Demokratie und Gleichberechtigung: Dezentralisierung und Subsidiarität.

Die Konrad-Adenauer-Stiftung setzt sich weltweit für die Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit ein. Mit einer Vielzahl von Programmen fördert sie den Auf- und Ausbau von dezentralen, kommunalen und regionalen Ver-

waltungsstrukturen. Die Verbreitung der Grundsätze der christlichen Sozialethik – zu denen die Subsidiarität immanent gehört – ist ihr Ziel.

Seit 1999 begleitet die Konrad-Adenauer-Stiftung den Entwurf einer Weltcharta der kommunalen Selbstverantwortung. Mit der vorliegenden Publikation stellt sie die Entstehung dieser UNO-Leitlinien dar. Im Anhang werden die Leitlinien im englischen Original und in deutscher Übersetzung wiedergegeben.

Dem Autor, Dr. Heinrich Hoffschulte, Oberkreisdirektor a.D., der als Mitglied des UN-Beirates der Kommunen (UNACLA) über fundierte Fachkompetenz zum Thema „Globalisierung der lokalen Demokratie“ verfügt und der die Konrad-Adenauer-Stiftung in ihrem Arbeitskreis Kommunalpolitik intensiv unterstützt, gebührt für diese Ausarbeitung besonderer Dank.

Berlin, im Mai 2008

Prof. Dr. Bernhard Vogel
Ministerpräsident a.D.
Vorsitzender der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

PREFACE

In an era of global networking states maintain their ability to act through the expansion of their international cooperation. Proactive shaping of globalisation must however not be limited to the national level. We must also involve local authorities in the process since people increasingly turn to the local level to take part in policy shaping in times of globalizing living, working and economic environments.

With the adoption of the “Guidelines on decentralization and the strengthening of local authorities” draft resolution in April 2007, the United Nations sent a clear signal that local democracy needs to be strengthened. The Guidelines underline, on the one hand, the significance of political decentralization, i.e. the involvement of citizens into decision-making processes in various forms at the local level. On the other hand, they highlight the principle of subsidiarity. Subsidiarity in this sense means that public responsibilities which need not necessarily be exercised at the central level should be performed at the decentralized or local level. Local ownership takes here priority over state actions. Last but not least, the Guidelines call for adequate financial resources of local authorities as a prerequisite for strong local autonomy.

The “Guidelines on decentralization and the strengthening of local authorities” mark the end of a long way by the United Nations towards strengthening local democracy world-wide. These guidelines are an expression of the United Nations’ commitment to the basic pillars of democracy and equality: decentralization and subsidiarity.

The Konrad Adenauer Foundation works worldwide for the promotion of democracy and rule of law. It runs a variety of programmes aimed at building and expanding decentralized, local and regional administrative structures. The aim of the Foundation is the dissemination of the principles Christian social ethics of which subsidiarity is an inherent component part.

The Konrad Adenauer Foundation followed the drafting of a world charter of local self-government since 1999. This publication describes the development process of these guidelines. The annex contains the original English version and a German translation of the guidelines.

Our special thanks go to the author, Dr. Heinrich Hoffschulte, Oberkreisdirektor (retired), who in his capacity as member of the United Nations Advisory Committee on Local Authorities (UNACLA) has profound expertise on the issue of "globalization of local democracy" and who intensively supports the Konrad Adenauer Foundation in its Local Policy working group.

Berlin in May 2008

Prof. Dr. Bernhard Vogel
Prime Minister (retired)
Chairman of Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

DIE DEZENTRALISIERUNG UND STÄRKUNG DER KOMMUNEN

DIE WELTWEITE HERAUSFORDERUNG DES „URBAN MILLENNIUM“

Alle Nationen, gleich welchen politischen Systemen sie derzeit zuzuordnen sind, haben sich 1996 in der UNO den drei Zielen Dezentralisierung, Stärkung der lokalen Einheiten und Stärkung der lokalen Demokratie verschrieben. Trotz aller unterschiedlichen historischen, gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Unterschiede, die ein jeder auf dem Wege zu diesen Zielen mitbringen mag, ist dies doch eine tiefgreifende Basis für die „Globalisierung der Demokratie“.

Es war der Lateinamerikanische Diplomat und Literatur-Nobelpreisträger Mario Vargas Llosa, der in einem Beitrag unter dem Titel „Wir dürfen die Globalisierung nicht aufgeben, sondern müssen die Demokratie globalisieren“ angesichts fehlender demokratischer Kontrolle und Begleitung der Globalisierung vor Jahren formulierte: „Die [...] zu ziehende Lehre ist die unbedingte Notwendigkeit, die Demokratie zu globalisieren, und nicht etwa die Globalisierung aufzugeben.“^a

Auch aus anderen Gründen stehen die kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften vor einer großen globalen Herausforderung: Die UNO hat im Sommer 2001 das neue Jahrtausend mit seiner weltweiten Tendenz zu stark zuneh-

mender Verstärkung der Weltbevölkerung als das „Urban Millennium“ bezeichnet. Im „Zeitalter der Verstärkung“, wenn man so das Schlagwort vom „Urban Millennium“ übersetzen will, wird erwartet, dass sich im Laufe der kommenden dreißig Jahre die Bevölkerung der Städte in den Entwicklungsländern verdoppeln wird. Übersetzt heißt diese Herausforderung: In jeder Woche dieser vor uns liegenden Jahre müsste die Planung, Finanzierung und Schaffung von Dienstleistungen für eine weitere Millionenstadt entstehen. Andererseits waren die Chancen zu Veränderung und weltweiter Zusammenarbeit gerade auch in der kommunalpolitischen Weltfamilie noch nie so groß und voller Perspektiven wie in den letzten Jahren.

Der amerikanische Politologe Benjamin R. Barber² beschreibt zutreffend die Ausgangslage: „In den Kreisen des Internationalen Währungsfonds, der internationalen Entertainment-Industrie, der NATO oder der Europäischen Kommission hat der Bürger kein Gewicht mehr.“³ Ausgehend von der Feststellung: „Bürgerschaftliche Mitbestimmung bleibt auf die kommunale Ebene beschränkt, die Macht aber wird zunehmend zentral ausgeübt“, will er deshalb, „[...] die Teilnehmer kommunaler Initiativen schrittweise mit demokratischen Entscheidungsprozessen vertraut machen.“ Je weiter sich die Politik von der Basis entferne, fügt Barber hinzu, umso schlechter sei es um die Demokratie bestellt. Damit knüpft er an Jean Jacques Rousseau an, der darauf hingewiesen hat, dass der Bürger umso mehr Geld und Einfluss verliere, je weiter die Steuern und Abgaben von ihm entfernt verwaltet und dann – unter hohen Verlusten – wieder verteilt würden; umso unzufriedener werde der Bürger auch mit dem Staat. Warum sollte das in der sich globalisierenden, zunehmend anonymen Weltwirtschaft anders sein?

„Unsere Antwort auf die zunehmende Globalisierung in Wirtschaft und weltweiter Finanzpolitik ist die Globalisierung lokaler Demokratie.“ Dieser Kernsatz beherrschte denn auch die Diskussionen des Kongresses zur Vorbereitung der Vereinigung der beiden größten kommunalen Weltverbände in Rio de Janeiro (3. bis 6. Mai 2001) bis hinein in die Schlussberichte. Schon beim IULA-Weltkongress in Barcelona 1999 hielt übrigens dieser Weltverband der Kommunen der Globalisierung und der aus ihr resultierenden Sorge einer demokratielosen Weltordnung das Ziel einer *global localization* entgegen – das Ziel also einer möglichst weitgehenden Dezentralisierung und Kommunalisierung aller die Bürger in ihrem praktischen kommunalen Alltag betreffenden Fragen, Probleme und Aufgaben, auch im Sinne einer „Globalisierung der (lokalen) Demokratie“.

EIN LANGER WEG ZUR WELTWEITEN STÄRKUNG KOMMUNALER DEMOKRATIE UND SELBSTVERWALTUNG

Die Vereinten Nationen haben sich bei allen Debatten über die weitere wirtschaftliche und soziale Entwicklung in den letzten elf Jahren verstärkt der Rolle der Städte und Gemeinden zugewendet. Anknüpfungspunkt in der UNO war vor allem die wachsende Verstärkung – ein Phänomen nicht nur der Schwellenländer und der Entwicklungsländer. Die Entwicklung der neuen Partnerschaft zwischen der UNO einerseits und der internationalen Familie der Kommunen andererseits ist an einer kurzen Auflistung der markantesten Ereignisse der letzten dreißig Jahre, vor allem aber seit Habitat II 1996 in Istanbul, leicht ablesbar:

Ursprünglich verhandelten die Gremien der UNO eher über die Köpfe der Kommunen hinweg. Als gleichberechtigte Gesprächspartner waren sie nicht akzeptiert. Und die Umsetzung hehrer Ziele der Vereinten Nationen war scheinbar nur Sache der Zentralregierungen der Mitgliedstaaten. Wieweit sie jeweils „ihre“ Kommunen beteiligten oder mit eben dieser Umsetzung befassten, schien allein Sache der sogenannten inneren Angelegenheiten, in die sich gefälligst niemand einzumischen hatte. Und die kommunale Seite ihrerseits war – nicht nur im Schatten der Ost-West-Konflikte und des Kalten Krieges – nicht zu der organisierten Gemeinsamkeit gelangt, wie sie für eine energische Vertretung lokaler und kommunaler Interessen im internationalen Dialog erforderlich gewesen wäre. Ein kommunaler Weltkongress in Vancouver 1976 hatte zwar Beteiligung und Mitwirkung gefordert. Aber das blieb ein Signal – nicht mehr, aber auch nicht weniger. Zwanzig Jahre später, am Anfang der Debatten vor und während des Habitat II-Kongresses der UNO 1996 in Istanbul, ging es deshalb um eine Reaktion der Städte und Gemeinden weltweit auf die Tatsache, dass – wie schon in Rio 1992 in Sachen „Agenda 21“ – Regierungen oder ihre Diplomaten *über* lokale Gebietskörperschaften und ihre Aufgaben im Rahmen der Habitat-Agenda sprachen – sich zugleich aber gegen eine Einbeziehung dieser Hauptakteure in die Debatte verwahrten.

Als dann die Kommunen beim Habitat II-Gipfel der UNO in Istanbul endlich – wenn auch noch sehr zögernd und in einer protokollarisch getrennten Veranstaltung – beteiligt wurden, gelang der Durchbruch: Es kam nicht nur zur Anerkennung der Kommunen als „stärkste und bürgernahe Partner“, sondern sie wurden auch als „governments on all levels, including local authorities“ behandelt – ein Durchbruch gegenüber der Art und

Weise, wie sie bis dahin als „Nicht-Regierungsverbände“ (non-governmental organizations, NGOs) missachtet wurden. Vor allem aber beschlossen alle Mitgliedstaaten in der Istanbul Habitat II-Konferenz eine „Habitat-Agenda“ und eine „Istanbul Erklärung“, in der sie sich zur „Förderung der Dezentralisierung durch demokratische lokale Körperschaften“ verpflichteten und „darauf hinzuarbeiten, dass deren finanzielle und institutionelle Fähigkeiten gestärkt werden“.⁴ Zugleich wurden die kommunalen Weltverbände aufgefordert, sich zu einem einheitlichen Auftreten gegenüber der UNO zu formieren, was zunächst in einer losen Kooperationsstruktur (WACLAC) geschah und 2004 – wie erwähnt – mit der Fusion der größten Verbände umgesetzt wurde.

Seither ist die Förderung effektiver Dezentralisierung in der UNO-Debatte ein Kernanliegen und zugleich ein wesentliches Element der *good-governance-strategy* der letzten zehn Jahre. Vor allem die UN-Habitat-Abteilung (am UN-Sitz Nairobi) hat sich in aktiver Partnerschaft „mit nationalen und lokalen Regierungen“ – wie es seither heißt – für eine Stärkung der Kommunen eingesetzt, schlicht und einfach im Interesse der Umsetzung eigener Ziele, vor allem der „Habitat Agenda“ von 1996. In diesem Basistext der „Ziele und Prinzipien, der Verpflichtungen und des Globalen Handlungsplanes“⁵ behandelt ein ganzes Kapitel schon die Themen von „Dezentralisierung und Stärkung der Kommunen sowie ihrer Verbände und Netzwerke“.⁷

In Istanbul wurden somit letztlich die Verbände bzw. Vertreter der Weltorganisationen der Kommunen als Gesprächspartner zugelassen, wenn auch – wie erwähnt – zunächst sehr zögerlich und – wie die Haltung einiger Regierungen in Nairobi im Februar 2001 belegt (s.u.) – nicht ohne Rückfall in die klassischen Abwehrmechanismen, dass eine Erörterung von Fragen der Kommunen ein „Eingriff in die Inneren Angelegenheiten“ ihrer Staaten sei.⁸ Doch die Habitat-Erklärung der Regierungen der UN-Mitglieder von Istanbul 1996 „anerkennt die Gemeinden als ihre nächsten Partner“⁹ und fordert einen „ständigen Dialog“ mit den Kommunen und ihren internationalen Verbänden.¹⁰ Immerhin wird jetzt *mit* den Vertretern der Kommunen gesprochen.

Auf das Drängen der vielfältigen internationalen Kommunalorganisationen bzw. -verbände reagierte die UNO u.a. auch mit der Frage nach einem möglichst geschlossenen Auftreten der Weltfamilie der Kommunen. Die *International Union of Local Authorities* (IULA), der damals größte

kommunale Weltverband, und die *United Towns Organisation* (UTO) ergriffen diese neuen Chancen: Zur Stärkung ihrer Rolle im „kontinuierlichen Dialog“ mit der UNO haben sich die wichtigsten internationalen Kommunalverbände seit 1996 zunächst in einer Koordinierungsgruppe zusammengeschlossen, die seither unter dem Namen *World Associations of Cities and Local Authorities Coordination* (WACLAC) als offizieller Ansprechpartner der UNO zur Verfügung stand. Die Federführung aber ging mehr und mehr an die IULA. Schließlich gelang es, bei einem Weltkongress von IULA, UTO und Metropolis (der Interessengemeinschaft der Großstädte) im Mai 2004 einen neuen Weltverband zu gründen, der im Englischen und Französischen (noch mit Rücksicht auf die Großen einerseits und die vielen anderen Kommunen andererseits) den doppelnden Namen *United Cities and Local Governments* (UCLG) annahm, so als wären *cities* keine Kommunen. Im Deutschen, wo es die historischen Gründe einer solchen Dopplung nicht gab, sprechen wir seither von der Weltunion der Kommunen (WUK). Sie stellt inzwischen angesichts ihrer großen Mitgliederzahl in allen Kontinenten die Mehrheit im UN-Beirat UNACLA.

Verhandlungen im unmittelbaren Anschluss an Istanbul führten zu einem *Memorandum of Understanding*, das am 29. Juli 1997 zwischen UNCHS (Habitat) und WACLAC¹¹ unterzeichnet wurde und auf dessen Grundlage beide Partner die Arbeit am Entwurf einer Weltcharta aufnahmen. Mit den Worten Vargas Llosas lassen sich die Aufgaben der Koordinierungsgruppe der kommunalen Weltorganisationen WACLAC formulieren: Lokale Demokratie ist die Basis aller nationalen Ansätze zu Demokratie.¹²

Die Vorgeschichte geht auf den Weltkongress der IULA 1999 in Barcelona zurück, wo am 22. März 1999 unter dem Titel *Towards a World Charter of Local Self-Government* ein Forum eingerichtet wurde, in dem ich den damaligen Stand der Vorbereitungen für eine bessere Vertretung der Kommunen weltweit in der UNO vorstellen durfte. Es ging einmal mehr um das Ziel einer „Weltcharta der Lokalen Selbstverwaltung“ (*World Charter on Local Autonomy*). Daneben trug ich zwei weitere Anliegen vor: Die Schaffung eines UNO-Beirates der Städte und Gemeinden der Welt (*steady consultative body of local authorities and their international associations within the UN structures*) und eine Art Monitoring-Verfahren der Kommunen aller Nationen untereinander, angepasst an die Strukturen der UNO, aber letztlich ähnlich wie es seinerzeit die „Ständige Konferenz der Lokalen Gebietskörperschaften“ auf europäischer Ebene

eingeführt hat, aus der inzwischen die „Kammer der Kommunen“¹³ beim Europarat entstanden ist.

Vorausgegangen waren starke, teilweise völlig neue Herausforderungen an die Kommunen vor allem durch die Vereinten Nationen. Weltweit war zunehmend die Einsicht gewachsen – nicht zuletzt in den Gremien der UNO selbst –, dass Entwicklungspolitik, Umweltschutz, globale Strategien zur regionalen und städtischen Entwicklung und später die „Millennium Goals“ der UNO nicht mehr Themen allein der intergouvernementalen Regierungsgremien wie UNO, Weltbank, IMF etc. sind, geschweige denn bleiben können, wenn diese Ziele und Programme effektiv gestaltet und umgesetzt werden sollen. „Agenda 21“ ohne Kommunen? Dass das nicht geht, hat die UNO zwar schon bei der Verabschiedung dieses Programms auf dem Weltgipfel 1992 in Rio de Janeiro begriffen – die Kommunen aber dennoch nicht beteiligt. Und noch als die UNO, bzw. ihre Abteilung für Siedlungswesen, Städtebau und Regionalplanung im Juni 1996 in Istanbul tagte (HABITAT II), wurde im Vorfeld nur sehr zögerlich anerkannt, dass in diesen Themenfeldern Erfolge nicht ohne die Beteiligung der kommunalen Praktiker aus allen Kontinenten erreicht werden können. Entsprechend energisch hatte wenige Tage vorher insbesondere der RGRE (Rat der Gemeinden und Regionen Europas) auf seinem europäischen Kongress in Thessaloniki¹⁴ eine Einbeziehung der internationalen Vertreter der Kommunen verlangt.

Im März 1999 gelang erstmalig auch die Einsetzung einer institutionalisierten Vertretung der weltweiten kommunalen Familie bei der UNO. Die Existenz ist noch dem ehemaligen früheren Bundesminister für Städtebau und Umweltschutz der Regierung Helmut Kohl, Professor Dr. Klaus Töpfer, zu verdanken, der als Executive Director der UNCHS/Habitat-Abteilung der UNO in Nairobi einen Beirat¹⁵ mit Vertretern großer Städte aus allen Kontinenten sowie der Internationalen Kommunalverbände ins Leben rief, das *United Nations Advisory Committee of Local Authorities* (UNACLA). Der Beirat wurde zunächst nur im Rahmen der Habitat-Strukturen der UNO tätig. Seit dem 5. Juni 2001 aber soll dieser UNO-Beirat – so eine klare Absichtserklärung des Generalsekretärs der Vereinten Nationen, Kofi Annan – bei allen kommunalrelevanten Erörterungen der UNO beteiligt werden.¹⁶ Vorsitzender des Beirates war bis zu seinem Ausscheiden aus dem Wahlamt der Bürgermeister von Barcelona, Juan Clos. Er war in all den Jahren einer der Motoren der Aufwertung des UN-Beirats.

Ein solches Gremium ist zunächst nichts anderes als eine logische Konsequenz aus dem Grundsatz der Subsidiarität, wonach „als Leitlinie für Politiken der Dezentralisierung anerkannt wird, dass Entscheidungen und Dienstleistungen auf der möglichst lokalen Ebene der Verwaltung (*the most local level of government*) stattfinden bzw. geleistet werden sollen, in Übereinstimmung mit der jeweiligen Art von Aufgaben und Dienstleistungen und im Rahmen der Gesetzgebung eines jeden Landes.“¹⁷ Das war in Istanbul 1996 (Habitat II) – soweit erkennbar – der erste Durchbruch des Prinzips der Subsidiarität¹⁸ in der UN-Diskussion.¹⁹ Dem entspricht im Entwurf der UNO-„Leitlinien zur Dezentralisierung und Stärkung der Kommunen“ nunmehr die Tatsache, dass ein eigenes Kapitel dem Grundsatz und Ziel der Subsidiarität gewidmet ist.²⁰

Mit einer „Community Agenda“ von Rio erneuerten und aktualisierten WACLAC und IULA am 5. Juni 2001 in New York die Ziele auch gegenüber der UNO und wiederholten sie, als zum ersten Mal in der Geschichte der Vereinten Nationen ihr Generalsekretär Kofi Annan an einem „Tag der Kommunen“ (*Local Government Day*) teilnahm, um sich den Forderungen der Kommunen nach mehr Mitsprache und stärkerer Partnerschaft zu stellen. Dabei ging es auch um die Ausweitung des „Beirates der Kommunen und ihrer Weltverbände“ von den Habitat-Strukturen auf die UNO-Organisation generell, um die Ausarbeitung detaillierterer Formulierungen zu den o.g. Zielen der Istanbul Erklärung von 1996 und um das seit den IULA-Weltkongressen von Rio (1985), Toronto (1993), Mauritius (1997) einmütig gesetzten Zieles einer „Weltcharta der Lokalen Selbstverwaltung“, das im Vereinigungskongress von Rio im Mai 2001 noch einmal bekräftigt wurde.

Eines der ersten Folgeprojekte der Zusammenarbeit zwischen der Habitat-Abteilung und WACLAC ist der schon im Frühjahr 1998 erarbeitete Entwurf einer „Weltcharta der Lokalen Selbstverwaltung“, der weltweit mit Vertretern aus über 100 Nationen diskutiert worden ist, nach Debatten in allen Kontinenten Anfang 2000²¹ noch einmal überarbeitet wurde und 2001 Gegenstand der Regierungsberatungen geworden ist. Der frühere Bundesminister und spätere UN-Executive Director, Professor Dr. Klaus Töpfer, hatte dieses Chartaziel nach Kräften gefördert. Seine Nachfolgerin in der UNCHS (Habitat), Anna M. Tibaijuka, setzt diese Arbeit zielstrebig fort.

Dieser Entwurf einer Weltcharta ging von den guten und politisch bedeutsamen Erfahrungen aus, die Europa mit einer solchen Charta selbst gemacht hat. Die erst im Jahre 1985, nach jahrelangem Zögern der damals 21 Mitgliedsnationen verabschiedete Konvention des Europarates kam damals, wie man in der Wirtschaft sagen würde, „just in time“: Die „Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung“²² trat am 1. September 1988 völkerrechtlich in Kraft, nachdem die damalige Mindestzahl von nur vier Nationen den Text ratifiziert hatte.²³ Vorausgegangen waren kommunale Forderungen aus einer steigenden Zahl von Mitgliedstaaten, die Vertreter von Städten und Gemeinden aus sechzehn europäischen Nationen erstmalig in einer „Charta von Versailles“ des Europäischen Gemeindetages in Versailles im Oktober 1953 aufgestellt und seither beharrlich weiter verfolgt hatten.²⁴ Der Widerstand mancher nationalen Regierung gegen eine internationale Diskussion über Stellung und Rechte „ihrer“ Kommunen war hartnäckig und versteckte sich gerne hinter dem klassischen Bestehen auf „Nichteinmischung in ihre inneren Angelegenheiten“. Es hat also selbst im freien Teil Europas immerhin 32 Jahre bis zur Unterzeichnung durch die ersten sechs Nationen 1985 und sogar 35 Jahre bis zum Inkrafttreten in den ersten vier Mitgliedstaaten gedauert. Mit dem Zusammenbruch des sowjetischen Zentralismus und der Wende zur Demokratisierung auch der (alten und neuen) Staaten in Mittel- und Ost-Europa am Ende der 1980er Jahre aber kam die gleichsam noch taufische Konvention des Europarates zu einer fundamentalen Bedeutung für den Reformprozess dieser Staaten. Heute haben von 46 Mitgliedstaaten des Europarates 42²⁵ die Konvention ratifiziert²⁶, ungeachtet des freien Menücharakters der Charta die meisten sogar praktisch uneingeschränkt, obwohl der Vertragstext ihnen die Möglichkeit gegeben hat, sich auf einige Kernvorschriften der Charta zu beschränken. Auch auf die Debatten zur Europäischen Verfassung und die Verhandlungen zur „Weltcharta“ bzw. zu den „Leitlinien zur Dezentralisierung und Stärkung der Kommunen“ hat diese positive Erfahrung starken Einfluss genommen.²⁷

Seit 1989 wurde diese Konvention des Europarates zum Basistext der demokratischen Reformen und neuen Verfassungen all derer Nationen, die seither Mitglied des Europarates werden wollten. Vor allem die Staaten, die zugleich auch eine Mitgliedschaft in der Europäischen Union angestrebt haben, nutzten die Übernahme der Charta und ihre Umsetzung in nationales Recht, um den überkommenen Zentralismus der alten Machtstrukturen zu überwinden und ihre Demokratien durch Dezentrali-

sierung und Stärkung lokaler und regionaler Ebenen im Staatsaufbau „von unten nach oben“ aufzubauen. Lokale Selbstverwaltung als „Schule der Demokratie“ – diese Nachkriegsformel des ersten Bundespräsidenten, Professor Dr. Theodor Heuss, beim Wiederaufbau Deutschlands hat mit der Charta des Europarates einen ganz neuen Klang bekommen. Der russische Nobelpreisträger für Literatur, Alexander Solschenizyn, formulierte 1994, nach seiner Rückkehr aus dem Exil: „Wir haben schon deshalb (in Russland) keine Demokratie, weil (noch) keine funktionierende Selbstverwaltung geschaffen wurde. Auf der unteren Verwaltungsebene geben die lokalen Parteibosse weiterhin den Ton an.“²⁸ Das klang 1994 traurig und fast resignativ. Aber auch sein Land hat sich nicht nur eine föderative Verfassung gegeben, sondern die europäische „Charta der Lokalen Selbstverwaltung“ ratifiziert – hat sich also auf den Weg gemacht. Um noch einmal seinen Nobelpreis-Kollegen Mario Vargas Llosa zu zitieren: „(Aber) die Demokratie hat große Schwierigkeiten, in widerständigen Ländern heimisch zu werden [...]“²⁹

Ausgehend von diesen Erfolgen in Europa hat denn auch das Ministerkomitee des Europarates den Regierungen seiner (inzwischen) 43 Mitgliedsnationen empfohlen, das Projekt einer Weltcharta der UNO zu unterstützen. Widerstände vor allem aus den USA und – zunächst nicht verwunderlich – aus China verhinderten aber bei Habitat-Beratungen in Nairobi (Mai 2000 und Februar 2001), dass diese Charta formell Gegenstand der Beratungen einer für Juni 2001 in New York anberaumten Sondersitzung der UNO-Vollversammlung wurde. Der Europarat hat daraufhin die Vertreter Chinas und der USA zu Gesprächen eingeladen, um zumindest eine wohlwollende Toleranz dieser wortführenden Nationen beim weiteren Verhandlungsprozess zu erreichen. Doch es blieb zunächst ein herber Rückschlag für das Projekt einer Weltcharta als UN-Konvention, als verbindlicher Vertrag (*binding treaty*) für alle, die sie zeichnen und ratifizieren würden.

Noch in derselben Sitzung 2001 gelang es allerdings, in der Runde der (heute) 192 nationalen Regierungen der Mitgliedstaaten der UN dazusetzen, dass der in Istanbul vereinbarte Dialog unabhängig vom Ziel einer verbindlichen Konvention fortgesetzt wird.³⁰ Da war es nur konsequent, dass die UNO zu einem ersten „Weltforum der Städte“ (*World Urban Forum I*, Nairobi, Anfang Mai 2002) einlud, um mit den Regierungen und Kommunalvertretern der Mitgliedsnationen neue Gespräche über die Dezentralisierung und Stärkung der Kommunen zu führen. In vier

großen Dialogkreisen wurden die Themen „Städte ohne Slums“, „Globale Kampagne für gute Stadtverwaltung und gesichertes Wohnen“ und „Monitoring Städtischer Gegebenheiten“ (*Monitoring Urban Conditions*) diskutiert.

Entsprechend einer Aufforderung durch den UN-Governing Council für die Habitat-Sektion (Resolution 19/12 vom 9. Mai 2003) und in enger Abstimmung mit der UN-Administration erarbeitete eine internationale Expertengruppe³¹ zwei wichtige Grundlagenpapiere: Zum einen wurden die Ideen des Weltcharta-Entwurfs in ein wesentlich weiter gefasstes *Framework of Guidelines for Decentralization and the Strengthening of Local Authorities* (eine Art Rahmenleitlinie zur Dezentralisierung und Stärkung der Kommunen) integriert. Ihr Vorteil ist, dass sie „nur“ in eine Resolution oder gemeinsame Erklärung einmünden soll – und deshalb wie ein Menü von praktischen Vorschlägen mangels Verbindlichkeit sehr viel detaillierter konkrete Vorschläge und Anregungen geben kann. Das ist letztlich nichts anderes als die Fortsetzung der Ziele, die zunächst in Form des Entwurfs einer Weltcharta gebracht worden waren. Die Weiterverfolgung des Ziels einer UN-Konvention ist denn auch das Ziel der Welt-Union der Kommunen und wird vom Europarat ausdrücklich gewünscht.³²

Daneben wurde begonnen, ein künftig ständig zu aktualisierendes und fortzuschreibendes *Kompendium of best practice* als Grundlage eines wachsenden Netzwerkes zu erarbeiten. Eine erste Fassung mit Beiträgen über die Entwicklung in gut dreißig Nationen liegt seit 2004 vor.

Eine noch offene Frage ist, wie und in welcher Form künftig eine Art internationales *Monitoring* zu den Zielen einer Charta oder – zunächst einmal – zumindest zu dem Rahmenwerk von Richtlinien und Leitsätzen im Interesse der Stärkung lokaler Selbstverwaltung und Demokratie gelingen kann. Noch ist damit zu rechnen, dass die meisten Regierungen sich einer solchen Beobachtung eher widersetzen werden. Wesentlich besser sind aber die Chancen dann – das zeigt die Erfahrung des Europarates – wenn das *Monitoring* zunächst einmal zwischen Kommunen der verschiedenen Nationen untereinander beginnt, als qualifizierter Best-Practice-Austausch, oder, wie heute oft formuliert wird, als interkommunales Benchmarking. Eine Idee dazu ist GOLD (*Global Observatory of Local Government*, vgl. Resolution 20/18 des UN-GC von 2005), sei es in Anlehnung an die Strukturen der Vereinten Nationen oder – im Interesse

einer größeren Freiheit vom Einfluss der manchmal doch sehr von der Diplomatie bestimmten Zurückhaltung der UNO – in Federführung der WUK/UCLG. Ein wichtiger umfassender Bericht unter diesem Titel wurde denn auch auf dem 2. Kongress der Welt-Union der Kommunen im koreanischen Jeju im Oktober 2007 von diesem Verband vorgelegt.³³ Zum 3. Weltkongress soll im Jahre 2010 dann bereits eine erste Zwischenbilanz über die Anwendung oder Implementierung der UN-Leitlinien versucht und veröffentlicht werden – auch mit dem Ziel, die Nationen und Regierungen verstärkt zur baldigen Umsetzung und Anwendung der Leitlinien zu ermuntern, die sie sich mit der Resolution des *Governing Council* im UN-Habitat vom 20. April 2007 schließlich selbst als Zielmarken gegeben haben.

DIE UNO-„LEITLINIEN ZUR DEZENTRALISIERUNG UND STÄRKUNG DER KOMMUNEN“

Was den Inhalt der Leitlinien angeht, so soll hier nicht der Versuch gemacht werden, sie in aller Breite darzustellen oder gar zu interpretieren. Ein kurzer Überblick erscheint aber sinnvoll, um zum einen die Breite der Vorgaben und Best-Practice-Vorschläge zu zeigen und um zum anderen durch einige Schlaglichter zu verdeutlichen, dass es sich um Leitlinien handelt, die auf die Vielfalt der historischen, sozialen, politischen und staatsrechtlichen Ausgangslagen der Völker und Nationen hinreichend Rücksicht nehmen. Die Leitlinien wurden in vier Kapiteln strukturiert:

- A. Regieren und Demokratie auf lokaler Ebene
 1. Repräsentative und teilhabende Demokratie
 2. Lokale Amtsträger und die Ausübung ihrer Aufgaben/Funktionen
- B. Befugnisse und Verantwortung der Kommunen
 1. Der Grundsatz der Subsidiarität
 2. Schrittweises Vorgehen zur Verbesserung
- C. Verwaltungsbeziehungen zwischen Kommunen und anderen Regierungsebenen
 1. Gesetzgebung
 2. Ermächtigung
 3. Aufsicht und Prüfung

- D. Finanzielle Ressourcen und Kapazitäten der Kommunen
 1. Kapazitäten und Personalressourcen der Kommunen
 2. Finanzmittel der Kommunen

Kapitel A: Regieren und Demokratie auf lokaler Ebene

Ein erstes Kapitel befasst sich also mit Grundsätzen und Best-Practice-Empfehlungen zu Fragen der repräsentativen Demokratie und zur weltweit immer stärker diskutierten oder gar eingeführten unmittelbaren Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger. Vorangestellt ist die Feststellung, dass politische Dezentralisierung ein wesentlicher Bestandteil von Demokratisierung ist. Das nimmt gleich zu Beginn Bezug auf die Erfahrungen mit der damals noch jungen Charta des Europarates (s.o.), als mit dem Zusammenbruch des sowjetischen Zentralismus alle ihm bis dahin unterworfenen Staaten im Interesse einer Wende zu (mehr) demokratischen Strukturen Dezentralisierung als wichtigste Voraussetzung zu mehr Bürgernähe, Beteiligung und demokratischem Staatsaufbau anerkannten. Die partnerschaftliche Kooperation der Kommunen mit den Gliederungen und Verbänden der Zivilgesellschaft ist denn auch ein Schwerpunkt, ebenso wie das Anerkennen der Tatsache, dass *good governance* nationaler Regierungen ohne „arbeitsteilige“ Dezentralisierung nicht ernsthaft vorstellbar ist. „Die Mitwirkung der Bürger in allen Stadien der politischen Entscheidungsverfahren über lokale Angelegenheiten sollte institutionell verstärkt werden“ – das ist wohl ein Grundgedanke, der selbst in stark dezentralisierten Nationen noch eine Herausforderung ist.

Im zweiten Absatz des ersten Teils, der von den lokalen Amtsträgern und der Ausübung ihrer Aufgaben handelt, ist die Forderung nach Transparenz, überprüfbarer Verantwortlichkeit gegenüber den Bürgern und Wählern und nach einem „Codex guter Führung“ (*Codex of Good Conduct*), der möglichst veröffentlicht werden sollte, um die Bürger auch in die Lage zu versetzen, seine Einhaltung einzufordern, besonders auffällig.

Kapitel B: Befugnisse und Verantwortung der Kommunen

Das politisch erstaunlichste Kapitel ist wohl das zweite Kapitel über die Kompetenzen und Zuständigkeiten der Kommunen: Ein erster Abschnitt bekennt sich mit sechs Leitsätzen zum Grundsatz der Subsidiarität, wie er auch in Europa erst mit dem Maastrichter Vertrag zu einer Kernaussage des EU-Vertragsrechts geworden ist, während er der Kommunalcharta

des Europarates von 1985/88 zwar zugrunde liegt, aber doch keine ausdrückliche Erwähnung findet. Dieses Bekenntnis der Leitlinien ist deshalb wohl besonders bemerkenswert, zumal anerkanntermaßen der Grundsatz der Subsidiarität über eine bloße Dezentralisierung fundamental hinausgeht: Während Dezentralisierung (schon begrifflich) vom staatlichen Zentrum ausgeht und Aufgaben „nach unten“ abgibt, überträgt oder delegiert, geht das Prinzip der Subsidiarität ganz im Gegenteil vom Individuum (und seiner unantastbaren Würde)³⁴ und von dem Grundsatz aus, dass grundsätzlich alle den Bürger betreffende Aufgaben vor Ort zu regeln und zu entscheiden sind und erst hilfsweise, wenn die lokale Gemeinschaft überfordert ist, eine zweite, ggf. eine dritte und vierte Ebene zuständig wird oder ist. Die Väter des deutschen Grundgesetzes von 1949 haben seinerzeit zwar den Begriff der Subsidiarität vermieden, weil es (noch) ein allzu wenig geläufiges Fremdwort war, doch bekräftigten sie den Grundsatz mit der Formulierung: „Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“ (Art. 28 Abs. 2 GG).

Bei so tiefgreifenden Reformen und Veränderungen, wie sie damit angedeutet sind, haben die Verfasser der Leitlinien besonderen Wert auf ein schrittweises und behutsames Vorgehen gelegt, wie der zweite Abschnitt in diesem Kapitel im Einzelnen erläutert. Schulung und „Maßnahmen zum Aufbau entsprechender Fähigkeiten“ sind da ein Beispiel, auf das es bei allen Dezentralisierungen besonders ankommt.

Kapitel C: Verwaltungsbeziehungen zwischen Kommunen und anderen Regierungsebenen

Das dritte Kapitel widmet sich den Verwaltungsbeziehungen zwischen Kommunen und anderen Regierungsebenen. Für viele (nationale) Regierungen ist sicher noch ein Lernprozess, was die UNO seit der Habitat-Agenda vom Juni 1996 anerkennt, dass nämlich die lokale Ebene eine eigenständige kommunale Regierung ist: Die UNO spricht seither von „Governments at all (appropriate) levels, including local authorities [...]“³⁵ Die Forderungen nach rechtzeitiger Beteiligung der Kommunen und ihrer Verbände an Gesetzgebungsverfahren für sie betreffende Angelegenheiten und nach klaren Kompetenzabgrenzungen zu anderen Zuständigkeits- oder Staatsebenen sind weitere Schwerpunkte dieses Abschnitts.

Ein zweiter Abschnitt fordert u.a., dass die „Kommunen im Rahmen gesetzlich festgelegter Grenzen ihre Befugnisse frei ausüben sollten, einschließlich derer, die ihnen durch nationale oder regionale Behörden übertragen sind. Der Abbau von Mischkompetenzen, von Doppelzuständigkeiten und Genehmigungsvorbehalten sind eben nicht nur in zentralistischen Staaten, sondern z.B. auch in föderalen Staaten eine immer neu zu schaffende und ggf. zu erkämpfende Klarheit, die nur allzu oft zu Wünschen übrig lässt.

Dass sich Kommunalaufsicht durch den Staat grundsätzlich auf Gesetzmäßigkeit kommunalen Handelns beschränken sollte und für jeden Eingriff des Staates klare gesetzliche Voraussetzungen und Verfahrensregeln geschaffen sein sollten, sind ebenfalls nur scheinbar Gemeinplätze – im Gegenteil, sie sind auch im Rechtsstaat oft unzulänglich erfüllte Maximen, die zudem nicht immer gerichtlicher Kontrolle unterzogen werden können. Davon handelt der vierte Abschnitt des Kapitels über die Beziehungen zwischen den Kommunen und anderen Staatsebenen.

Kapitel D: Finanzielle Ressourcen und Kapazitäten der Kommunen

Das wohl weltweit am schlechtesten entwickelte Feld ist das der Dezentralisierung auch der Finanzstrukturen und die Sicherung kommunaler Finanz- und Personalressourcen. Das Kapitel D ist deshalb besonders ausführlich ausgefallen, auch vor dem Hintergrund der eher schwächelnden Umsetzung des Prinzips der lokalen Finanzautonomie in der europäischen Kommunalcharta des Europarates von 1985. Wozu damals den (europäischen) Regierungen noch der Mut fehlte, wird hier sehr viel detaillierter und klarer definiert: „Effektive Dezentralisierung und kommunale Selbstverwaltung setzen angemessene finanzielle Autonomie voraus“, so heißt es gleich einleitend. Das Studium der dreizehn Leitlinien allein zu diesem Thema der finanziellen Voraussetzungen lokaler Eigenverantwortlichkeit wird sicher ein Kernbereich der Forderungen und Diskussionen bei der Umsetzung der Leitlinien in den 192 Mitgliedstaaten der UNO sein – in denen der Dritten Welt ebenso wie in weiterentwickelten Staaten.

Ein Vergleich dieser Leitlinien mit dem wesentlich knapperen Text des vorhergegangenen Entwurfs einer „Weltcharta der Lokalen Selbstverwaltung“ macht deutlich, dass nun ein detaillierter Strauß von Empfehlungen und Best-Practice-Themen vorliegt, der *allen* Nationen Angebote macht,

aus denen sie entsprechend ihrer nationalen historischen, sozialen und politischen Vielfalt schrittweise das umsetzen können, was jeweils machbar und umsetzbar ist. Der Monitoring-Bericht der kommunalen Weltfamilie wird dies in regelmäßigen Abständen dokumentieren und ggf. um neue Anregungen und Best-Practice-Beispiele ergänzen.

VIELFÄLTIGE UNTERSTÜTZUNG FÜR DIE LEITLINIEN DER UNO: VERABSCHIEDUNG IM APRIL 2007

Die nächste Herausforderung stand für das Frühjahr 2007 an, als in Nairobi in der 21. Sitzungsperiode abschließend über die Verabschiedung des Richtlinien-Rahmenwerks beschlossen werden musste. In der Resolution 20/18 aus der 20. Sitzung im Jahre 2005 hatte der *Governing Council* (GC), die Vertretung der Regierungen der UNO-Mitglieder gegenüber der Habitat-Struktur, beschlossen, dass die Arbeit an diesem Rahmenwerk von Leitlinien (*framework of guidelines*), deren Entwurf damals schon breit erörtert wurde und großen Anklang gefunden hatte, fortgesetzt wird und den Regierungen bis zum Ende des Jahres 2005 Gelegenheit zu Stellungnahmen und Änderungsvorschlägen zu geben sei. Die Executive Director der Habitat, Anna Tibaijuka, sollte dann im Jahre 2006 in Abstimmung mit der Expertengruppe und dem Beirat eine endgültige Fassung erarbeiten und im April 2007 dem GC in seiner 21. Sitzung zur Abstimmung vorlegen. Vancouver bot Gelegenheit zu einer ersten Zwischenbilanz: Sie fiel hoffnungsvoll aus. Es gab bislang wenig Kritik, geschweige denn grundsätzliche. Ein wichtiges Signal kam aus den USA: Während sie der Weltcharta als verbindlichen Vertrag widersprochen hatten (s.o.), lag seit Ende 2005 eine grundsätzliche Ankündigung aus Washington vor, gegen den Entwurf der Leitlinien habe man keine Bedenken und werde ihn unterstützen.

Und auf seinem europäischen Kongress in Innsbruck hatte der RGRE im Mai 2006 in einem einstimmig verabschiedeten Appell an die europäischen Regierungen (46 im Europarat bzw. derzeit 25 in der EU) die Erwartung zum Ausdruck gebracht, dass alle Regierungen dieses Raumes in der UNO helfen, das durchzusetzen, was sie in der EU und im Europarat zur Grundlage ihrer Politik gemacht haben. Auch der Ausschuss der Regionen (AdR) der EU hat gleichzeitig von Innsbruck einen solchen Appell an die Regierungen der EU-Staaten gerichtet. Ende Juli überbrachte eine Delegation des Europarates eine entsprechende Botschaft an den Generalsekretär der UNO in New York. Der Kongress der Gemeinden und

Regionen Europas (KGRE) hatte durch seinen neuen (norwegischen) Vorsitzenden Ende Mai ebenfalls an die Regierungen der europäischen Mitgliedstaaten der UNO appelliert, die Verabschiedung der Richtlinien zu fördern.

Als Mitte Juni 2006 im kanadischen Vancouver 11.418 lokale Vertreter aus rund einhundert Nationen – buchstäblich aus aller Herren Länder – auf Einladung der Vereinten Nationen zum dritten *World Urban Forum* zusammen kamen, war dies ein anschaulicher Beleg dafür, wie sehr inzwischen der Dialog der Kommunen und ihrer internationalen Verbände mit der UNO in Gang gekommen ist. Das ist seit dem Start in Nairobi 2002 (*World Urban Forum/WUF I*) über das WUF II 2004 in Barcelona (mit rund 4.400 Eingeschriebenen) eine erstaunliche Steigerungsrate. Mehr als die Hälfte von ihnen waren – auch das gehört inzwischen zur Entwicklung – nicht kommunale Mandatsträger oder Mitarbeiter, sondern kamen aus den unterschiedlichsten Gruppierungen der kommunalrelevanten Wirtschaftszweige und vor allem der Zivilgesellschaft mit ihren Nicht-Regierungs-Organisationen (NRO/NGO). AGRED und UN-ACLA nutzten den Kongress, um alle bis dahin der UNO unterbreiteten Anregungen und Ergänzungswünsche zum Entwurf der Leitlinien auszuwerten und optimal zu integrieren.

Der Europarat schloss sich den Appellen am 14. November 2006 an. In einer einstimmig gefassten EntschlieÙung³⁶ des Kongresses der Gemeinden und Regionen Europas (KGRE) bekräftigt er, dass der Entwurf der Leitlinien „ein großer Fortschritt für die Friedenssicherung, Demokratisierung und den sozialen und wirtschaftlichen Fortschritt ist“ (Ziffer 4), „ist der Auffassung, dass die Reformen zur Dezentralisierung der Mitgliedstaaten des Europarates zu einer demokratischeren, gleichberechtigteren und wohlhabenderen Gesellschaft in Europa beigetragen haben“ (Ziffer 6), „unterstützt den Leitlinienentwurf (sc.: der UNO) voll und ganz“ (Ziffer 9), wiederholt aber auch den weitergehenden Wunsch, die Arbeiten an einer Weltcharta der kommunalen Selbstverwaltung so bald wie möglich fortzusetzen (Ziffer 10). In der gleichen Sitzung beschloss der KGRE einstimmig auch eine Empfehlung, mit der er „das Ministerkomitee und die Regierungen der Mitgliedstaaten des Europarates auffordert, den Leitlinienentwurf voll und ganz zu unterstützen und empfahl den Mitgliedstaaten, diesen bei der nächsten Sitzung des Regierungsrates von UN-HABITAT anzunehmen.“³⁷

Eine besondere Verantwortung traf in diesem Zusammenhang im April 2007 in Nairobi die deutsche Bundesregierung: Da sie im ersten Halbjahr 2007 den Vorsitz in der Europäischen Union führte, hatte sie traditionell auch die Sprecherschaft bzw. Aufgabe der Koordination der europäischen Regierungsvertreter im *Governing Council* der UN-Habitat-Konferenz, als der Entwurf der Leitlinien zur Abstimmung stand. Die Chancen standen gut, da nahezu alle europäischen Nationen die Charta des Europarates mit ihren Grundsätzen zwischenzeitlich ratifiziert hatten und sich somit zu den Zielen der EntschlieÙung bekannt hatten. Zwischenzeitlich hatte auch der große Block der Entwicklungs- und Schwellenländer („Gruppe der Siebzig“ – mit heute weit über 100 Staaten) Zustimmung signalisiert.

Am 20. April 2007 war es dann soweit: Der *Governing Council* stimmte dem Entwurf der EntschlieÙung zu, wie er nachstehend wiedergegeben ist. Nach den Usancen der UNO wurde diese Resolution damit Teil des Protokolls der Tagung des *Governing Council*, das der Vollversammlung der Vereinten Nationen zu ihrer nächsten Sitzung in New York im Herbst 2007 zur Kenntnisnahme gegeben wurde. Theoretisch konnte damit der Text Gegenstand neuer Diskussionen werden; doch davon machte die Vollversammlung keinen Gebrauch, so dass der Text zur Grundlage der künftigen Arbeit der UNO und der Kooperation der Mitgliedstaaten auch mit den Kommunen und ihren nationalen wie internationalen Verbänden geworden ist.

LEITLINIEN STÄRKEN DIE REFORMKRÄFTE IN DER UNO: DEZENTRALISIERUNG IST ANGESAGT

Noch nie haben die Städte und Gemeinden so sehr im Blickpunkt der Vereinten Nationen gestanden – ein Verdienst gerade auch der unermüdlichen Bemühungen der Kommunalpolitiker in den internationalen Verbänden. Der RGRE hat als Europäische Sektion des größten Weltverbandes, der Welt-Union der Kommunen (WUK/UCLG), hier Pionierarbeit geleistet.

Am Beispiel der Umsetzung der „Agenda 21“ wie auch der „Millennium Goals“ – der weit und hoffnungsvoll gesteckten Jahrhundertziele der Vereinten Nationen – wird vielen Regierungen der UNO-Mitgliedstaaten immer klarer, dass Dezentralisierung und die Stärkung der lokalen Gebietskörperschaften auch in anderen Aufgabenfeldern, zu denen die UNO manche Resolution verfasst, eine existentiell wichtige Rolle spielen wird.

Nur mit den Kommunen und nicht über ihre Köpfe hinweg lassen sich wirklich nachhaltige Erfolge erreichen.

Erforderlich war und ist für die Zukunft – das haben die schwierigen Verhandlungen in Nairobi im Februar 2001 (Habitat) gezeigt – eine doppelte Strategie, die einerseits den Dialog auch mit den Ländern fortsetzt, die einstweilen noch eine verbindliche Charta ablehnen, sich aber zugleich fast ausnahmslos zu deren Grundlagen bekennen, und die andererseits das Ziel einer Weltcharta energisch und zielstrebig weiter verfolgt, zumal eine nicht geringe und zunehmende Zahl von Nationen eine verbindliche Konvention begrüßen oder gar für die politische, administrative und vor allem auch ökonomische Entwicklung ihrer Länder als wichtiges Instrument ansehen.

Der eigentliche Vorteil der Leitlinien liegt in einer starken Flexibilität der zum Teil sehr detaillierten Vorschläge und Empfehlungen. Darin schlägt sich einerseits die Fülle der Erfahrungen mit der europäischen Charta nieder, die heute vermutlich auch präziser ausfallen könnte, als es 1985 (wohl bemerkt: nach 32 Jahren des Zögerns) die europäischen Regierungen zugestehen wollten. Der „Menücharakter“ ist mit Blick auf die weltweite Vielfalt der Traditionen und sozialen wie auch politischen Gepflogenheiten bewusst stärker als in einer verbindlichen Charta. Der gegenüber einer bindenden Charta (*binding treaty*) deutliche Nachteil der Unverbindlichkeit wird sich andererseits als eine Chance zu schnellerem Konsens auch über den Inhalt erweisen können, so dass mit steigender Anerkennung der Leitlinien als Entwicklungs- und Demokratisierungsinstrument auch die Bereitschaft einer zunehmenden Zahl von Nationen wachsen mag, den Grad der Verbindlichkeit zu steigern – und sei es zunächst nur über die politische Debatte der *good-governance-strategy* oder auch als Kriterium finanzieller Bonität im Rahmen der internationalen Entwicklungshilfe.

- 1| Vgl. Vargas Llosa, Mario: *Nieder mit dem Gesetz der Schwerkraft*. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 01.03.2001.
- 2| Benjamin R. Barber war jahrelang Berater des US-Präsidenten Bill Clinton.
- 3| Vgl. *Focus* 19/1999 vom 10.05.1999.
- 4| Bleibt anzumerken, dass Barber laut *Focus* (a.a.O.) „gute Kontakte zu Bundespräsident Roman Herzog“ hat, der als Vertreter Deutschlands dem Gremium („Konvent“) präsiidierte, das ab Herbst 1999 bis Ende 2000 den Entwurf einer Grundrechtscharta erarbeitet hat, die beim EU-Gipfel in Nizza „feierlich beschlossen“ wurde.

- 5| Siehe Artikel 12 der *Istanbuler Habitat-Erklärung*.
- 6| „The Habitat Agenda: Goals and Principles, Commitments and Global Plan of Action“, hier zitiert aus der von der UNO selbst herausgegebenen Fassung der Konferenzergebnisse, Nairobi (erstmalig 1997), 3. Aufl. 2001, „The Istanbul Declaration and The Habitat Agenda with subject index (Istanbul, 3.-14. Juni 1996)“.
- 7| Das Kapitel 2 im Abschnitt D (*Capacity building and institutional development*) mit dem Artikeln 180 und sechzehn detaillierten Einzelzielen (Ziffern a bis p).
- 8| So insbesondere die Erklärung der Volksrepublik China in der Sitzung der Prep-Com (Vorbereitungskommission) für die UN-Vollversammlung in einer dort verteilten Erklärung; auf ähnliche Formulierungen zogen sich anschließend auch Vertreter einiger anderer Regierungen zurück.
- 9| *Istanbul Declaration*, Artikel 12.
- 10| Ebd.
- 11| Der Verfasser hatte die Ehre, den Vorsitz in dieser Arbeitsgruppe zu übernehmen.
- 12| Programmatisch formuliert das z.B. § 1 der Gemeindeordnung des Landes Nordrhein-Westfalen: „Die Gemeinden sind die Grundlage des demokratischen Staatsaufbaues. Sie fördern das Wohl der Einwohner in freier Selbstverwaltung durch ihre von der Bürgerschaft gewählten Organe.“
- 13| „Kammer der Kommunen“, die zusammen mit einer „Kammer der Regionen“ den Kongress der Lokalen und Regionalen (Gebiets-)Körperschaften bildet.
- 14| Kongress des RGRE in Thessaloniki vom 22. bis 25. Mai 1996.
- 15| Anlässlich eines IULA-Kongresses in Barcelona war es Vertretern des RGRE gelungen, Prof. Dr. Töpfer für die Idee eines Beirates zu gewinnen. Ein entsprechender Beschluss sei zwar nicht von den Regierungen der (damals) rund 190 Mitgliedstaaten in der UNO zu erwarten, meinte er. Doch schloss er sich dem guten Beispiel des (EU)EG-Kommissionspräsidenten Jacques Delors an, der, als in damals zwölf Regierungen in der EG zehn einen kommunalen Beirat ablehnten, überzeugt werden konnte, ihn als Administration selbst einzusetzen, also als Instrument der EG-Kommission. Daraus wurde später in der EU bekanntlich mit dem Vertrag von Maastricht der „Ausschuss der Regionen und Gemeinden“, verkürzt AdR genannt. Prof. Dr. Töpfer schuf den UN-Beirat ebenso zunächst einmal als Beirat der Habitat-Abteilung.
- 16| Vgl. Hoffschulte, Heinrich: *Der Beirat der Kommunen bei den Vereinten Nationen*. In: *Europa kommunal*, 5/2001, S. 194/195.
- 17| Immerhin hieß es auch schon 1996 im Art. 45 Abs. c der Habitat-Agenda: „We further commit ourselves to the objectives of (...) Decentralising authority and resources, as appropriate, as well as functions and responsibilities to the level most effective in addressing the needs of people in their settlements.“
- 18| Vgl. zum Weg der Lehre vom Prinzip der Subsidiarität aus der katholischen Soziallehre über die italienische Politik in die Verfassungsdebatte der Europäischen Union Hoffschulte, Heinrich: *Kommunale und regionale Selbstverwaltung im Europa der Regionen*. In: Knemeyer, Franz-Ludwig (Hrsg.): *Europa der Regionen – Europa der Kommunen: wissenschaftliche und politische Bestandsaufnahme und Perspektive*. – Baden-Baden: Nomos 1994. – S. 135 ff, 150-155.
- 19| In diesem Zusammenhang ist interessant nachzuvollziehen, wie die Enzyklika „Pacem in Terris“ Papst Johannes des XXIII vom 11.04.1963 das Subsidiaritätsprinzip auch auf die „Beziehungen (...), welche zwischen der Autorität der universalen politischen Gewalt und den Staatsgewalten der einzelnen Nationen“ ausformuliert. Dies ist die Fortschreibung der Enzyklika „Quadragesimo anno“ (Papst Pius XI, 1931), wo das Subsidiaritätsprinzip hinsichtlich der Rolle

der Kommunen schon sehr deutlich formuliert wurde (Ziffer 79): Es müsse „[...] allzeit unverrückbar jener höchst gewichtige sozialpolitische Grundsatz festgehalten werden, an dem nicht zu rütteln noch zu deuteln ist: Wie dasjenige, was der Einzelmensch aus eigener Initiative und mit seinen eigenen Kräften leisten kann, ihm nicht entzogen und der Gesellschaftstätigkeit zugewiesen werden darf, so verstößt es gegen die Gerechtigkeit, das, was die kleineren und untergeordneten Gemeinwesen leisten und zum guten Ende führen können, für die weitere (größere) und übergeordnete Gemeinschaft in Anspruch zu nehmen.“

- 20| Abschnitt B.1 des Leitlinienentwurfes.
- 21| Vgl. die überarbeitete Fassung im Fortschrittsbericht der UNCHS (Habitat) HS/C/PC.1/CRP. 7 vom 20.04.2000 unter dem Titel „Progress Report on the Preparation of the Proposed World Charter of Local Self-Government“.
- 22| Vertrag vom 15.10.1985, in Deutschland ratifiziert durch Gesetz vom 22.01.1987. In den beiden Amtssprachen des Europarates, Französisch und Englisch, lautet der Titel der Konvention „Charte européenne de l'autonomie locale“ und „European Charter of Local Self-Government“.
- 23| Ein umfassendes „Handbuch der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung“ hat Bert Schaffarzik als Band 14 der vom Deutschen Landkreistag herausgegebenen „Schriften zum deutschen und europäischen Kommunalrecht“ vorgelegt, in dessen Anlage auch die beiden Vertragstexte in ihren Originalsprachen synoptisch mit der deutschen Übersetzung des Bundesgesetzes dokumentiert sind (Schaffarzik, Bert: Handbuch der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung. – Stuttgart u.a.: Boorberg, 2002. – Zugl. Diss. An der Univ. Kiel. – (Schriften zum deutschen und europäischen Kommunalrecht; 14).
- 24| Vgl. dazu Hoffschulte, Heinrich: 50 Jahre der Gemeindefreiheiten und ihre Folgen: Es ist eine Erfolgsgeschichte. In: Europa kommunal, 2/2004, S. 67 ff.
- 25| Es fehlt nur das neue Mitglied Serbien und die Charta ist offensichtlich entbehrlich in den Zwergstaaten Andorra, Monaco und San Marino. Die Charta ist somit *acquis communautaire* des Europarates und wurde als solcher auch anerkannt, als der „Konvent über die Zukunft Europas“ der Europäischen Union über die künftige Verfassung diskutierte.
- 26| Zuletzt 2006 auch Frankreich, das zwar am 15.10.1985 als eines der ersten sechs Länder den Vertrag unterzeichnet hatte, auf seinem (mit den Dezentralisierungsgesetzen der Jahre 1982/83, „Deferre-Gesetze“) begonnenen Weg aus dem Zentralismus des „État unitaire“ lange gezögert hat, die Vereinbarung zu ratifizieren. Zuvor wurde die französische Verfassung (der V. Republik) ausdrücklich geändert und der Hinweis auf den Einheitsstaat mit dem Zusatz auf eine (künftig) dezentrale Verwaltung versehen. Seither lautet Art. 1 der Französischen Verfassung: „La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. (...) Son organisation est décentralisée.“ Verfassungsgesetz Nr. 2003-276 vom 28.03.2003. Zur schwierigen Vorgeschichte vgl. Hoffschulte, Heinrich: Die europäische Charta der lokalen Selbstverwaltung in Frankreich: Frage wieder auf dem Tisch. In: Europa kommunal, 6/2001, S. 236 ff.
- 27| Vgl. dazu Hoffschulte, Heinrich: 50 Jahre „Charta der Gemeindefreiheiten“ und ihre Folgen: eine Erfolgsgeschichte. In: Kommunal (Offizielles Organ des Österreichischen Gemeindebundes) 2/2004, S. 30 ff. und in: Europa kommunal, 2/2004, S. 67 ff.
- 28| Solschenizyn, Alexander: Die russische Frage am Ende des 20. Jahrhunderts. – München, Zürich: Piper, 1994.
- 29| Vargas Llosa, Schwerkraft.
- 30| So ein Beschluss des UN-GC vom 16.02.2001, Resolution 18/11, die Grundlage der weiteren Arbeit an einer Leitlinie, wie sie im Entwurf seit 2005 vorliegt.

- 31| Die internationale Gruppe führt seither den Namen AGRED = Advisory Group of Experts on Decentralization.
- 32| Das beschlossen sowohl der Einigungskongress zur Gründung der Welt-Union (WUK oder UCLG = United Cities and Local Governments) im Mai 2004, nochmals bekräftigt bei seiner Welt-Delegiertenversammlung in Peking 2005, ebenso auch der KGRE des Europarates, als er am 14.11.2006 bei seiner Tagung in Moskau ausdrücklich die volle und umfassende Unterstützung der Leitlinien einforderte, aber eben auch den „Wunsch wiederholte, die Arbeiten an einer Weltcharta der kommunalen Selbstverwaltung so rasch wie möglich fortzusetzen“ (Entschliebung CG (13)31 RES vom 14.11.2006).
- 33| „Decentralization and Local Democracy in the World – First Global Report 2007“, Barcelona, October 2007, coordinated by the Research Network on Local Government in Europe (GRALE), mit 342 Seiten. Zusammenfassungen bzw. Kurzfassungen wurden unter gleichem Titel in Englisch ebenso wie in Französisch gleichzeitig veröffentlicht: Executive Summary, 74 S.
- 34| „Die Würde des Menschen ist unantastbar.“, heißt es in Art. 1 GG. Diese Formulierung übernahm die Charta der Grundrechte des ersten EU-Konvents vom 02.10.2000, die die EU-Regierungskonferenz im Dezember 2000 in Nizza feierlich proklamierte und die nun mit dem Vertrag von Lissabon (EU-Reformvertrag, vgl. schon den Teil 2 des Entwurfs des EU-Verfassungsvertrages durch den zweiten EU-Konvent) Primärrecht der EU werden soll.
- 35| So z.B. Ziffer 32 der Habitat-Agenda von 1996/Istanbul/Türkei.
- 36| Entschliebung CG (13) 31 RES des Ständigen Ausschusses des Kongresses in seiner Sitzung am 14.11.2006 in Moskau (Berichterstatter Ian Micallef, Malta).
- 37| Empfehlung CG (13) 31 REC, ebenfalls aus der Sitzung in Moskau am 14.11.2006 und basierend auf einer einstimmigen Empfehlung des Institutionellen Ausschusses des Kongresses vom 16.10.2006.

DECENTRALIZATION AND STRENGTHENING OF LOCAL AUTHORITIES

THE GLOBAL CHALLENGE OF THE URBAN MILLENNIUM

All nations independent of their current political systems subscribed to the three goals of decentralization, strengthening of local units and strengthening of local democracy in the United Nations in 1996. This provides a thorough basis for a "globalisation of democracy" despite the historic, social and political differences each nation may contribute on the way forward towards these goals.

It was the Latin American diplomat and Nobel laureate novelist Mario Vargas Llosa who in the face of lacking democratic control and support of globalisation made the following statement years ago in a paper entitled *We should not give up globalisation but globalize democracy*: "The [...] lesson to be drawn is the imperative need to globalize democracy rather than to abandon globalisation."¹

Local and regional authorities face a major global challenge also for another reason: In summer 2001 the United Nations proclaimed the new millennium characterized by a worldwide urbanisation trend the "Urban Millennium". The number of people living in urban areas in developing countries is ex-

pected to double within the next thirty years. Translated into practice, this challenge means to implement the planning, financing and general services for a whole city with one million inhabitants each week in the next few years to come. On the other hand, the opportunities for change and world-wide cooperation have never been greater or provided better perspectives for the international family of local authorities than in the last few years.

The American political scientist Benjamin R. Barber² gives an appropriate description of the starting situation: "The citizen carries no longer weight in the circles of the International Monetary Fund, the international entertainment industry, NATO or the European Commission."³ Since "participation of citizens remains limited to the local level, while power is exercised more and more centrally", he wants to "[...] gradually familiarize the participants in local initiatives with democratic decision-making processes." And Barber adds: The further aloof from the grass-root level political decisions get, the worse the state of democracy.⁴ Here, he takes up Jean Jacques Rousseau according to whom the citizen lost all the more money and influence, the further aloof from him taxes and charges were administered and afterwards redistributed with high losses; the more dissatisfied the citizens would also be with the state. Why should the situation be different in the globalising and increasingly anonymous world economy?

"Our response to growing globalisation in the economy and international financial policy is the globalisation of local democracy." This core sentence dominated the discussions as well as the final reports of the congress preparing the merger of the two biggest international associations of local governments in Rio de Janeiro (May 3rd to 6th, 2001). As early as at the 1999 IULA World Congress in Barcelona, the United Cities and Local Governments had countered globalization and the resultant concern of a world order without democracy with the aim of global localization, i.e. the aim to bring all issues and tasks affecting the daily lives of local citizens as close as possible to the decentralized and local level, also in the sense of a "globalisation of (local) democracy".

THE LONG PATH TO A WORLDWIDE STRENGTHENING OF LOCAL DEMOCRACY AND SELF-GOVERNMENT

The United Nations have increasingly dealt with the role of cities and local authorities in all their debates about the further economic and social development of the past eleven years. The starting point for the UN was first and foremost the growing urbanization trend; a phenomenon experienced not only by newly industrialized and developing countries. The development of a new partnership between the United Nations and the international family of cities and municipalities is clearly reflected in the following brief list of the most important events in the past thirty years, and especially since the Istanbul Habitat II congress in 1996:

Initially, the bodies of the United Nations negotiated without consulting or even considering local authorities which they failed to accept as equal partners. The implementation of the noble aims of the United Nations seemed to be only a matter of the member states' central governments. In how far the latter involved "their" local authorities or commissioned them with the implementation of these goals seemed to be their own internal affair where nobody had the right to interfere. And local authorities on their part had – not only in the shadow of the East-West conflict and the Cold War – failed to build the common organisational structures required for a firm representation of local interests in the international dialogue. Though the World Congress of cities and municipalities held in Vancouver in 1976 had called for the involvement and participation of local authorities, the call remained a signal – nothing more, but also nothing less. Twenty years later, the debates in the run-up and during the 1996 UN Habitat II congress in Istanbul centred around the response of cities and municipalities worldwide to the fact that governments and their diplomats talked again – like in the 1992 "Agenda 21" debates in Rio – about local authorities and their tasks in the framework of the Habitat Agenda without allowing these main actors to participate in the debates.

When local authorities were finally – though reluctantly and in a separate meeting – involved in the UN Habitat II Summit in Istanbul, a breakthrough was achieved: Local authorities were not only recognized as the "strongest partner close to the citizens", but they were also treated as levels of government. This was a clear breakthrough compared to their previous disregard and treatment as non-governmental organizations.

Most importantly, all member states participating in the Istanbul Habitat II conference adopted the "Habitat Agenda" and the "Istanbul Declaration" in which they undertook to promote decentralisation by democratic local governments and to work towards the strengthening of their financial and institutional capacities".⁵ At the same time, the world organizations of local authorities were called upon to come to a united approach in dealing with the United Nations. To this end, a loose cooperation structure (WACLAC) was initially formed, leading – as mentioned above – to the merger of the biggest associations in 2004.

Since then the promotion of efficient decentralization has been both a core concern in the UN debate and a major element of the good governance strategy during the past ten years. Especially the UN Habitat Department (located at the UN headquarters in Nairobi) has worked in active partnership with "national and local governments" – to use the UN terminology – to strengthen local authorities simply with the aim of implementing UN goals, and in particular the "Habitat Agenda" of 1996. This fundamental text outlining the "goals and principles, commitments and the global plan of action"⁶ dedicates a whole chapter to issues of "Decentralization and the strengthening of local authorities and their associations/networks."⁷

In Istanbul the associations or representatives of the world organisations of local authorities were finally admitted as negotiation partners, though – as mentioned above – initially rather reluctantly and not without a relapse into classical defence mechanisms in Nairobi in February 2001 as illustrated by the attitude taken by some governments which considered the debate on local and municipal issues an "interference into their internal affairs" (see below).⁸ The Istanbul Habitat Declaration issued by the governments of UN member states in 1996 however "recognizes municipalities as their closest partner"⁹ and demands a "permanent dialogue" with local governments and their international associations¹⁰. At long last, local government representatives were *included* in the discussions.

The United Nations responded to the insistence of numerous international organisations and associations representing local authorities by requesting the world family of local authorities to act as much as possible in a united way. The International Union of Local Authorities (IULA), then the biggest world organisation of local authorities, and the United Towns Organisation (UTO) seized this new opportunity: With a view to streng-

thening their role in a “continuous dialogue” with the United Nations, major international organisations of local authorities started to act together in a coordination group in 1996. This group called the World Associations of Cities and Local Authorities Coordination (WACLAC) became the official contact of the United Nations. But IULA increasingly took over the leadership. Finally, the World Congress of IULA, UTO and Metropolis (the association of major metropolises) succeeded in May 2004 to establish a new world association which adopted in English and French the somewhat tautologic name of United Cities and Local Governments (UCLG) (out of consideration for metropolises on the one hand and the many other local governments on the other hand), as if cities were not part of local governments. In Germany where there were no historical reasons for such a tautology, the association was called Weltunion der Kommunen (WUK). Given its large membership on all continents, the UCLG meanwhile holds a majority in the United Nations Advisory Committee on Local Authorities (UNACLA).

Negotiations started immediately after the Istanbul Conference resulted in a “Memorandum of Understanding” (MoU) that was signed between UNCHS (Habitat) and WACLAC¹¹ on July 29, 1997. Both partners started the preparation of a draft World Charter on the basis of this MoU. Vargas Llosa aptly described the tasks of the coordination group of the World Associations of Cities and Local Authorities Coordination (WACLAC) as follows: Local democracy forms the basis of all national approaches to democracy.¹²

The whole process actually started at the IULA World Congress in Barcelona in 1999 where a forum entitled “Towards a World Charter of Local Self-Government” was set up on March 22, 1999. I had the honour of presenting the progress made by then in preparing a more efficient representation of local governments worldwide in the United Nations. Once again, the aim was a World Charter on Local Autonomy. In addition, I presented two other requests: The establishment of a steady consultative body of local authorities and their international associations within the UN structures and a kind of mutual monitoring procedure of local governments of all nations adjusted to UN structures and modelled on the system then introduced at the European level, i.e. the Standing Conference of Local Authorities, which is now the “Chamber of Local Authorities”¹³ of the Council of Europe.

This development was preceded by strong and sometimes completely new challenges posed to local authorities mainly by the United Nations. There was a growing understanding worldwide – and especially in the bodies of the United Nations – that development policy, environmental protection, global strategies for regional and urban developments and later the “Millennium Goals” of the United Nations were and could no longer remain issues tackled only by intergovernmental organisations such as the United Nations, World Bank, IMF etc. If these aims and programs were to be shaped and implemented in an efficient way, the participation of local authorities was required. “Agenda 21” without local governments? Though the United Nations had understood the impossibility of such an attempt already when adopting the programme at the 1992 World Summit in Rio de Janeiro, they had nevertheless failed to involve local governments. And even when the United Nations or the UN Department for Settlements, Urban and Regional Planning met in Istanbul in June 1996 (HABITAT II), they were initially rather reluctant to accept that successes on these issues could only be achieved with the involvement of practitioners from local governments of all continents. Against this backdrop, the European Congress of the Council of European Municipalities and Regions (CEMR) held a few days before the Habitat II Conference Thessaloniki¹⁴ had categorically demanded the involvement of local government representatives from all over the world.

An institutionalized representation of the worldwide family of local authorities opened for the first time at the United Nations in March 1999. This representation was achieved thanks to the efforts of the former German minister for urban planning and environmental protection in the Helmut Kohl government, Prof. Dr. Klaus Töpfer, who in his capacity as Executive Director of the UNCHS/Habitat department of the United Nations in Nairobi set up an Advisory Committee¹⁵ composed of representatives of big cities from all continents and of international organisations of local authorities called the “United Nations Advisory Committee of Local Authorities” (UNACLA). Initially, the advisory committee was active only within the habitat structures of the United Nations. Since June 5, 2001 it is however to be involved in all UN debates of relevance for local authorities in accordance with a clear declaration of intent by UN Secretary General Kofi Annan.¹⁶ The mayor of Barcelona, Juan Clos, was the chairman of the advisory committee for many years until he stepped down from office. Juan Clos had been one of the driving forces behind the growing significance of the UN advisory committee.

Such a body was initially nothing more than a logical consequence of the subsidiarity principle according to which “the guideline for decentralization policies is to bring decisions and services to the most local level of government in accordance with the respective type of tasks and services and the legislation of each country”.¹⁷ It was the first recognizable breakthrough of the principle of subsidiarity¹⁸ in the UN debate¹⁹ in Istanbul 1996 (Habitat II). This is reflected in the UN draft guidelines on decentralization and the strengthening of local authorities which now include a separate chapter on the principle and goal of subsidiarity.²⁰

In the Rio Community Agenda WACLAC and IULA renewed, updated and repeated these aims towards the United Nations in New York on June 5, 2001 when UN Secretary General Kofi Annan for the first time in the United Nations history attended a Local Government Day to face the demands of local authorities for a greater say and stronger partnership. Furthermore, the agenda included an extension of the Advisory Committee of Local Governments and their international organisations” from the Habitat structures to the UN organisation in general, a detailed wording of the above-mentioned objectives of the 1996 Istanbul Declaration and the preparation of a “World Charter of Local Government”, an aim unanimously set by the IULA World Congresses in Rio (1985), Toronto (1993) and Mauritius (1997) and reconfirmed by the unification congress in Rio in May 2001.

One of the first follow-up projects of the cooperation between the UN Habitat and WACLAC is the draft of a “World Charter of Local Self-Government” prepared as early as in spring 1998 and discussed worldwide with representatives from over 100 nations. Following debates on all continents in early 2000²¹, it was once again revised before it became the subject of intergovernmental debates in 2001. The former German minister and later UN Executive Director, Prof. Dr. Klaus Töpfer had whole-heartedly supported the aim of such a charter. His successor in the UNCHS (Habitat), Anna M. Tibaijuka, continued his efforts in a targeted way.

The draft of a World Charter was based on the positive and politically significant experience made by Europe with such a Charter. The Convention of the Council of Europe, adopted only in 1985 after years of reluctance by the then 21 member states, came “just in time” to borrow a phrase from the business sector: The “European Charter of Local Self-

Government”²² entered into international law on September 1, 1988 after the text had been ratified by the then required minimum number of only four nations.²³ The process had been preceded by demands of local authorities from a growing number of member states; demands formulated for the first time by representatives from cities and local governments of 16 European nations in the “Charter of Versailles” at the European Local Government Day in Versailles in October 1953, and persistently pursued ever since.²⁴ Some national governments had stubbornly rejected an international discussion about the position and rights of “their” local authorities, often hiding behind the traditional insistence on “non-interference into their internal affairs”. Even in the free part of Europe, it took as much as 32 years before the Charter was signed by the first six nations in 1985 and no less than 35 years before it entered into force in the first four member states.

Following the collapse of Soviet centralism and the change towards democratisation also in the (old and new) states of Central and Eastern Europe in the late 1980ies, the brand new convention of the Council of Europe became of fundamental significance for the reform process in these states. Today, the Convention has been ratified by 42²⁵ out of the 46 member states of the Council of Europe²⁶. Despite the possibility to pick and chose and to limit oneself to some core provisions of the Charter, most states ratified practically the whole Charter without limitations. This positive experience had a strong impact on the debate on a European constitution and the negotiations on a “World Charter” and the “Guidelines on Decentralization and the Strengthening of Local Authorities”.²⁷

Since 1989 the Convention of the Council of Europe has become the basic text underlying the democratic reforms and new constitutions of all nations intending to join the Council of Europe. Especially those states wanting also to join the European Union used the Charter and their transposition into national law to overcome the centralism of old inherited power structures and to build their democracies “bottom-up” by decentralization and the strengthening the local and regional levels. Local self-government as a “school of democracy”, this post-war phrase coined by the first German President, Professor Dr. Theodor Heuss, during the reconstruction of Germany gained a completely new ring with the Charter of the Council of Europe. After returning from exile, the Russian Nobel laureate, Alexandr Solzhenitsyn, stated in 1994: “We do not have demo-

cracy (in Russia) for the simple fact that no functioning self-government has (yet) been established. Local party bosses continue to call the tune at the lower administration level".²⁸ This was a sad, almost resigned message in 1994. Now Russia too has a federal constitution and has ratified the "Charter of Local Self-Government". Russia has thus embarked on a way towards democracy. To quote his fellow Nobel laureate, Mario Vargas Llosa, once again: "(But) democracy finds it very difficult to feel at home in recalcitrant countries [...]"²⁹

Based on these successes in Europe, the committee of ministers of the Council of Europe recommended to the governments of its (meanwhile) 43 member states to support the project of a United Nations World Charter. Resistance mainly from the United States and – initially not surprisingly – China prevented the Habitat negotiations in Nairobi (May 2000 and February 2001) to put the Charter formally on the agenda of a special meeting of the UN General Assembly scheduled to be held in New York in June 2001. The Council of Europe thereupon invited representatives of China and the United States for discussions in order to convince these two dominating nations to show at least some benevolent tolerance in the further negotiation process. It was however a harsh set-back to the project aimed at making the World Charter a UN Convention, i.e. a binding treaty for all the nations that would sign and ratify it.

The same 2001 session succeeded in making all the (presently) 192 national governments of UN member states agree on a continuation of the dialogue launched in Istanbul independently of the aim of a binding convention.³⁰ So it was only logical for the United Nations to organise the World Urban Forum I in Nairobi in early May 2002 in order to lead new discussions on decentralisation and the strengthening of local authorities with the governments and local authority representatives of member states. Large dialogue groups discussed issues such as cities without slums, global campaign for good urban governance, safe dwelling and monitoring urban conditions.

In response to a request by the UN Governing Council to the Habitat section (Resolution 19/12 of May 9, 2003) and in close coordination with the UN Administration, an international group of experts³¹ prepared two important policy papers: Firstly, the ideas of the draft World Charter were integrated into a much broader "Framework of Guidelines for Decentralization and the Strengthening of Local Authorities". Since this document

was to lead "only" to a resolution or joint declaration, it was able to make much more detailed and concrete proposals and recommendations thanks to its non-binding character. In the final analysis, it was nothing else but a continuation of the aims originally set up in the form of a draft World Charter. The United Cities and Local Governments therefore continue to pursue the objective of a UN convention, an objective expressly desired by the Council of Europe.³²

In parallel, work started to prepare a *Compendium of best practice* which will be continuously updated and supplemented to form the basis of a growing network. A first edition comprising contributions about developments in over thirty nations was made available in 2004.

A somewhat open question is the issue of how and in what way to organize international *monitoring* of the goals of the Charter or initially of the framework of guidelines with a view to strengthening local self-government and democracy. Most governments are still expected to object to such monitoring. The chances improve however considerably – as can be seen from the experience made in the Council of Europe – when *monitoring* is first started at a local level among municipalities of different nations, taking the form of a qualified exchange of best practices or inter-municipal benchmarking. One idea in this respect is the establishment of GOLD (Global Observatory of Local Government, see UN GC resolution 20/18 of 2005) either in the framework of UN structures or – in order to become more independent from the sometimes heavy diplomatic restraints of the United Nations – under the leadership of UCLG. UCLG submitted a comprehensive and important report on the issue of GOLD to the 2nd UCLG Congress in Jeju/Korea in October 2007.³³ It is intended to submit and publish a first intermediate review of the application and implementation of the UN guidelines at the 3rd World Congress in 2010. One of the aims of this review is to increasingly encourage nations and governments to start the implementation and application of these guidelines early on to achieve the aims they set for themselves in the UN Governing Council Habitat resolution of April 20, 2007.

THE UN GUIDELINES ON DECENTRALIZATION AND THE STRENGTHENING OF LOCAL AUTHORITIES

We will refrain from the attempt to present, let alone to interpret the whole content of the guidelines. It makes however sense to give a brief

outline in order to show the broad range of requirements and proposed best practices, and to give a few examples illustrating the fact that the guidelines take sufficient account of the diverse historical, social, political and public law conditions of the peoples and nations. The guidelines are divided into four chapters:

- A. Governance and democracy at local level
 1. Representative and participatory democracy
 2. Local officials and the exercise of their office
- B. Powers and responsibilities of local authorities
 1. The principle of subsidiarity
 2. Incremental action
- C. Administrative relations between local authorities and other spheres of government
 1. Legislative action
 2. Empowerment
 3. Supervision and oversight
- D. Financial resources and capacities of local authorities
 1. Capacities and human resources of local authorities
 2. Financial resources of local authorities

Chapter A: Governance and democracy at local level

The first chapter deals with the principles and recommended best practices in the field of representative democracy and the direct involvement of citizens, a process increasingly discussed or even implemented worldwide. The chapter starts with the statement that political decentralization to the local level is an essential component of democratisation. This is a reference to the experience made with the Charter of the Council of Europe, which was still rather new at the time (see above), when with the collapse of Soviet centralism all states that had been subject to this system of centralism and now searched for (more) democratic structures recognized decentralization as the most important precondition for getting closer to their citizens, for participation and democratic state building. The chapter therefore puts the focus on partnership and cooperation between local authorities and the different constituencies and organisations of the civil society. It also underlines the fact that *good*

governance at the national level is not really conceivable without “division of labour” based on decentralization. “Participation of citizens in the policy-making process on local affairs should be reinforced in status at all stages, wherever practicable” seems to be one of the fundamental ideas that remains a challenge even in heavily decentralized states.

The main points standing out in the second section of the first chapter dealing with local officials and the exercise of their office are demands for transparency, accountable responsibility towards citizens and constituencies and a “code of good conduct” that should be made public in order to enable citizens to claim its implementation.

Chapter B: Powers and responsibilities of local authorities

Politically most surprising is arguably the second chapter dealing with the powers and responsibilities of local authorities: The first section contains six guidelines regarding the principle of subsidiarity which became a core EU law principle only with the Maastricht Treaty. Though also an underlying principle of the Charter of the Council of Europe of 1985/1988, subsidiarity is not expressly mentioned in this Charter. The support for the principle of subsidiarity in the guidelines is therefore rather remarkable, all the more so given the fact that subsidiarity is recognized to go far beyond a mere decentralization: Unlike decentralization which (even notionally) emanates from the centre of the state and devolves tasks “down”, the principle of subsidiarity emanates from the individual (and his/her inviolable dignity)³⁴ and from the principle to generally tackle and decide all matters concerning the citizen at a local level and to involve a second, or, if necessary, third or fourth level only, if the local community is overtaxed. While the fathers of the German constitution of 1949 avoided the term “subsidiarity” – a term not (yet) widely known at the time – they confirmed the principle itself when they wrote: “Municipalities must be guaranteed the right to regulate all local affairs on their own responsibility within the limits prescribed by the laws.” (Art. 28, para. 2 GG).

Given the profound nature of the reforms and changes indicated, the authors of the guidelines paid special attention to a gradual and cautious approach, as the second section of this chapter explains in detail. Training and “measures to build up their capacity to exercise those functions” are one example of special importance in all decentralization processes.

Chapter C: Administrative relations between local authorities and other spheres of government

The third chapter is dedicated to the administrative relations between local authorities and other spheres of government. Many (national) governments still have to travel a bit of a learning curve to fully understand what the United Nations have recognized since the Habitat Agenda of June 1996: The local level is an independent local government. Since that time, the United Nations speak of "governments at all (appropriate) levels, including local authorities [...]."³⁵ Other priorities of this section include demands to involve local governments and their associations early on in legislative actions regarding local matters and to clearly articulate their roles vis-à-vis other spheres of competence or government.

A second section demands e.g. that "local authorities should freely exercise their powers, including those bestowed upon them by national or regional authorities, within the limits defined by legislation." The elimination of mixed or double competencies and reservations of permission must – for the sake of clarity – be achieved and, if necessary, fought for not only in centralistic but also in federal states; a clarity that all too often leaves something to be desired.

Statements like – the supervision of local authorities by the state should principally be restricted to the lawfulness of local actions; or there need to be clear legal preconditions and rules of procedure in place for each intervention of the state – may sound like platitudes. All too often, they are however maxims that are insufficiently fulfilled and not always subject to court control even in states ruled by law. This is the topic of the fourth section in the chapter dealing with relations between local authorities and other spheres of government.

Chapter D: Financial resources and capacities of local authorities

The field that is probably least developed worldwide is the decentralization of financial structures and local financial and personnel resources. Chapter D is therefore particularly comprehensive, also against the background of the rather weak implementation of the principle of local financial autonomy laid down in the 1985 European Charter of Local Self-Government of the Council of Europe. The Guidelines define very clearly

and in great detail those aspects that (European) governments lacked the courage to define in 1985: The very first sentence states: "Effective decentralization and local autonomy require appropriate financial autonomy." The demands and debates surrounding the implementation of the Guidelines in the 192 UN member states, i.e. in third world countries and developed countries alike, are likely to focus among other core issues on the study of the 13 guidelines dedicated alone to the issue of financial prerequisites required for local autonomy.

A comparison of these Guidelines with the much shorter text of the earlier draft World Charter of Local Self-Government shows that the Guidelines offer a detailed bunch of recommendations and best practice issues for *all* nations to pick and chose those they can gradually implement at a given time taking into account their national historical, social and political diversity. The monitoring report of the world family of local authorities will regularly document the progress made in this respect, adding new recommendations and best practices, if required.

MANIFOLD SUPPORT FOR THE UNITED NATIONS GUIDELINES ADOPTED IN APRIL 2007

A next challenge will come up in spring 2007 when the framework guidelines are to be finally adopted in the 21st session in Nairobi. The Governing Council (GC), i.e. the representation of the UN member state governments in the Habitat structure, had decided in its resolution 20/18 of the 20th session in 2005 to continue the work on the framework of guidelines, a draft of which had already been broadly discussed and met with a lot of approval. Governments should have the opportunity to submit opinions and suggest modifications by the end of 2005. The Executive Director of Habitat, Anna Tibaijuka, was asked to prepare a final version in coordination with the group of experts and the advisory committee in 2006. This final version should then to be submitted to the 21st session of the GC in April 2007. Vancouver provided a first opportunity for intermediate stock-taking. The results were encouraging: There had hardly been critical voices, let alone criticism of a fundamental nature. An important signal came from the United States: While the United States had objected a World Charter as a binding contract (see above), Washington had made a general announcement in late 2005 stating that the administration had no objections against the draft framework of guidelines and would support the initiative.

At its European Congress in Innsbruck in May 2006, the CEMR had unanimously passed a resolution expressing the expectation that all governments of the region (46 in the Council of Europe and currently 25 in the EU) supported the United Nations in putting into practice the ideas they had made the basis of their policies in the EU and the Council of Europe. Simultaneously, the EU Committee of the Regions (COR) had launched a similar appeal to the governments of EU member states from Innsbruck. A delegation of the Council of Europe submitted a similar message to the UN Secretary General in New York. Under his new (Norwegian) chairman the Congress of Local and Regional Authorities of Europe (CLRAE) had also appealed to the governments of European UN member states in late May to support the adoption of the framework of guidelines.

The 11,418 local representative from some 100 nations – i.e. literally from all over the world – who met for the third World Urban Forum on invitation of the United Nations in Vancouver, Canada, in mid June 2006 were clear proof of the considerable progress made in the dialogue between local authorities, their international organisations and the United Nations. Compared to the beginning in Nairobi in 2002 (World Urban Forum/WUF I) and the 4,400 local representatives registered at the 2004 WUF II in Barcelona, local representation had seen astonishing growth rates. The development experienced in the meantime was also reflected by the composition of local representatives. More than half of them were no civil servants or employees from local authorities but representatives from various business sector groupings with relevance for local communities and especially from civil society and its non-governmental organisations (NGOs). AGRED and UN ACLA seized the opportunity provided by the Congress to analyze and integrate in the best possible way into the draft guidelines all recommendations and supplements that had been submitted to the United Nations.

The Council of Europe joined the appeals on November 14, 2006. In a resolution³⁶ unanimously adopted by the Congress of Local and Regional Authorities of Europe (CLRAE), the Council confirmed that the draft framework of guidelines was a major step forward for safeguarding peace, democratisation and social and economic progress (item 4); expressed the opinion that the decentralisation reforms of the member states in the Council of Europe had contributed to a more democratic, equal and prosperous society in Europe (item 6); fully supported the draft guidelines (of the United Nations) (item 9); but repeated the wish

to continue as soon as possible with the preparation of a World Charter of Local Self-Government (item 10). The same CLRAE session unanimously adopted a recommendation calling on the committee of ministers and the governments of the member states of the Council of Europe to give the draft guidelines their full support, and recommended to the member states to adopt the draft guidelines at the next session of the Governing Council of UN HABITAT.³⁷

The German government was under a special responsibility in Nairobi in April 2007: Holding the presidency of the European Union in the first half of 2007, the German government was traditionally also the speaker and coordinator of the representatives of European governments in the Governing Council of the UN Habitat Conference when the draft guidelines were put to the vote. The prospects were good. Almost all European nations had meanwhile ratified the Charter of the Council of Europe and its principles and thus subscribed to the aims of the upcoming resolution. Meanwhile, the big block of developing and newly industrialised countries (Group of Seventy with currently over 100 member states) had also signalled its support.

The decisive day came on April 20, 2007: The Governing Council approved the draft resolution in the form published below. In accordance with the usances of the United Nations, the resolution formed part of the minutes of the Governing Council's session. These minutes will be submitted to the General Assembly of the United Nations at its next meeting in New York in autumn 2007. Theoretically, the text could again become the subject of new discussions. But currently, nobody expects this to happen. The text will thus form the basis of the United Nations' future activities and the cooperation between member states including local governments and their national and international associations.

GUIDELINES STRENGTHEN REFORM FORCES IN THE UNITED NATIONS: DECENTRALIZATION IS ON THE CARDS

Cities and local authorities have never before been so much in the focus of the United Nations. This is mainly the result of the tireless efforts of local politicians in international associations. The CEMR as the European section of the largest international organisation, the United Cities and Local Governments (UCLG), performed pioneering work in this respect.

The example of the implementation of the "Agenda 21" and the Millennium Goals – the broad and hopeful goals set by the United Nations – make it increasingly clear to many governments of UN member states that decentralization and the strengthening of local authorities will be of vital importance also in other fields now and then addressed by UN resolutions. Sustainable successes can not be achieved by sidelining local authorities but only in cooperation with them.

The difficult negotiations in Nairobi in February 2001 (Habitat) demonstrated the need for a two-track strategy in the past and the future: (1) Continuation of the dialogue with those countries that currently still refuse a binding charter though they almost exclusively subscribe to the principles laid down in the charter; and (2) simultaneous firm and targeted actions to push ahead with the aim of a World Charter. This is all the more important since a not insignificant and growing number of nations welcomes a binding convention and even considers it an important tool for the political, administrative and in particular economic development of their countries.

The real benefit of the Guidelines is the high resilience of the sometimes very detailed proposals and recommendations. This resilience reflects the manifold experiences made with the European Charter which would probably turn out more precise today than European governments were willing to concede in 1985 (after 32 years of hesitation). With a view to the worldwide diversity of traditions, social and political customs the "pick and choose" element is deliberately stronger than in a binding treaty. The clear disadvantage of the guidelines' non-binding character may even turn out to be an opportunity when it comes to reaching a quicker consensus on matters of content. The growing recognition of the Guidelines as a development and democratisation tool may also enhance the preparedness of more and more nations to increase their binding character; initially perhaps only for the political debate of the good governance strategy or as a criterion to assess financial soundness in the framework of international development aid.

- 1| See: Vargás Llosa, Mario: *Nieder mit dem Gesetz der Schwerkraft*. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, March 01, 2001.
- 2| Benjamin R. Barber was an advisor to US President Bill Clinton for many years.
- 3| See: *Focus* 19/1999 dated May 10, 1999.

- 4| It should be noted that Barber according to *Focus* (loc. cit.) "entertained good contacts to the German President Roman Herzog who as representative of Germany had presided the EU Convention that prepared the draft Charter of Basic Rights from autumn 1999 to the end of 2000. The Charter which was "solemnly approved" at the EU Nice summit is to serve as the basis for a future EU constitution.
- 5| See Article 12 of the *Istanbul Habitat Declaration*.
- 6| "The Habitat Agenda: Goals and Principles, Commitments and Global Plan of Action", here quoted from a copy of the conference results published by the United Nations, Nairobi (first publication in 1997), 3rd edition, 2001, "The Istanbul Declaration and The Habitat Agenda with subject index (Istanbul, June 3rd to 14th, 1996)".
- 7| Chapter 2 section D (Capacity building and institutional development), with article 180 and 16 detailed aims (items a to p);
- 8| In particular the declaration distributed by the People's Republic of China in the PrepCom (Preparatory Committee of the UN General Assembly); representatives of other governments later resorted to similar formulations.
- 9| *Istanbul Declaration*, Article 12.
- 10| *Ibid*.
- 11| The author had the honour of chairing this working group.
- 12| Article 1 of the Municipality Code of the state of North-Rhine/Westphalia provides a more programmatic description: "Municipalities form the basis of a democratic state structure. They promote the well-being of their inhabitants in free self-governance of the bodies elected by the citizens."
- 13| Together with the Chamber of Regional Authorities the Chamber of Local Authorities forms the Congress of Local and Regional Authorities.
- 14| CEMR Congress in Thessaloniki from May 22 to 25, 1996.
- 15| CEMR representatives had succeeded in winning over Prof. Dr. Töpfer for the idea of an advisory committee on the occasion of an IULA Congress in Barcelona. While Prof. Dr. Töpfer did not expect the governments of the (then) 190 UN member states to take such a decision, he followed the good example set by the (EU) EC Commission President Jacques Delors who in face of a situation where ten out of the then twelve EC governments had rejected an advisory committee could be convinced to set up himself such a body in his capacity as head of the Commission, i.e. as an instrument of the EC Commission. The Maastricht Treaty transformed this body later into the "Committee of the Regions" (COR). Prof. Dr. Töpfer had initially set up the UN advisory committee also as an advisory committee of the Habitat department.
- 16| See: Hoffschulte, Heinrich: "Der Beirat der Kommunen bei den Vereinten Nationen". In: *Europa kommunal*, 5/2001, p. 194/195.
- 17| As early as 1996, the Habitat Agenda stated in art. 45 item c: "We further commit ourselves to the objectives of [...] decentralising authority and resources, as appropriate, as well as functions and responsibilities to the level most effective in addressing the needs of people in their settlements."
- 18| See the development of the theory of the subsidiarity principle from the Catholic code of social ethics to the Italian policy in the constitutional debate of the European Union Hoffschulte, Heinrich: *Kommunale und regionale Selbstverwaltung im Europa der Regionen*. In: Knemeyer, Franz-Ludwig (ed.): *Europa der Regionen – Europa der Kommunen, Wissenschaftliche und politische Bestandsaufnahme und Perspektive*. – Baden-Baden: Nomos 1994. – p. 135 et seq., 150-155.
- 19| In this context, it is interesting to see how the "Pacem in Terris" encyclical dated April 11, 1963 of Pope John XXIII extends the subsidiarity principle to the

- "relations [...] between the authority of the universal political power and the state authorities of individual nations. In this respect "Pacem in Terris" further elaborates the "Quadragesimo anno" encyclical (Pope Pius XI, 1931) where the subsidiarity principle had already been clearly formulated with regard to the role of local communities (item 79): "Just as it is gravely wrong to take from individuals what they can accomplish by their own initiative and industry and give it to the community, so also it is an injustice and at the same time a grave evil and disturbance of right order to assign to a greater and higher association what lesser and subordinate organizations can do."
- 20| Section B.1 of the draft guidelines.
- 21| See: revised UNCHS (Habitat) progress report HS/C/PC.1/CRP. 7 of April 20, 2000 entitled "Progress Report on the Preparation of the Proposed World Charter of Local Self-Government".
- 22| Convention dated October 15, 1985, ratified in Germany by law dated January 22, 1987. In the two official languages of the Council of Europe, i.e. French and English, the Convention is entitled "Charte européenne de l'autonomie locale" and "European Charter of Local Self-Government", respectively.
- 23| Bert Schaffarzik published a comprehensive manual on the European Charter of Local Self-Government in Volume 14 of "Schriften zum deutschen und europäischen Kommunalrecht", a publication issued by Deutsche Landkreistag that deals with issues of German and European local laws. The annex of the manual synoptically documents the convention text in English and French, i.e. its original languages, together with the German version translated for the German legislator (Schaffarzik, Bert: *Handbuch der europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung*. – Stuttgart et al.: Boorberg, 2002, and doctoral thesis at the University of Kiel. – (Schriften zum deutschen und europäischen Kommunalrecht; 14).
- 24| See also Hoffschulte, Heinrich: "50 Jahre der Gemeindefreiheiten und ihre Folgen: Es ist eine Erfolgsgeschichte". In: *Europa kommunal*, 2/2004, p. 67 et seq.
- 25| The only country missing is the new member state of Serbia, while there is obviously no need for such a Charter in the miniature states of Andorra, Monaco and San Marino. Thus, the Charter is part of the *acquis communautaire* of the Council of Europe and was recognized as such in the debates about the future constitution of the European Union in the "Convention on the Future of Europe".
- 26| France was the last country to ratify the convention in 2006. Though one of the first six countries to sign the convention on October 15, 1985, France, which had embarked (with the decentralization laws of 1982/83, "Deferre Acts") on a course out of the centralism of the "État unitaire", had long hesitated to ratify the convention. In the run-up, the French constitution (of the 5th Republic) had been expressly modified, i.e. the comment about the centralized state was supplemented by a reference to a (future) decentralized administration. Since then, Article 1 of the French constitution reads: "La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. [...] Son organisation est décentralisée." (Constitutional Act no. 2003-276 of March 28, 2003). Regarding the difficult background see: Hoffschulte, Heinrich: "Die europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung in Frankreich: Frage wieder auf dem Tisch". In: *Europa kommunal*, 6/2001, p. 236 et seq.
- 27| See also Hoffschulte, Heinrich: "50 Jahre 'Charta der Gemeindefreiheiten' und ihre Folgen: eine Erfolgsgeschichte". In: *Kommunal* (official journal of the Austrian association of local authorities) 2/2004, p. 30 et seq. and in: *Europa kommunal*, 2/2004, p. 67 et seq.

- 28| Solzhenitsyn, Alexandr: *Die russische Frage am Ende des 20. Jahrhunderts*. – München, Zürich: Piper, 1994.
- 29| Vargas Llosa, Schwerkraft.
- 30| According to resolution 18/11 of the UN GC dated February 16, 2001 that formed the basis of continued efforts to arrive at such guidelines, a draft of which became available in 2005.
- 31| Called AGRED = Advisory Group of Experts on Decentralization.
- 32| Resolutions to this end were passed by the unification congress to establish the United Cities and Local Governments (UCLG) in May 2004, and reconfirmed by the World Assembly in Beijing 2005; by the CLRAE of the Council of Europe when it expressly called for a complete and comprehensive support of the Guidelines at its Moscow session on November 14, 2006, but also repeated the "wish to continue the preparation of a World Charter of Local Self-Government as quickly as possible" (CG resolution (13)31 RES dated November 14, 2006).
- 33| "Decentralization and Local Democracy in the World – First Global Report 2007", Barcelona, October 2007, coordinated by the Research Network on Local Government in Europe (GRALE), 342 pages. Executive summaries were simultaneously published under the same title in English and French: Executive Summary, 74 p.
- 34| Article 1 of the German constitution says "Human dignity shall be inviolable." The Charter of Basic Rights prepared by the first EU Convention of October 2, 2000 took over this sentence. The Charter was formally proclaimed at the EU intergovernmental conference in Nice in December 2000 and is now to become EU primary law with the Lisbon Treaty (EU reform treaty, see part 2 of the draft EU constitutional treaty submitted by the 2nd EU Convention).
- 35| See e.g. item 32 of the Habitat Agenda of 1996/Istanbul/Turkey.
- 36| CG Resolution (13) 31 RES of the Standing Committee of the Congress. The resolution was passed in Moscow on November 14, 2006 (Rapporteur: Ian Micallef, Malta).
- 37| CG Recommendation (13) 31 REC, also passed in Moscow on November 14, 2006 on the basis of a unanimous recommendation made on October 16, 2006 by the Institutional Committee of the Congress.

ANHANG | APPENDIX

UN GUIDELINES ON DECENTRALISATION AND THE STRENGTHENING OF LOCAL AUTHORITIES¹
UNO-LEITLINIEN ZUR DEZENTRALISIERUNG UND STÄRKUNG DER KOMMUNEN¹

| A. Governance and Democracy at the Local Level | A. Regieren und Demokratie auf lokaler Ebene |
|---|---|
| 1. Representative and participatory democracy | 1. Repräsentative und teilhabende Demokratie |
| 1. Political decentralization to the local level is an essential component of democratization, good governance and citizen engagement; it should involve an appropriate combination of representative and participatory democracy. | 1. Politische Dezentralisierung auf die lokale Ebene ist ein wesentlicher Bestandteil von Demokratisierung, gutem Regieren und für das Engagement der Bürger; sie sollte repräsentative und partizipative Demokratie angemessen miteinander verbinden. |
| 2. Participation through inclusiveness and empowerment of citizens shall be an underlying principle in decisionmaking, implementation and follow-up at the local level. | 2. Teilnahme durch Einbeziehung und Ermächtigung der Bürger sollte ein grundlegendes Prinzip der Entscheidungsfindung, der Entscheidungsimplementation und der Folgeschritte auf lokaler Ebene sein. |
| 3. Local authorities should recognize the different constituencies within civil society and should strive to ensure that all are involved in the progressive development of their communities and neighbourhoods. Local authorities should have the right to establish and develop partnerships with all actors of civil society, particularly non-governmental organizations and community-based organizations, and with the private sector and other interested stakeholders. | 3. Die Kommunen sollten die verschiedenen Gruppierungen innerhalb der Zivilgesellschaft anerkennen und sich bemühen sicherzustellen, dass sie alle in die fortschreitende Entwicklung ihrer Gemeinden und Nachbarschaften einbezogen werden. Kommunen sollten das Recht haben, Partnerschaften mit allen Akteuren der Zivilgesellschaft, insbesondere mit Nicht-Regierungs-Organisationen und mit in der Gemeinschaft verwurzelten Verbänden sowie mit dem Privaten Sektor und anderen Interessengruppen, einzugehen und zu entwickeln. |

| | |
|---|--|
| 4. Local authorities should be entitled, either through the constitution or in national legislation, to define appropriate forms of popular participation and civic engagement in decision-making and in fulfilment of their function of community leadership. This may include special provisions for the representation of the socially and economically weaker sections of society, ethnic and gender groups and other minorities. | 4. Kommunen sollte durch die Verfassung oder die nationale Gesetzgebung das Recht eingeräumt werden, angemessene Formen für die Beteiligung der Bevölkerung und für bürgerschaftliches Engagement in der Entscheidungsfindung und der Ausübung ihrer kommunalen Führungsaufgaben festzulegen. Dazu können besondere Vorkehrungen zur Vertretung von sozial und wirtschaftlich schwächeren Teilen der Gesellschaft, von ethnischen und Gendergruppen und anderen Minderheiten getroffen werden. |
| 5. The principle of non-discrimination should apply to all partners and to the collaboration between national and regional governments, local authorities and civil society organizations. | 5. Der Grundsatz der Nicht-Diskriminierung sollte für alle Partner sowie für die Zusammenarbeit zwischen nationalen und regionalen Regierungen, Kommunen und Organisationen der Zivilgesellschaft gelten. |
| 6. Participation of citizens in the policy-making process on local affairs should be reinforced in status, at all stages, wherever practicable. | 6. Die Mitwirkung der Bürger muss, soweit anwendbar, in allen Phasen des politischen Entscheidungsprozesses zu lokalen Angelegenheiten institutionell gestärkt werden. |
| 7. With a view to consolidating civil engagement, local authorities should strive to adopt new forms of participation such as neighbourhood councils, community councils, e-democracy, participatory budgeting, civil initiatives and referendums in as far as they are applicable in their specific context. | 7. Zur Förderung des bürgerlichen Engagements sollten sich die Kommunen um neue Formen der Teilnahme bemühen, wie z.B. – sofern auf den jeweiligen Kontext anwendbar – Nachbarschaftsausschüsse, Gemeinderäte, Mitwirkung auf elektronischem Wege (e-Demokratie), Teilnahme an der Haushaltsplanung, Bürgerinitiativen und Referenden. |

| | |
|--|--|
| 8. The participation of women and the consideration of their needs should be a cardinal principle embedded in all local initiatives. | 8. Die Teilnahme von Frauen und die Berücksichtigung ihrer Bedürfnisse sollte ein zentraler Grundsatz aller lokale Initiativen sein. |
| 9. The participation of young people should be encouraged in all local initiatives: develop the school as an important common arena for young peoples's participation and for the democratic learning process and encourage youth associations; promote „children's council" and „youth council" type experiments at local level, as genuinely useful means of education in local citizenship, in addition to opportunities for dialogue with the youngest members of society. | 9. Die Teilnahme junger Menschen sollte in allen lokalen Initiativen gefördert werden: Entwicklung der Schule zu einer wichtigen Plattform für die Teilnahme junger Menschen, für den demokratischen Lernprozess und die Förderung von Jugendverbänden; Förderung von experimentellen Projekten von lokalen „Kinder- und Jugendräten" als nützlichem Instrument bei der Erziehung zur Übernahme von kommunaler Verantwortung sowie als Möglichkeit, mit den jüngsten Mitgliedern der Gesellschaft in Dialog zu treten. |
| 2. Local officials and the exercise of their office | 2. Lokale Amtsträger und die Ausübung ihrer Aufgaben/Funktionen |
| 10. Politicians and officials in local authorities should discharge their tasks with a sense of responsibility and accountability to the citizens. At all times they should maintain a high degree of transparency. | 10. Politiker und Amtsträger der Kommunen sollten ihre Aufgaben mit einem Gespür für Verantwortung und Rechenschaft gegenüber den Bürgern erfüllen. Zu jeder Zeit sollten sie einen hohen Grad an Transparenz sicherstellen. |
| 11. While local political office should be viewed as a commitment to the common good of society, the material and remunerative conditions of local politicians should guarantee security and good governance in the free exercise of their functions. | 11. Wenngleich die Ausübung kommunaler politischer Ämter als Verpflichtung gegenüber dem Gemeinwohl der Gesellschaft zu sehen ist, sollten die materiellen und Besoldungsbedingungen den lokaler Politikern Sicherheit und gute Amtsführung bei freier Ausübung ihrer Aufgaben garantieren. |

| | |
|---|---|
| 12. There should be a code of good conduct that requires politicians and public civil servants to act with integrity and avoid any situation that may lead to a conflict of interests. Such a code should be made public when available. | 12. Es sollte einen Verhaltenskodex geben, der den Politikern und Beamten im öffentlichen Dienst abverlangt, integer zu handeln und jede Situation zu vermeiden, die zu einem Interessenkonflikt führen könnte. Ein solcher Kodex sollte – sobald er vorliegt – veröffentlicht werden. |
| 13. Mechanisms should be put in place to allow citizens to reinforce the code. | 13. Mechanismen, die es den Bürgern ermöglichen, den Kodex durchzusetzen, sollten installiert werden. |
| 14. Records and information should be maintained and in principle made publicly available not only to increase the efficiency of local authorities but also to make it possible for citizens to enjoy their full rights and to ensure their participation in local decision-making. | 14. Berichte/Aufzeichnungen und Daten sollten erfasst und grundsätzlich öffentlich zugänglich gemacht werden, nicht nur um die Effizienz der Kommunen zu steigern, sondern auch um den Bürgern eine umfassende Ausübung ihrer Rechte zu ermöglichen und ihre Teilnahme am lokalen Entscheidungsprozess sicherzustellen. |
| B. Powers and responsibilities of local authorities | B. Befugnisse und Zuständigkeiten der Kommunen |
| 1. The Principle of Subsidiarity | 1. Der Grundsatz der Subsidiarität |
| 1. The principle of subsidiarity constitutes the rationale underlying to the process of decentralization. According to that principle, public responsibilities should be exercised by those elected authorities, which are closest to the citizens. ² | 1. Der Grundsatz der Subsidiarität ist das Grundprinzip des Dezentralisierungsprozesses. Gemäß diesem Grundsatz sollten öffentliche Aufgaben von den gewählten Körperschaften wahrgenommen werden, die den Bürgern am nächsten sind. ² |

| | |
|--|---|
| 2. It is recognized that, in many countries, local authorities are dependent on other spheres of government, such as regional or national governments, to carry out important tasks related to social, political and economic development. | 2. Anerkanntermaßen sind Kommunen bei der Ausübung wichtiger Aufgaben im Bereich der sozialen, politischen und wirtschaftlichen Entwicklung in vielen Ländern von anderen Regierungsebenen, wie z.B. regionalen oder nationalen Ebenen, abhängig. |
| 3. In many areas powers should be shared or exercised concurrently among different spheres of government. These should not lead to a diminution of local autonomy or prevent the development of local authorities as full partners. | 3. In vielen Bereichen sollten die Befugnisse auf verschiedene Regierungsebenen verteilt bzw. von diesen gemeinsam wahrgenommen werden. Dies sollte aber nicht zu einer Beschränkung der lokalen Selbstverwaltung führen oder die Entwicklung der Kommunen zu vollwertigen Partnern verhindern. |
| 4. Local autonomy aims to allow local authorities to develop to a point where they can be effective partners with other spheres of government and thus contribute fully in development processes. | 4. Lokale Selbstverwaltung hat das Ziel, die Kommunen so zu entwickeln, dass sie zu effektiven Partnern der anderen Regierungsebenen und damit die Entwicklungsprozesse mit voller Kraft unterstützen können. |
| 5. Decisions should be taken at the level appropriate to the type of decision – international, national, regional or local. | 5. Entscheidungen sollten immer auf der Ebene – international, national, regional oder lokal – getroffen werden, die der Art der Entscheidung angemessen ist. |
| 6. National, regional and local responsibilities should be differentiated by the constitution or by legislation, in order to clarify the respective powers and to guarantee access to the resources necessary for the decentralized institutions to carry out the functions allocated to them. | 6. In der Verfassung bzw. Gesetzgebung ist zwischen nationalen, regionalen und lokalen Zuständigkeiten zu unterscheiden, um eine klare Aufteilung der jeweiligen Befugnisse zu erreichen und den dezentralen Institutionen Zugang zu den für die Erfüllung der ihnen zugewiesenen Aufgaben notwendigen Ressourcen zu sichern. |

| 2. Incremental action | 2. Schrittweise Maßnahmen |
|---|---|
| 7. An increase in the functions allocated to local authorities should be accompanied by measures to build up their capacity to exercise those functions. | 7. Eine Ausweitung der den Kommunen zugeordneten Aufgaben sollte von Maßnahmen zum Aufbau der für die Durchführung dieser Aufgaben erforderlichen Fähigkeiten begleitet werden. |
| 8. The policy of effective decentralization may be applied in an incremental manner in order to allow for adequate capacity-building. | 8. Die Politik effektiver Dezentralisierung kann schrittweise erfolgen, um den Aufbau angemessener Kapazitäten zu ermöglichen. |
| 9. Where decentralization is a new policy, it may be implemented on an experimental basis and the lessons learned may be applied to enshrine this policy in national legislation. | 9. Handelt es sich bei der Dezentralisierung um eine neue Politik, kann sie zunächst versuchsweise eingeführt werden, so dass die gewonnenen Erfahrungen in die Verankerung dieser Politik in der nationalen Gesetzgebung einfließen können. |
| 10. National principles relating to decentralization should ensure that the national or regional government may intervene in local government affairs only when the local government fails to fulfil the defined functions. | 10. Die der Dezentralisierung zugrunde liegenden nationalen Prinzipien müssen gewährleisten, dass die nationale bzw. regionale Regierung nur dann in kommunale Angelegenheiten eingreifen kann, wenn die lokale Regierung in der Erfüllung der festgelegten Aufgaben versagt. |
| 11. The burden of justifying an intervention should rest with the national or regional government. An independent institution should assess the validity of such intervention. | 11. Die Beweislast für die Berechtigung eines Eingreifens sollte der nationalen bzw. regionalen Regierung obliegen. Eine unabhängige Instanz sollte die Gültigkeit eines solchen Eingriffs prüfen. |

| | |
|---|--|
| 12. As far as possible, nationally determined standards of local service provision should take into account the principle of subsidiarity when they are being drawn up and should involve consultation with local authorities and their associations. | 12. Die Erarbeitung von nationalen Standards für kommunale Dienstleistungen sollte dem Subsidiaritätsprinzip so weit wie möglich Rechnung tragen und unter Anhörung der Kommunen und deren Verbände erfolgen. |
| 13. The participation of local authorities in decision-making processes at the regional and national levels should be promoted. Mechanisms for combining bottom up and top down approaches in the provision of national and local services should be established. | 13. Die Mitwirkung der Kommunen in Entscheidungsprozessen auf nationaler und regionaler Ebene sollte gefördert werden. Es sollten Verfahren installiert werden, die eine Kombination aus „bottom up“- und „top down“-Methoden bei der Erbringung von nationalen und kommunalen Dienstleistungen gewährleisten. |
| C. Administrative relations between local authorities and other spheres of government | C. Verwaltungsbeziehungen zwischen Kommunen und anderen Regierungsebenen |
| 1. Legislative action | 1. Gesetzgebung |
| 1. Local authorities should be acknowledged in national legislation, and, if possible, in the constitution, as legally autonomous sub-national entities with a positive potential to contribute to national planning and development. | 1. Kommunen sind in der nationalen Gesetzgebung und nach Möglichkeit in der Verfassung als rechtlich selbständige nationale Unterseinheiten mit hohem Potential zur Förderung der nationalen Planung und Entwicklung zu verankern. |
| 2. The constitution and national legislation should determine the manner in which the local authorities are constituted, the nature of their powers, the scope of their authority, responsibilities, duties and functions. | 2. In der Verfassung und in der nationalen Gesetzgebung sind der Aufbau, die Art und der Umfang der Befugnisse sowie die Zuständigkeiten, Pflichten und Aufgaben der Kommunen festzuschreiben. |

| | |
|---|---|
| 3. Constitutional and legislative provisions for local government organizations may vary depending on whether a State is federal, regionalized or unitary. | 3. Je nach Art des Staates – Bundesstaat, regionalisierter Staat oder Einheitsstaat – können die verfassungsmäßigen und gesetzlichen Bestimmungen für kommunale Verbände unterschiedlich geregelt sein. |
| 4. Legislative provisions and legal texts should clearly articulate the roles and responsibilities of local authorities vis-à-vis higher spheres of government, providing that only those roles and responsibilities beyond their scope and competence should be assigned to another authority. | 4. Gesetzliche Vorgaben und Rechtstexte sollten die Rolle und Verantwortlichkeit der Kommunen gegenüber oberen Regierungsebenen klar regeln und zugleich sicherstellen, dass nur solche Aufgaben und Verantwortungsbereiche anderen Behörden zugeordnet werden, die ihren Zuständigkeitsbereich und ihre Kompetenz überschreiten. |
| 5. Local authorities should have full responsibility in spheres involving interests of local citizens except in those areas specified by national legislation, which should state what lies outside their competence. | 5. Kommunen sollten die volle Verantwortung in den Bereichen haben, die die Interessen der Bürger vor Ort betreffen mit Ausnahme der Bereiche, die entsprechend der nationalen Gesetzgebung ausdrücklich nicht in die kommunale Zuständigkeit fallen. |
| 2. Empowerment | 2. Ermächtigung |
| 6. Local authorities should freely exercise their powers, including those bestowed upon them by national or regional authorities, within the limits defined by legislation. These powers should be full and exclusive, and should not be undermined, limited or impeded by another authority except as provided by law. | 6. Kommunen sollten im Rahmen gesetzlich festgelegter Grenzen ihre Befugnisse frei ausüben können, einschließlich der Befugnisse, die ihnen durch nationale oder regionale Behörden übertragen sind. Diese Befugnisse sollten umfassender und ausschließlicher Art sein und sollten – sofern im Gesetz nicht anderweitig geregelt – von anderen Behörden weder unterlaufen noch begrenzt oder behindert werden. |

| | |
|--|--|
| 7. Other spheres of government should consult local authorities and their associations when preparing, or amending, legislation affecting local authorities. | 7. Andere Regierungsebenen sollten die Kommunen und ihre Verbände bei der Vorbereitung oder Änderung der die Kommunen betreffenden Gesetzgebung anhören. |
| 8. Local authorities and their institutions should be assisted by other spheres of government to determine local policy and strategic frameworks within the parameters set by national policies. | 8. Kommunen und ihre Verbände sollten von den anderen Regierungsebenen bei der Festlegung lokaler Politik und Rahmenstrategien in dem von der nationalen Politik vorgegebenen Umfang unterstützt werden. |
| 9. Other spheres of government should support initiatives to develop responsive, transparent and accountable instruments necessary for efficient and effective management at a local level. | 9. Die anderen Regierungsebenen sollten Initiativen zur Entwicklung verantwortungsvoller, transparenter und rechenschaftspflichtiger Verfahren für eine effiziente und effektive Aufgabenerfüllung auf lokaler Ebene unterstützen. |
| 3. Supervision and oversight | 3. Aufsicht und Prüfung |
| 10. The supervision of local authorities should only be exercised in accordance with such procedures and in such cases as provided for by the constitution or by law. | 10. Kommunalaufsicht sollte nur entsprechend solchen Verfahren und nur in solchen Fällen ausgeübt werden, die von der Verfassung oder durch Gesetz vorgesehen sind. |
| 11. That supervision should be confined to a posteriori verification of the legality of local authority acts, and should respect the autonomy of the local authority. | 11. Diese Aufsicht sollte auf eine nachträgliche Überprüfung der Gesetzmäßigkeit von kommunalen Akten beschränkt werden und muss die Selbstverwaltung der Kommune achten. |

| | |
|--|---|
| 12. The law should specify the conditions (if any) for the suspension of local authorities. In the event that there is a need to suspend or dissolve a local council or to suspend or dismiss local executives, the exercise shall be carried out with due process of law. | 12. Im Gesetz sollten (gegebenenfalls) die Voraussetzungen für die Suspendierung kommunaler Behörden geregelt werden. Im Falle der Notwendigkeit einer Suspendierung oder Auflösung eines lokalen Rates bzw. der Suspendierung oder Entlassung eines lokalen Amtsträgers findet das gesetzlich festgelegte Verfahren Anwendung. |
| 13. Following the suspension or dissolution of local councils, or the suspension or dismissal of local executives, the prescription of the law should determine the resumption of their duties in as short a period of time as possible. | 13. Das Gesetz sollte die schnellstmögliche Wiederaufnahme der Aufgabenerfüllung nach Suspendierung oder Auflösung eines kommunalen Gremiums bzw. Suspendierung oder Entlassung von kommunalen Amtsträgern regeln. |
| 14. There should be independent bodies, such as administrative courts, to oversee such suspensions or dissolutions by higher spheres of government, and to which appeal may be made. | 14. Derartige Suspendierungen/ Auflösungen durch übergeordnete Regierungsebenen unterliegen der Kontrolle durch unabhängige Stellen, wie z.B. Verwaltungsgerichte, bei denen auch Rechtsmittel eingelegt werden können. |
| D. Financial resources and capacities of local authorities | D. Finanzielle Ressourcen und Kapazitäten der Kommunen |
| 1. Capacities and human resources of local authorities | 1. Kapazitäten und Personalressourcen der Kommunen |
| 1. Local authorities should be supported by other spheres of government in the development of their administrative, technical and managerial capacities, and of structures, which are responsive, transparent and accountable. | 1. Die Kommunen sollten bei der Entwicklung von administrativen, technischen und Managementkapazitäten sowie flexiblen, transparenten und rechenschaftspflichtigen Strukturen von anderen Regierungsebenen unterstützt werden. |

| | |
|---|---|
| 2. Local authorities should be allowed to determine as far as possible their own internal administrative structures, to adapt them to local needs and to ensure effective management. | 2. Kommunen sollten ihre eigenen inneren Verwaltungsstrukturen so weit wie möglich selbst festlegen dürfen, um sie an die örtlichen Bedürfnisse anpassen und eine effektive Verwaltung sichern zu können. |
| 3. Local authorities should have full responsibility for their own personnel. There should be common standards of qualification and status in the management of such personnel. | 3. Den Kommunen sollte die uneingeschränkte Verantwortung für das eigene Personal obliegen. In der Personalführung sollten allgemeingültige Standards gelten, die die Qualifikation und dienstliche Stellung regeln. |
| 4. The service conditions of local government employees, as defined by national legislation, should be such as to permit the recruitment and retention of high-quality staff on the basis of best performance, professional competence and experience and of gender equality, and should exclude any type of discrimination based on religion, language or ethnicity. | 4. Die in der nationalen Gesetzgebung verankerten Beschäftigungsbedingungen der kommunalen Bediensteten sind so zu gestalten, dass sie die Rekrutierung und Bindung von hoch qualifizierten Mitarbeitern auf der Grundlage von Leistung, beruflicher Kompetenz und Erfahrung sowie der Gleichstellung der Geschlechter ermöglichen, wobei jedwede Art der Diskriminierung aufgrund von Religion, Sprache oder ethnischer Herkunft auszuschließen ist. |
| 5. Adequate training opportunities, remuneration and career prospects should be provided to local government employees in order to enable local authorities to reach a high quality performance in the provision of services to the citizens. | 5. Für lokale Verwaltungsmitarbeiter sind angemessene Schulungsmöglichkeiten, Vergütung und Laufbahnperspektiven vorzusehen, um die Kommunen zu befähigen, qualitativ hochwertige Dienstleistungen für die Bürger zu erbringen. |
| 6. Training opportunities should be provided or supported by Governments, in collaboration with local authorities and their associations. | 6. Die Regierungen sollten im Zusammenwirken mit den Kommunen und ihren Verbänden Schulungsmöglichkeiten zur Verfügung stellen oder unterstützen. |

| 2. Financial resources of local authorities | 2. Finanzmittel der Kommunen |
|--|---|
| 7. Effective decentralization and local autonomy require appropriate financial autonomy. | 7. Effektive Dezentralisierung und kommunale Selbstverwaltung setzen angemessene finanzielle Autonomie voraus. |
| 8. Local authorities' financial resources should be commensurate with their tasks and responsibilities and ensure financial sustainability and self-reliance. Any transfer or delegation of tasks or responsibilities by the State shall be accompanied by corresponding and adequate financial resources, preferably guaranteed by the constitution or national legislation, and decided upon after consultations between concerned spheres of government on the basis of objective cost assessments. | 8. Die finanziellen Ressourcen der Kommunen sollten ihren Aufgaben und Verantwortungsbereichen angemessen sein sowie finanzielle Nachhaltigkeit und Eigenständigkeit sicherstellen. Jede Übertragung oder Delegation von Aufgaben und Zuständigkeiten durch den Staat sollte mit entsprechenden und angemessenen finanziellen Ressourcen einhergehen, die vorzugsweise von der Verfassung oder der nationalen Gesetzgebung garantiert sein sollten, wobei die Entscheidung darüber nach Konsultationen zwischen den betroffenen Regierungsebenen auf der Grundlage eines objektiven Kostenvoranschlags erfolgt. |
| 9. Where central or regional governments delegate powers to them, local authorities should be guaranteed the resources necessary to exercise these powers as well as discretion in adapting the execution of their tasks to local conditions and priorities. | 9. Wo immer zentrale oder regionale Regierungen den Kommunen Befugnisse übertragen, sollten diesen die zur Erfüllung dieser Befugnisse notwendigen finanziellen Einnahmen ebenso garantiert werden wie das Recht zur Entscheidung, die Ausübung der Aufgaben den lokalen Bedingungen und Prioritäten anzupassen. |

| | |
|---|--|
| <p>10. Local authorities should have access to a broad variety of financial resources to carry out their tasks and responsibilities. They should be entitled, preferably on the basis of constitutional and/or national legislative guarantees, to adequate resources or transfers, which they may freely use within the framework of their powers.</p> | <p>10. Kommunen sollten Zugang zu vielfältigen finanziellen Ressourcen haben, um die Aufgaben und Verantwortlichkeiten ausüben zu können. Sie müssen nach Möglichkeit auf der Grundlage von verfassungsrechtlichen und/oder gesetzlichen Garantien Anspruch auf angemessene Ressourcen oder Mitteltransfers haben, über deren Verwendung sie im Rahmen ihrer Befugnisse frei entscheiden können.</p> |
| <p>11. A significant proportion of the financial resources of local authorities should derive from local taxes, fees and charges to cover the costs of services provided by them and for which they have the power to determine the rate, notwithstanding their possible framing (tax brackets) or coordination by legislation.</p> | <p>11. Ein wesentlicher Teil der kommunalen finanziellen Ressourcen sollte aus kommunalen Steuern, Gebühren und Abgaben für die von ihnen erbrachten Dienstleistungen stammen, über deren Höhe sie – unbeschadet der vom Gesetzgeber möglicherweise vorgegebenen Rahmenbedingungen (Steuervergünstigungen) bzw. Festlegungen – selbst entscheiden können.</p> |
| <p>12. Taxes which local authorities should be entitled to levy, or of which they receive a guaranteed share, should be proportional to their tasks and needs and of a sufficiently general, dynamic and flexible nature to enable them to keep pace with their responsibilities.</p> | <p>12. Die Steuern, zu deren Erhebung die Kommunen berechtigt sein sollten oder von denen sie einen garantierten Anteil bekommen, sollten ihren Aufgaben und Bedürfnissen angemessen und hinlänglich allgemein, dynamisch und flexibel sein, damit sie ihren Verantwortlichkeiten nachkommen können.</p> |
| <p>13. Local taxes, such as land-based taxes, should preferably be collected by local authorities themselves, provided that they have appropriate capacities and oversight mechanisms in place.</p> | <p>13. Lokale Steuern, wie z.B. Grundsteuern, sollten vorzugsweise von den Kommunen selbst erhoben werden, vorausgesetzt sie verfügen über entsprechende Fähigkeiten und Kontrollmechanismen.</p> |

| | |
|---|--|
| <p>14. Financial sustainability should be ensured through a system of financial equalization, both vertical (between State and local authorities) and horizontal (among local authorities). This should happen especially where the local tax-base is weak or non-existent.</p> | <p>14. Die finanzielle Nachhaltigkeit ist durch ein Finanzausgleichssystem vertikaler Art (zwischen Staat und Kommunen) und horizontaler Art (unter den Kommunen selbst) zu sichern. Dies ist insbesondere dort erforderlich, wo nur eine schwache oder keine kommunale Steuerbasis existiert.</p> |
| <p>15. Legislation should guarantee the participation of local authorities in framing the rules governing the general apportionment of redistributed resources, including both vertical and horizontal equalizations.</p> | <p>15. Die Gesetzgebung sollte die Mitwirkung der Kommunen bei der Erstellung der Regeln für die allgemeine Bemessung der umverteilten Ressourcen garantieren, einschließlich des vertikalen wie auch des horizontalen Finanzausgleichs.</p> |
| <p>16. As far as possible, financial allocations to local authorities from Governments should respect their priorities and shall not be earmarked for specific projects. The provision of grants shall not remove the basic freedom of local authorities to exercise policy discretion within their own jurisdiction.</p> | <p>16. Finanzausweisungen der Regierungen an die Kommunen sollten soweit wie möglich deren Prioritäten respektieren und nicht für bestimmte Projekte zweckgebunden sein. Das Bereitstellen von Zuschüssen darf den Kommunen nicht ihre grundsätzliche Freiheit nehmen, im Rahmen ihrer Zuständigkeiten politisch nach eigenem Belieben zu entscheiden.</p> |
| <p>17. Earmarked allocations shall be restricted to cases where there is a need to stimulate the local implementation of national policies, in areas such as environmental protection, social development, health and education.</p> | <p>17. Zweckgebundene Zuweisungen sind auf die Fälle zu beschränken, bei denen die kommunale Umsetzung nationaler Politiken, z.B. im Bereich Umweltschutz, soziale Entwicklung, Gesundheit und Erziehung, gefördert werden muss.</p> |

| | |
|---|---|
| <p>18. For the purpose of borrowing for capital investment, local authorities should, within guidelines and rules established by Governments and the legislation, have access to national and international capital markets. State supervision and monitoring may however be necessary in countries affected by volatile macro-economic situations.</p> | <p>18. Um Fremdkapital für Investitionsmaßnahmen aufnehmen zu können, muss den Kommunen im Rahmen von staatlichen und gesetzlichen Richtlinien und Regelungen Zugang zu nationalen und internationalen Kapitalmärkten eingeräumt werden. In Ländern, in denen die makroökonomische Lage volatil ist, kann allerdings eine staatliche Beaufsichtigung und Kontrolle erforderlich sein.</p> |
| <p>19. Local authority borrowing should not endanger the fiscal policies designed to ensure financial stability of national Governments.</p> | <p>19. Kommunale Anleihen sollten nicht die Finanzpolitik gefährden, die dazu bestimmt sind, die finanzielle Stabilität der nationalen Regierungen sicherzustellen.</p> |

THE HABITAT AGENDA. ISTANBUL DECLARATION ON HUMAN SETTLEMENTS³

„12. We adopt the enabling strategy and the principles of partnership and participation as the most democratic and effective approach for the realization of our commitments. Recognizing local authorities as our closest partners, and as essential, in the implementation of the Habitat Agenda, we must, within the legal framework of each country, promote decentralization through democratic local authorities and work to strengthen their financial and institutional capacities in accordance with the conditions of countries, while ensuring their transparency, accountability and responsiveness to the needs of people, which are key requirements for Governments at all levels. We shall also increase our cooperation with parliamentarians, the private sector, labour unions and non-governmental and other civil society organizations with due respect for their autonomy. We shall also enhance the role of women and encourage socially and environmentally responsible corporate investment by the private sector. Local action should be guided and stimulated through local programmes based on Agenda 21, the Habitat Agenda, or any other equivalent programme, as well as drawing upon the experience of worldwide coopera-

tion initiated in Istanbul by the World Assembly of Cities and Local Authorities, without prejudice to national policies, objectives, priorities and programmes. The enabling strategy includes a responsibility for Governments to implement special measures for members of disadvantaged and vulnerable groups when appropriate.“

„12. Zur Umsetzung unserer Verpflichtungen machen wir uns die Ermächtigungsstrategie und die Partnerschafts- und Partizipationsprinzipien als demokratischsten und effektivsten Ansatz zu Eigen. Indem wir die Kommunen als unsere engsten Partner von entscheidendem Stellenwert bei der Implementierung der Habitat-Agenda anerkennen, müssen wir innerhalb der gesetzlichen Rahmenbedingungen eines jeden Landes die Dezentralisierung durch demokratische lokale Gebietskörperschaften fördern und uns für die Stärkung ihrer finanziellen und institutionellen Kapazitäten im Einklang mit den Bedingungen des jeweiligen Landes einsetzen, und gleichzeitig ihre Transparenz, Rechenschaftspflicht und Fähigkeiten, auf die Bedürfnisse der Menschen zu reagieren, sicherstellen, da dies Schlüsselanforderungen sind, die für alle Regierungsebenen gelten. Ferner werden wir unsere Zusammenarbeit mit Parlamentariern, der Privatwirtschaft, Gewerkschaften, Nichtregierungs- und anderen Organisationen der Zivilgesellschaft bei Achtung ihrer Autonomie ausweiten. Wir werden zudem die Rolle der Frauen stärken und sozial- und ökologisch verantwortungsvolle Investitionen der Privatwirtschaft befördern. Für Aktionen auf lokaler Ebene müssen lokale Programme auf der Grundlage der „Agenda 21“, der Habitat-Agenda oder eines anderen gleichwertigen Programms als Richtschnur und Anreiz dienen. Unbeschadet der nationalen Politiken, Zielsetzungen, Prioritäten und Programme müssen derartige Aktionen auf die Erfahrungen der in Istanbul von der „World Assembly of Cities and Local Authorities“ auf den Weg gebrachten weltweiten Zusammenarbeit zurückgreifen. Zur Ermächtigungsstrategie gehört auch die Verantwortung der Regierungen, gegebenenfalls spezielle Maßnahmen für benachteiligte und schutzbedürftige Gruppen umzusetzen.“

THE HABITAT AGENDA⁴

Section IV D. Capacity-building and institutional development

2. Decentralization and strengthening of local authorities and their associations/networks

„180. To ensure effective decentralization and strengthening of local authorities and their associations/networks, Governments at the appropriate levels should:

- (a) Examine and adopt, as appropriate, policies and legal frameworks from other States that are implementing decentralization effectively;
- (b) Review and revise, as appropriate, legislation to increase local autonomy and participation in decision-making, implementation, and resource mobilization and use, especially with respect to human, technical and financial resources and local enterprise development, within the overall framework of a national, social, economic and environmental strategy, and encourage the participation of the inhabitants in decision-making re-garding their cities, neighbourhoods or dwellings;
- (c) Develop education in citizenship to emphasize the role of individuals as actors in their communities;
- (d) Support local authorities reviewing revenue-generating mechanisms; The Habitat Agenda Goals and Principles, Commitments and the Global Plan of Action;
- (e) Strengthen, as necessary, the capacity of educational, research and training institutions to provide continuous training to local elected officials, managers and professionals on urban-related issues, such as planning, land and resource management techniques, and municipal finance;
- (f) Facilitate the exchange of technology, experience and management expertise vertically and horizontally between government and local authorities in the delivery of services, expenditure control, resource mobilization, partnership-building and local enterprise development, inter alia, through technical twinning and exchange of experience programmes;
- (g) Enhance the performance of local authorities by undertaking data collection, disaggregated by gender, age and income, and comparative analyses of, and by disseminating information on innovative practices in, the delivery, operation and maintenance of public goods and services, in providing for the needs of their populations and in exploiting the fiscal and other potential of their cities;

- (h) Encourage institutionalization of broad-based participation, including consultative mechanisms, in decision-making and management processes at the local level;
- (i) Strengthen the capacity of local authorities to engage the local private and community sectors in goalsetting and in establishing local priorities and environmentally sound standards for infrastructure development, services delivery and local economic development;
- (j) Promote policy dialogue among all levels of government and the private and community sectors and other representatives of civil society to improve planning and implementation;
- (k) Within the framework of governance, establish public-private citizens' partnerships for urban innovation, and analyse, evaluate and disseminate information on successful partnerships;
- (l) Collect, analyse and disseminate, as appropriate, comparative data, disaggregated by gender, age and income, on the performance of local authorities in providing for the needs of their populations;
- (m) Reinforce measures to eradicate corruption and ensure greater transparency, efficiency, accountability, responsiveness and community participation in the management of local resources;
- (n) Enable local authorities and their associations/networks to take initiatives in national and international cooperation and, in particular, to share good practices and innovative approaches to sustainable human settlements management;
- (o) Strengthen the capacities of both central and local government through training courses on urban finance and management for elected government officials and managers;
- (p) Develop and/or strengthen, as appropriate, in cooperation with relevant United Nations bodies, within their respective mandates, as well as associations/networks of local authorities and other The Habitat Agenda Goals and Principles, Commitments and the Global Plan of Action international associations and organizations, global and easily accessible information networks to facilitate the exchange of experience, knowhow and expertise."

Abschnitt IV D. Kapazitätsaufbau und institutionelle Entwicklung
2. Dezentralisierung und Stärkung lokaler Gebietskörperschaften und deren Verbände/Netzwerke

„180. Zur Sicherung einer effektiven Dezentralisierung und Stärkung lokaler Gebietskörperschaften und deren Verbände/Netzwerke müssen die entsprechenden Regierungsebenen:

- (a) die in anderen Staaten mit einer effektiven Dezentralisierungspolitik angewendeten Politiken und rechtlichen Rahmenbedingungen untersuchen und gegebenenfalls übernehmen;
- (b) die Gesetzgebung zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung und Mitwirkung bei der Findung und Umsetzung von Entscheidungen, der Mobilisierung und Verwendung von Ressourcen insbesondere in personeller, technischer und finanzieller Hinsicht sowie der lokalen Wirtschaftsentwicklung im Gesamtrahmen der nationalen Sozial-, Wirtschafts- und Umweltstrategie überprüfen und gegebenenfalls überarbeiten, und die Mitwirkung der Bevölkerung bei der Entscheidungsfindung in Fragen, die ihre Städte, ihr Umfeld und ihre Wohngebiete betreffen, befördern;
- (c) staatsbürgerliche Bildungsprogramme entwickeln, um die Rolle des Einzelnen als Akteur innerhalb der Gemeinschaft herauszustellen;
- (d) die lokalen Gebietskörperschaften bei der Überprüfung der Einkommen generierenden Mechanismen unterstützen;
- (e) die Kapazitäten von Bildungs-, Forschungs- und Ausbildungseinrichtungen bedarfsgerecht ausbauen, um den gewählten kommunalen Vertretern, Führungskräften und Fachkräften für städtische Fragen wie Raumplanung, Raumnutzung, Ressourcenmanagement und kommunale Finanzen kontinuierliche Weiterbildungsmaßnahmen anbieten zu können;
- (f) den vertikalen und horizontalen Austausch von Technologien, Erfahrungen und Managementexpertise zwischen Regierung und lokalen Gebietskörperschaften im Zusammenhang mit der Erbringung von Dienstleistungen, Kostenkontrolle, Ressourcenmobilisierung, Bildung von Partnerschaften und kommunaler Wirtschaftsentwicklung u.a. durch technische Partnerschaftsprogramme und Erfahrungsaustausche erleichtern;
- (g) die Leistungsfähigkeit von lokalen Gebietskörperschaften stärken, indem sie nach Geschlecht, Alter und Einkommen spezifizierte Datenerhebungen durchführen und einer komparativen Analyse unterziehen sowie innovative Verfahren bei der Erbringung, Durchführung und kontinuierlichen Bereitstellung von öffentlichen Gütern und Dienstleistungen, der Erfüllung der Bedürfnisse ihrer Bevölkerungen und der Nutzung der fis-

- kalischen und sonstigen Potentiale ihrer Städte bekannt machen;
- (h) die Institutionalisierung einer breit gefächerten Partizipation einschließlich Konsultationsmechanismen an den Entscheidungs- und Managementprozessen auf kommunaler Ebene befördern;
- (i) die Kapazitäten von lokalen Gebietskörperschaften zur Einbindung des örtlichen privatwirtschaftlichen und gemeinnützigen Sektors in die Erarbeitung von Zielen, lokalen Prioritäten und umweltfreundlichen Standards bei der Infrastrukturentwicklung, Erbringung von Dienstleistungen und der kommunalen Wirtschaftsentwicklung stärken;
- (j) den politischen Dialog zwischen allen Regierungsebenen, dem privatwirtschaftlichen und gemeinnützigen Sektor und anderen Vertretern der Zivilgesellschaft mit dem Ziel befördern, Planung und Implementierung zu verbessern;
- (k) im Rahmen ihrer Regierungsarbeit Public-Private-Partnerships der Bürger für städtische Innovation entwickeln und erfolgreiche Partnerschaften analysieren, bewerten und bekannt machen;
- (l) vergleichende nach Geschlecht, Alter und Einkommen spezifizierte Daten über die Leistungsfähigkeit lokaler Gebietskörperschaften bei der Erfüllung der Bedürfnisse ihrer Bevölkerung erheben, analysieren und gegebenenfalls verbreiten;
- (m) die Maßnahmen zur Überwindung von Korruption und zur Sicherung von größerer Transparenz, Effizienz, Rechenschaftspflicht, Flexibilität und Mitwirkung der Kommunen an der Verwaltung lokaler Ressourcen verstärken;
- (n) lokale Gebietskörperschaften und deren Verbände/Netzwerke befähigen, Initiativen für nationale und internationale Zusammenarbeit durchzuführen und insbesondere nachahmenswerte Vorgehensweisen und innovative Ansätze in nachhaltiger Siedlungswirtschaft untereinander auszutauschen;
- (o) die Kapazitäten sowohl der zentralen als auch der lokalen Regierungsebenen durch Schulungen für gewählte Regierungsvertreter und Manager im Bereich städtische Finanzwirtschaft stärken;
- (p) in Zusammenarbeit mit den einschlägigen UNO-Gremien im Rahmen ihrer jeweiligen Mandate und den Verbänden/Netzwerken lokaler Gebietskörperschaften und anderen internationalen Verbänden und Organisationen globale, leicht zugängliche Informationsnetze entwickeln bzw. gegebenenfalls stärken, um den Austausch von Erfahrungen, Know-how und Fachwissen zu erleichtern.“

- 1| http://www.unhabitat.org:80/downloads/docs/5181_19348_Resolution_21-3.pdf; http://www.cities-localgovernments.org/uclg/upload/news/newsdocs/Guidelines_Decentralisation_JANV07.pdf. Der hier wiedergegebene Entwurf im Englischen Original entspricht dem Stand der EntschlieÙung vom 20.04.2007 im Governing Council der UN-Habitat, hat also die Anregungen der Regierungen aus 2005 und 2006 sowie die Ergebnisse der darauf basierenden Beratungen des Expertengremiums (AGRED = Entwurfsverfasser) und die EntschlieÙung des UN-Beirates der Kommunen (UN-ACLA) anlässlich des World Urban Forum II in Vancouver integriert. Offizielle Übersetzungen der UNO wird es grundsätzlich nur in den sechs Amtssprachen geben (Englisch, Französisch, Spanisch Russisch, Chinesisch und Arabisch), nicht also in deutscher Sprache. Für die hier abgedruckte Übersetzung ist also der Autor allein verantwortlich.
- 2| Vgl. Die Resolution 19/12 vom 09.05.2003. See Governing Council resolution 19/12 of 9 May 2003.
- 3| *The Habitat Agenda: Goals and Principles, Commitments and Global Plan of Action*, hier zitiert aus der von der UNO selbst herausgegebenen Fassung der Konferenzergebnisse, Nairobi (erstmalig 1997), 3. Aufl. 2001, „The Istanbul Declaration and The Habitat Agenda with subject index (Istanbul, 3.-14. Juni 1996)“; <http://ww2.unhabitat.org/Istanbul+5/declaration.htm>.
- 4| *The Habitat Agenda: Goals and Principles, Commitments and Global Plan of Action*, hier zitiert aus der von der UNO selbst herausgegebenen Fassung der Konferenzergebnisse, Nairobi (erstmalig 1997), 3. Aufl. 2001, „The Istanbul Declaration and The Habitat Agenda with subject index (Istanbul, 3.-14. Juni 1996)“; http://ww2.unhabitat.org/declarations/habitat_agenda.asp.

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS | LIST OF ABBREVIATIONS

| | |
|--------|---|
| AdR | Ausschuss der Regionen |
| AGRED | Advisory Group of Experts on Decentralization |
| EG | Europäische Gemeinschaft |
| EU | Europäische Union |
| GC | Governing Council |
| GOLD | Global Observatory of Local Government |
| GRALE | Groupe de Recherche sur l'Administration Locale en Europe |
| IMF | International Monetary Fund |
| IULA | International Union of Local Authorities |
| KGRE | Kongress der Gemeinden und Kommunen Europas |
| NATO | North Atlantic Treaty Organization |
| NGO | Non Governmental Organization |
| RGRE | Rat der Gemeinden und Regionen Europas |
| UCLG | United Cities and Local Governments |
| UN | United Nations |
| UNACLA | United Nations Advisory Committee of Local Authorities |
| UNCHS | United Nations Human Settlements Programme |
| UNO | United Nations Organization |
| USA | United States of America |
| UTO | United Towns Organisation |
| WACLAC | World Associations of Cities and Local Authorities Coordination |
| WUF | World Urban Forum |
| WUK | Weltunion der Kommunen |

DER AUTOR | THE AUTHOR

Dr. Heinrich Hoffschulte

Oberkreisdirektor a. D., Erster Vizepräsident h.c. des Europäischen RGRE (Rat der Gemeinden und Regionen Europas, Europ. Sektion der Welt-Union der Kommunen / UCLG), Vizepräsident des Deutschen RGRE, Mitglied des UN-Beirates der Kommunen (UNACLA), Mitglied des Arbeitskreises Kommunalpolitik der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Oberkreisdirektor (retired), First Vice President h.c. of the European CEMR (Council of European Municipalities and Regions), European section of the United Cities and Local Governments (UCLG), Vice President of the German CEMR, member of the United Nations Advisory Committee on Local Authorities (UNACLA), member of the Local Policy working group of the Konrad Adenauer Foundation.

ANSPRECHPARTNER IN DER KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG |
CONTACT PERSON KON-RAD-ADENAUER-STIFTUNG:

Dr. Ralf Thomas Baus

Leiter Team Innenpolitik / Team Leader Team Domestic Policy
Hauptabteilung Politik und Beratung / Political Consulting
10907 Berlin

Tel.: +49-30-2 69 96-35 03

E-Mail: ralf.baus@kas.de

ZUKUNFTSFORUM POLITIK

http://www.kas.de/publikationen/zukunftsforum_politik.html

Sehr geehrte Leserinnen und Leser,

gern schicken wir Ihnen unsere Veröffentlichungen auch zu. Bitte bestellen Sie mit dem umseitigen Vordruck.

Bis zu drei Exemplaren geben wir kostenlos ab. Ab vier Exemplaren berechnen wir eine Schutzgebühr (Bearbeitungs- und Versandkosten) von € 3,00 je Heft. Bei größeren Bestellungen ab 30 Exemplaren gewähren wir einen Rabatt, so dass jedes Heft dann € 2,00 kostet.

Bitte schicken Sie zusammen mit Ihrer Bestellung einen entsprechenden Verrechnungsscheck, Briefmarken oder Geld, erst dann können wir Sie beliefern.

Alle Studien – die aktuellen und vergriffenen – können Sie im Internet herunterladen.

Wenn Sie Fragen zu den Publikationen der Konrad-Adenauer-Stiftung haben, erreichen Sie uns per E-Mail: publikationen@kas.de

Wir wünschen eine interessante Lektüre.

Ihr Publikationen-Team

ZUKUNFTSFORUM POLITIK

BESTELLUNG

| Kurztitel | Heftnummer | Preis |
|-----------|------------|-------|
| | | |
| | | |
| | | |
| | | |

* Bitte beachten Sie die umseitigen Lieferbedingungen.

Absender

Vor- und Zuname

Straße / Hausnummer

PLZ / Ort

Datum / Unterschrift

Bitte bestellen Sie hier:
Konrad-Adenauer-Stiftung
Rathausallee 12
53757 Sankt Augustin

Fax: 0 22 41 / 2 46-2479
E-Mail: robert.bischoff@kas.de

ZUKUNFTSFORUM POLITIK

BROSCHÜRENREIHE ZU AKTUELLEN POLITISCHEN THEMEN

- 50 | Föderalismusreform: Föderalismus in Europa I
- 51 | Föderalismusreform: Föderalismus in Europa II
- 52 | Wie wird die Globalisierung heute beurteilt? – Ein Beitrag zu einer „rationaleren“ Diskussion
- 53 | Deutsche Außenpolitik im 21. Jahrhundert. Arbeitskreis Junger Außenpolitiker (*vergriffen*)
- 54 | Globalisierungsdebatte II: Positionen und Gegenpositionen
- 55 | Afrika realistisch darstellen: Diskussionen und Alternativen zur gängigen Praxis. Schwerpunkt Schulbücher (*vergriffen*)
- 56 | Von TIMSS zu IGLU – Eine Nation wird vermessen (*vergriffen*)
- 57 | Ideen für Berlin: Eine Synopse strategischer Entwicklungsvorschläge
- 58 | Jedes Kind zählt – Neue Wege der frühkindlichen Bildung, Erziehung und Betreuung
- 59 | Christ sein in der Politik. Hermann Ehlers heute – anlässlich seines 100. Geburtstags
- 60 | Zur Krise und Reform der Universität
- 61 | Föderalismusreform – Vor der Reform ist nach der Reform? Eine erste Bilanz der Arbeit der Bundesstaatskommission
- 62 | Was die Gesellschaft zusammenhält. Plädoyer für einen modernen Patriotismus
- 63 | Aufbau oder Abriss Ost? Konzeptionelle Überlegungen zur nachhaltigen Stadtentwicklung in den neuen Ländern

ZUKUNFTSFORUM POLITIK

BROSCHÜRENREIHE ZU AKTUELLEN POLITISCHEN THEMEN

- 64 | Föderalismus in Europa III
- 65 | Rechtsextremismus in der Bundesrepublik Deutschland.
Auf dem Weg zur „Volksfront“?
- 66 | Sozialer Bundesstaat
- 67 | Ein Jahr nach der EU-Osterweiterung: Erste Erfahrungen, Probleme,
Aussichten
- 68 | Möglichkeiten der wirtschaftlichen Entwicklung strukturschwacher
Regionen in Ostdeutschland
- 69 | Der deutsche Föderalismus im Reformprozess
- 70 | Wie lange dürfen wir arbeiten? Gesetzliche Altersgrenzen als
Verfassungsproblem
- 71 | Deutsch-russische „Strategische Partnerschaft“: Eine kurzsichtige
Strategie oder Handeln im Interesse Europas?
- 73 | Der „Bachelor“ – Anregungen zur aktuellen Studienreformdebatte
- 74 | Familienfreundliche Personalpolitik
- 75 | Auf dem Weg zu einem patientenfreundlichen Gesundheitssystem.
Liberalisierung des Pharmamarktes. Eine Ordnungsökonomische
Analyse und Implikation für den deutschen Pharmamarkt.
- 76 | Bessere Medizin zu bezahlbaren Preisen. Mehr Qualität und Effizienz
durch Wettbewerb. Plädoyer für die Stärkung des Bürgers im Ge-
sundheitswesen
Englische Ausgabe: Better Health Care at Affordable Prices
Higher Quality and Greater Efficiency through Competition.
Arguments for Strengthening the Citizen's Position in the Health
System

ZUKUNFTSFORUM POLITIK

BROSCHÜRENREIHE ZU AKTUELLEN POLITISCHEN THEMEN

- 78 | Perspektiven der Innovationspolitik für die neuen Länder
- 79 | Sterbehilfe und selbstbestimmtes Sterben –
Zur Diskussion in Mittel- und Westeuropa, den USA und Australien
Englische Ausgabe: Euthanasia and self-determination in dying –
A review of the debate in central and western Europe, the United
States and Australia
- 80 | Dem Sterben einen Sinn geben
- 81 | Gesundheitskompetenz ausbauen
- 82 | Sozialer Bundesstaat – ein Spannungsfeld
- 83 | Stammzellforschung als politische Herausforderung
- 84 | Die Mitglieder der CDU – eine Umfrage der
Konrad-Adenauer-Stiftung
- 85 | Ethische Bewertungen der Stammzellforschung
- 86 | Probleme der Föderalismusreform in Deutschland – Der gegen-
wärtige Stand der Reformen und der Auftrag der Föderalismus-
kommission II
- 87 | Das Rechtsextreme Bündnis: Aktionsformen und Inhalte
- 88 | Die UNO-Leitlinien zur Dezentralisierung und Stärkung der
Kommunen | UN Guidelines on decentralisation and the
strengthening of local authorities