

HELENA LINDEMANN

Kommunale Governance

Jus Internationale et Europaeum

96

Mohr Siebeck

Jus Internationale et Europaeum

herausgegeben von
Thilo Marauhn und Christian Walter

96



Helena Lindemann

Kommunale Governance

Die Stadt als Konzept im Völkerrecht

Mohr Siebeck

Helena Lindemann, geboren 1981; Studium der Rechtswissenschaft an der Goethe-Universität Frankfurt; Referendariat am Landgericht Bad Kreuznach; Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Öffentliches Recht der Goethe-Universität Frankfurt; 2014 Promotion; seit September 2014 Rechtsanwältin in Frankfurt.

D 30

e-ISBN PDF 978-3-16-153485-0

ISBN 978-3-16-153468-3

ISSN 1861-1893 (Jus Internationale et Europaeum)

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

© 2014 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohr.de

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

Das Buch wurde von Gulde-Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2013/2014 vom Fachbereich Rechtswissenschaft der Goethe-Universität Frankfurt am Main als Dissertation angenommen. Literatur wurde bis November 2013 berücksichtigt.

Mein Dank gilt zuerst und ganz besonders meinem Doktorvater Herrn Professor Dr. Dr. Günter Frankenberg. Ohne seine Ermutigung, ein Dissertationsprojekt in Angriff zu nehmen, seine Hilfe bei der Themenfindung, seine vielfältig anregungsreiche Unterstützung in unzähligen konstruktiven Diskussionen und motivierenden Gesprächen, die immer wieder Ansporn waren und oft über rein Inhaltliches hinausgingen, ohne all diese stets freundliche und ideenreiche Förderung wäre die vorliegende Arbeit nicht zustande gekommen. Auch für die schöne Zeit als Mitarbeiterin an seiner Professur möchte ich mich ganz herzlich bedanken. Herrn Professor Dr. Stefan Kadelbach, LL.M., danke ich für die sehr zügige Erstellung des Zweitgutachtens. Bei den Gutachtern und der Prüfungsvorsitzenden Frau Professor Dr. Isabel Feichtner, LL.M., bedanke ich mich für ihr Interesse an meiner Arbeit und die von ihnen so freundlich gestaltete Disputation.

Herrn Professor Dr. Thilo Maruhn und Herrn Professor Dr. Christian Walter möchte ich für die Aufnahme meiner Arbeit in die Schriftenreihe *Jus Internationale et Europaeum* danken.

Dankbar bin ich auch meinen KollegInnen am Institut für Öffentliches Recht der Goethe-Universität für das außergewöhnlich positive Arbeitsklima, das über einige „Schaffenskrisen“ hinweggeholfen hat. Weiter danke ich allen TeilnehmerInnen des jährlich von Herrn Professor Frankenberg veranstalteten Doktorandenseminars für die produktive und schöne Zeit im Kleinwalsertal. Danken möchte ich außerdem Anna Fontaine, Gero Gabriel, Christina Henrich, Christoph Weigel und vor allem Sophie Arndt und Livia Fenger für anregende Diskussionen, die Lektüre einzelner Abschnitte und nicht zuletzt für ihre aufmunternden Worte.

Uwe Becker danke ich von Herzen für seine vielfältige Unterstützung, sein Verständnis und seine stete Ermutigung.

Mein größter Dank gilt meinen Geschwistern Cosima, Raphaele, Julia und Ophelia und vor allem meinen Eltern Barbara und Wilhelm Lindemann. Ihnen danke ich nicht nur für ihre intellektuelle und praktische Hilfe in Form von zahlreichen Gesprächen und der kritischen Lektüre der Arbeit, sondern

vor allem für all das soziale und emotionale „Drumherum“, das an dieser Stelle nicht in Worte zu fassen ist und mir das Schreiben dieser Arbeit erst ermöglicht hat.

Alsenz, im Juli 2014

Helena Lindemann

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	V
Einleitung.....	1
Kapitel 1: Internationale Stadtkonzepte als Programme	7
A. <i>Untersuchungsgegenstand</i>	7
B. <i>Einwirkungsmöglichkeiten von Städten auf die Entwicklung internationaler Stadtkonzepte</i>	10
I. Städte in der Umsetzung der internationalen Stadtkonzepte	10
II. Städte bei der Erarbeitung internationaler Stadtkonzepte	12
C. <i>Programm</i>	16
D. <i>Stadtkonzepte als Programme</i>	17
I. Stadtkonzept der Weltbank	17
1. Weltbank	17
2. Stadtkonzept	19
3. Exkurs: Umsetzung der Weltbankkonzepte	25
II. Stadtkonzept von UN-Habitat	27
1. UN-Habitat	27
2. Stadtkonzept	28
III. Programmcharakter der Stadtkonzepte	31
IV. Ausgewählte Konzeptelemente	32
1. Partizipation und Dezentralisierung	32
a) Partizipation	32
b) Dezentralisierung	34
2. Binnenrationalisierung, Marktorientierung und öffentlich-private Partnerschaften und Privatisierungen	37
3. <i>Good urban governance</i>	44
a) Ursprung von <i>governance</i> -Konzepten	44

aa)	Institutionenökonomie	45
bb)	Internationale Beziehungen	46
cc)	<i>Policy</i> -Forschung	47
dd)	Weltbank	48
b)	Begriff	49
c)	<i>Good urban governance</i> in den internationalen Stadt Konzepten.....	50
aa)	Gemeinsame Kernelemente von <i>good urban governance</i>	53
bb)	Verhältnis von <i>good urban governance</i> zu Demokratie und Menschenrechten	55
cc)	Zwischenergebnis	57
E.	<i>Ergebnis</i>	58
Kapitel 2: Internationale Stadtkonzepte als Ideologie		65
A.	<i>Ideologie</i>	65
I.	Ideologie als falsches Bewusstsein?.....	67
II.	Ideologie als Instrument zur Stabilisierung von asymmetrischen Herrschafts- und Machtstrukturen.....	69
III.	Ideologische Strategien.....	72
1.	Universalisierung im Transferprozess.....	74
2.	Universalisierung in der Fragmentierung des Völkerrechts.....	75
a)	Fragmentierungsdebatte	75
b)	Universalisierung in der Fragmentierung des Völkerrechts	78
IV.	Das Ende der Ideologie?	81
B.	<i>Internationale Stadtkonzepte als Ideologie</i>	84
I.	Armutsbekämpfung	84
II.	Kausale Verknüpfung von Armutsbekämpfung und wirtschaftlichem Wachstum.....	89
III.	Partizipation und Dezentralisierung	91
1.	Ausblenden von Problematiken	92
2.	Verschiebung von Bedeutungsinhalten	94
3.	Partizipation und <i>ownership</i> in der Formulierung von <i>Poverty Reduction Strategy Papers</i>	101
IV.	Binnenrationalisierung, Privatisierung und öffentlich-private Partnerschaften	104
1.	Herkunftskontexte	104

2.	De-Kontextualisierung als ideologische Strategie der Universalisierung.....	107
a)	Kontroversen im Herkunftskontext	109
b)	Idealisierung/Universalisierung durch das Ausblenden von Herkunftskontroversen.....	113
3.	Auswahl der transferierbaren Prinzipien	117
V.	<i>Good urban governance</i>	118
1.	Idealisierung	118
a)	<i>Good urban governance</i> und Demokratie.....	119
b)	Intransparente Zurechnungs- und Verantwortungsteilung.....	120
c)	Effektivität und Intransparenz von Interessen	120
d)	Idealisierung	121
2.	Legitimierung	122
C.	<i>Ergebnis</i>	124
Kapitel 3: Internationale Stadtkonzepte als Völkerrecht.....		127
A.	<i>Stadtkonzepte als Gegenstand der Völkerrechtswissenschaft?</i>	127
B.	<i>Rechtsquellen des Völkerrechts</i>	131
I.	Völkerrechtliche Verträge.....	133
II.	Völkergewohnheitsrecht	134
III.	Allgemeine Rechtsgrundsätze	135
IV.	Völkerrechtliches Sekundärrecht	136
V.	Rechtsprechung internationaler Gerichte, Schiedsgerichte und gerichtsähnlicher Institutionen	138
VI.	<i>Soft law</i>	140
1.	Rechtliche Wirkungen	141
2.	Gründe für den Gebrauch von <i>soft law</i> -Instrumenten.....	144
3.	Rechtliche Einordnung	145
a)	Ablehnung der Völkerrechtsqualität von <i>soft law</i>	146
b)	Anerkennung der Völkerrechtsqualität vertragsähnlicher Vereinbarungen.....	147
c)	Anerkennung der Völkerrechtqualität von <i>soft law</i>	148
d)	Zwischenergebnis	151
C.	<i>Internationale Stadtkonzepte als Völkerrecht</i>	153
I.	Rechtsnatur des Stadtkonzepts von UN-Habitat.....	153
1.	Erklärungen von Staatenkonferenzen.....	154

2.	Resolutionen der UN-Generalversammlung	156
3.	UN-Habitat Dokumente	158
4.	Zwischenergebnis	160
II.	Rechtsnatur des Stadtkonzepts der Weltbank	160
1.	Konzepte als Sekundärrecht	160
2.	Weltbankverträge mit einzelnen Staaten über (Stadt-)Entwicklungsprojekte und über Kredite als völkerrechtliche Verträge	161
3.	Konzepte als <i>soft law</i>	163
4.	Zwischenergebnis	165
III.	Verrechtlichung der Stadtkonzepte im Zusammenhang mit anderen internationalen Dokumenten	166
1.	Europa- und Weltcharta der kommunalen Selbstverwaltung als völkerrechtliche Verträge	166
2.	Sonstige völkerrechtsverbindliche Regelungen mit Bezug zu den Stadtkonzepten	167
3.	Sonstige Abschlusserklärungen von Staatenkonferenzen und UN-Resolutionen	170
a)	Partizipation	170
b)	Dezentralisierung	171
c)	Öffentlich-private Partnerschaften	171
d)	<i>Good governance</i>	172
e)	Wirtschaftliches Wachstum	173
IV.	Zwischenergebnis	173
V.	Entscheidungen internationaler Investitionsschiedsgerichte	179
1.	Entstehung von Investitionsschutzabkommen	180
2.	Inhalt von Investitionsschutzabkommen	182
3.	Durchsetzung des Investitionsschutzes durch ICSID-Schiedsgerichte	187
4.	Allgemeine Kritik an der Investitionsschiedsgerichtsbarkeit..	192
5.	Fallbeispiele	195
a)	Vattenfall v. Deutschland	196
b)	Metalclad v. Mexico	197
c)	TECMED, S.A. v. Mexico	199
d)	MTD Equity Sdn. Bhd. and MTD Chile S.A. v. Republic of Chile	203
e)	Mondev International Ltd. v. United States	204
6.	Auswertung	208
a)	Inhalt der Entscheidungen	208
b)	Verhältnis zu den internationalen Stadtprogrammen	211
c)	Rechtliche Wirkungen	213
D.	<i>Ergebnis</i>	216

Fazit.....	218
Literaturverzeichnis.....	227
Dokumentenverzeichnis	245
Sachregister.....	251

Einleitung

Die bolivianische Stadt Cochabamba privatisierte ihre vormals durch ein kommunales Unternehmen bereitgestellte Wasserversorgung.¹ Der zu diesem Zweck abgeschlossene Konzessionsvertrag sah eine Laufzeit von 40 Jahren vor. Durch die Privatisierung sollten die Modernisierung und der Ausbau des maroden und vollkommen unzureichenden Versorgungssystems und dadurch letztlich eine bessere, zuverlässigere und vor allem breitere Versorgung der Bevölkerung (vor allem der ärmsten Bevölkerungsteile) mit sauberem Trinkwasser ermöglicht werden. Kurze Zeit nach der Privatisierung erhöhte das private Unternehmen – entsprechend den Bestimmungen des Konzessionsvertrags – die Wasserpreise, um trotz Ausbau und Sanierung die vertraglich zugesicherte Gewinnspanne erreichen zu können. Darüber hinaus garantierte ein die Privatisierung begleitendes Gesetz dem privaten Versorgungsunternehmen die Exklusivität der Wasserversorgung in Cochabamba, wodurch alternative Formen der Wasserversorgung – insbesondere die historisch gewachsene Versorgung aus Brunnen in peripheren Gebieten der Stadt – ausgeschlossen wurden. Daraufhin kam es nur wenige Monate nach der Privatisierung zu massiven Protesten der Bevölkerung, die letztlich in einem regelrechten „Wasserkrieg“ endeten. Als Folge dieser Ereignisse wurde der Konzessionsvertrag aufgelöst und die Wasserversorgung dem kommunalen Versorgungsunternehmen rückübertragen.

Diese Erzählweise des „Wasserkrieges“ in Cochabamba offenbart – zwar mit drastischeren Folgen – aber letztlich bekannte Konflikte um Nutzen und Risiken der Privatisierung der öffentlichen Daseinsvorsorge. Auch in Deutschland werden Fragen der Privatisierung oder Re-Kommunalisierung von Versorgungseinrichtungen diskutiert. Es handelt sich um politische Entscheidungen, die von den zuständigen Entscheidungsträgern (unter anderem auf kommunaler Ebene) getroffen werden. Ein internationaler Bezug offenbart sich insoweit nicht, die Entscheidung über die Privatisierung der kommunalen Wasserversorgung liegt im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben in kommunaler Hand.

¹ Siehe zu diesem Fall *Assies*, David versus Goliath in Cochabamba, 30 LAP (2003), 14; *Woodhouse*, The „Guerra Del Agua“, 39 Stan. J. Int'l L. (2003), 295; *Nickson/Vargas*, The Limitations of Water Regulation, 21 BLAR (2002), 99; *Hoffmann*, Wassermanagement in Cochabamba, Bolivien, 24 SJEP (2005), 183; *O'Neill*, Water and Freedom, 17 Colo. J. Int'l Envtl. L. & Pol'y (2006), 357.

Dieses Bild ändert sich jedoch, ergänzt man die Erzählung vom „Wasserkrieg“ in Cochabamba um einige – zuvor ausgelassene – Details:

Die Privatisierung der Wasserversorgung in Cochabamba erfolgte nicht auf Initiative der Stadt Cochabamba, sondern im Kontext von Entwicklungskreditverträgen zwischen Bolivien und der Weltbank. Die Konzession selbst wurde auch nicht einem bolivianischen Unternehmen, sondern einem transnational tätigen Konzern (Aguas del Tunari)² erteilt. Und die Re-Kommunalisierung hatte ein rechtliches Nachspiel in Form einer Klage mit einer Entschädigungsforderung in Höhe von 25 Millionen US-Dollar seitens Aguas del Tunari wegen möglicher Verletzungen von Eigentumsrechten. Dieses Verfahren wurde allerdings nicht vor nationalen Gerichten ausgetragen, sondern vor dem der Weltbank angegliederten *International Centre for Settlement of Investment Disputes* (ICSID).³

Der „Wasserkrieg“ in Cochabamba ist zwar der wohl bekannteste Fall der Privatisierung und Wiederverstaatlichung von Daseinsvorsorge, aber kein Einzelfall. Dies zeigen zahlreiche Beispiele von Privatisierungen der kommunalen Wasser- oder Stromversorgung weltweit: El Alto und La Paz (Bolivien); Buenos Aires, Santa Fe und Tucumán (Argentinien); Bogotá (Kolumbien); Quito (Ecuador); Shanghai und Shenyang (China); Debrecen und Pecs (Ungarn); Bangalore, Delhi und Sangli-Miraj (Indien); Nairobi (Kenia).⁴ Diese Liste ließe sich noch lange fortsetzen. Die Privatisierungen erfolgten in der Regel auf Betreiben der Weltbank oder anderer internationaler Finanzinstitutionen, dabei oft als Bedingung für Entwicklungshilfe.⁵ Viele dieser Privatisierungen sind aus ähnlichen Gründen wie in Cochabamba gescheitert und wurden daraufhin durch die privaten Investoren vor das ICSID getragen.⁶

² Genauer handelt es sich bei Aguas del Tunari um ein Konsortium, an dem zwar auch bolivianische Unternehmen beteiligt waren, dessen Mehrheitseigner aber ein niederländischer (ursprünglich: britischer) Konzern in US-amerikanischem und italienischem Eigentum ist, *Woodhouse*, *The „Guerra Del Agua“*, 39 *Stan. J. Int'l L.* (2003), 295 (311 f.).

³ ICSID, *Aguas del Tunari v. Republic of Bolivia*, ARB/02/3 v. 21.10.2005.

⁴ Siehe *Database of Failed Privatisation Projects in Water Supply and Sanitation*.

⁵ Zur Rolle der Weltbank in Projekten zur Privatisierung von Wasserversorgung siehe z.B. *Shiva*, *Water Wars*, S. 87 ff.

⁶ Siehe folgende ICSID-Fälle: *ICSID*, *Azurix v. The Argentine Republic*, ARB/01/12, Award v. 14.07.2006 (Verurteilung Argentiniens zur Zahlung einer Entschädigung i.H.v. 165.240.753 US-Dollar + Zinsen; ein Aufhebungsverfahren gegen die Entscheidung blieb erfolglos); *ICSID*, *Compañía de Aguas del Aconquija S.A. and Vivendi Universal S.A. v. Argentine Republic*, Case No. ARB/97/3, Award v. 20.08.2007 (Verurteilung Argentiniens zur Zahlung einer Entschädigung i.H.v. 105.000.000 US-Dollar + Zinsen); *ICSID*, *Bewater Gauff v. Tanzania*, ARB/05/22, Award v. 24.07.2008; *ICSID*, *Suez, Sociedad General de Aguas de Barcelona S.A., and InterAguas Servicios Integrales del Agua S.A. v. The Argentine Republic*, ARB/03/17, Decision on Jurisdiction v. 16.05.2006; *ICSID*, *Suez, Sociedad General de Aguas de Barcelona S.A. and Vivendi Universal S.A. v. The Argentine Republic*, ARB/03/19, Decision on Jurisdiction v. 03.08.2006.

Die Förderung von Privatisierungen in der kommunalen Daseinsvorsorge durch die Weltbank entspringt dabei nicht einmaligen Einzelentscheidungen, sondern umfassenden Stadtentwicklungskonzepten. Diese werden von der Weltbank selbst und von anderen internationalen Akteuren wie dem speziellen UN-Programm UN-Habitat erarbeitet und veröffentlicht. Darin werden neben öffentlich-privaten Partnerschaften oder der Privatisierung staatlicher oder kommunaler Daseinsvorsorge insbesondere die Dezentralisierung von Aufgaben, ihrer Verwaltung und ihrer finanziellen Ressourcen, sowie die Modernisierung der kommunalen Verwaltung hin zu einer „good urban governance“ gefordert.

Internationale Entwicklungsakteure wie die Weltbank oder UN-Habitat erachten diese Veränderungen von Städten als unerlässliche Voraussetzung für erfolgreiche Armutsbekämpfung. Insoweit werden Städte zugleich als zentrales Problem und Lösungsstrategie in der Armutsbekämpfung und Entwicklungspolitik angesehen.⁷

Als ein zentrales Problem, da es den Städten der Schwellen- und Entwicklungsländer oft nicht gelingt, die Befriedigung basaler Grundbedürfnisse der Menschen nach sauberem Wasser, Nahrung, sicherer Unterkunft, Bildung oder Gesundheitsversorgung zu gewährleisten, von der Vorhaltung einer für den globalen Wettbewerb tauglichen Infrastruktur ganz zu schweigen. Gleichzeitig wachsen die Städte rapide,⁸ da die Menschen vom Land, das ihnen noch weniger Lebensperspektiven zu bieten scheint, in die Städte strömen. Insoweit geht mit Urbanisierung oft eine Verslumung einher.⁹

Internationale Institutionen sehen gleichzeitig gerade in Städten die Potenz für wirtschaftliches Wachstum und damit verbunden größeren individuellen Wohlstand der Menschen.¹⁰ Städte sollen daher ein entscheidender Faktor für die Bekämpfung des globalen Problems weltweiter Armut sein. Um dieses Ziel zu erreichen, müssten Städte gut regiert, beziehungsweise verwaltet sein. Was das heißt, wird inzwischen auf internationaler Ebene festgelegt. Städte werden darüber zum Gegenstand internationaler Politik. Auf internationaler Ebene, publiziert durch internationale Institutionen oder Staatenkonferenzen, kursieren Politiken und Konzepte für das Kommunalrecht, für Städte und die Ausgestaltung ihrer Institutionen. Darin wird normiert, wie Städte regiert und konzipiert sein sollten, welche Kompetenzen sie benötigen etc. Auf globaler

⁷ *Fusco Girard*, Introduction, in: ders. et al., *The Human Sustainable City*, 1 (5).

⁸ Siehe die Statistiken in *World Bank*, *Systems of Cities*, S. 91 f.

⁹ Aktuell leben geschätzt weit über eine Milliarde Menschen in Slums, ebd., S. 93.

¹⁰ Zur kausalen Verknüpfung von ökonomischem Wachstum und einer Verbesserung der Lebensbedingungen siehe z.B. *World Bank*, *Systems of Cities*, S. viii, 5, 21; *World Bank*, *Systems of Cities*, Summary, S. 3, 4 f.; *World Bank*, *Urban Development & Local Government Program*, S. 1; *World Bank*, *World Development Report 1999/2000*, S. 139; § 7 Habitat Agenda.

Ebene wird das (Leit-)Bild von idealen städtisch-staatlichen Beziehungen und *kommunaler Governance* gezeichnet.¹¹

In der wissenschaftlichen Auseinandersetzung um internationale Bezüge von Städten standen dagegen bislang vor allem Problemstellungen wie der durch Globalisierung bedingte internationale Wettbewerb zwischen Kommunen um Investitionen aus dem In- und Ausland¹² oder Themenkomplexe wie die grenznachbarschaftliche kommunale Zusammenarbeit¹³, kommunale Außenpolitik¹⁴, Städtepartnerschaften oder europarechtliche Aspekte¹⁵ im Vordergrund. Unter dem Stichwort „*Global Cities*“ wurde außerdem die weltweit parallel verlaufende Entwicklung von Megastädten hin zu Koordinationszentren und Schaltzentralen der internationalen Finanz-, Produktions- und Warenmärkte analysiert und diskutiert.¹⁶

Mit vorliegender Arbeit sollen dagegen anknüpfend an Untersuchungen von Gerald E. Frug und David J. Barron die durch multilaterale internationale Institutionen propagierten Konzepte für Städte in den Fokus gerückt werden.¹⁷ Neben dem programmatischen und ideologischen Gehalt dieser Konzepte soll es um deren Rechtscharakter und rechtliche Wirkungen gehen.

Das erste Kapitel der Arbeit konzentriert sich auf die Einführung „internationaler Stadtkonzepte“ als Programme. Dazu wird zunächst der Untersuchungsgegenstand konkretisiert. Der Begriff „internationale Stadtkonzepte“ soll nicht sämtliche international kursierenden Ideen um Städte erfassen,

¹¹ Vgl. *Porras*, *The City And International Law*, 36 *Fordham Urb. L. J.* (2008), 537 (555); *Blank*, *The City and the World*, 44 *Colum. J. Transnat'l L.* (2006), 875 (907); *ders.*, *Localism in the New Global Legal Order*, 47 *Harv. Int'l. L. J.* (2006), 263 (264).

¹² Siehe dazu *Savitch/Kantor*, *Cities in the International Marketplace*.

¹³ Siehe dazu z.B. *Beyerlin*, *Rechtsprobleme; Niedobitek*, *Grenzüberschreitende Verträge; Kotzur*, *Grenznachbarschaftliche Zusammenarbeit in Europa; Witmer*, *Grenznachbarliche Zusammenarbeit; Pechstein/Deja*, *Was ist und wie funktioniert ein EVTZ*, *EuR* 2011, 357; *Pechstein/Weber*, *Transgemeinschaftliche interkommunale Zusammenarbeit*, *LKV* 2001, 89.

¹⁴ *Vitzthum*, *Außenpolitik der Gemeinden*, in: *Randelzhofer/Süß*, *Konsens und Konflikt*, 92; *Heberlein*, *Rechtsprechung zur „kommunalen Außenpolitik“*, *NVwZ* 1992, 543; *Wohlfahrth*, *Gemeindeaktivitäten in der Fremde*, *LKRZ* 2009, 321; *Fry*, *The Expanding Role of State and Local Governments in U.S. Foreign Affairs*, insbes. S. 91 ff.

¹⁵ *Hobe/Biehl/Schroeter*, *Europarechtliche Einflüsse; Kaltenborn*, *Schutz der kommunalen Selbstverwaltung im Recht der EU; Knemeyer*, *Kommunale Selbstverwaltung in Deutschland unter europäischem Einfluss*, in: *Pitschas/Kisa*, *Internationalisierung von Staat und Verfassung*, 245 (252ff.); *Dollinger*, *Kommunalrecht*, in: *Bergmann/Kenntner*, *Deutsches Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluss*, 807.

¹⁶ Siehe *Sassen*, *Global Cities*; außerdem Kapitel 1, A. (m.w.N.).

¹⁷ *Frug/Barron*, *International Local Government Law*, in: 38 *Urb. Law.* (2006), 1; *Blank*, *The City and the World*, 44 *Colum. J. Transnat'l L.* (2006), 875; *Porras*, *The City And International Law*, 36 *Fordham Urb. L. J.* (2008), 537; *Nijman*, *The Future of the City*, in: *Muller et al.*, *The Law of the Future and The Future of Law*, 213.

sondern nur solche, die in Dokumenten von internationalen Regierungsinstitutionen, der UN-Generalversammlung, von Staatenkonferenzen oder von vergleichbaren Foren enthalten sind. Weitgehend unberücksichtigt bleiben dagegen der Zivilgesellschaft entstammende Ansätze wie zum Beispiel der „*Right to the City-approach*“.¹⁸

In diesem Zusammenhang wird auch die Rolle der Städte selbst bei der Entwicklung solcher internationaler Stadtkonzepte, etwa durch ihre Formierung in Netzwerken, beurteilt.

Am Beispiel der Stadtkonzepte von Weltbank und UN-Habitat soll der Inhalt einiger zentraler Dokumente dargestellt werden, die sich explizit mit Städten, deren Konzeption und Rechtsbeziehungen beschäftigen. Trotz einiger Unterschiede zwischen den verschiedenen Dokumenten sind doch bestimmte gemeinsame Elemente eines internationalen Stadtkonzepts darstellbar. Dazu zählen Partizipations- und Dezentralisierungsbestrebungen, Verschiebungen in den privaten Bereich durch Privatisierung und die Wettbewerbsöffnung kommunaler Leistungserbringung sowie die Betonung von Wirtschaftlichkeit, Effizienz und *good urban governance*.

Mit ihrer inhaltlichen Darstellung soll zugleich der Programmcharakter der internationalen Stadtkonzepte herausgearbeitet werden, insoweit als diese als pragmatische und objektive Strategien mit Maßnahmenkatalog zur Lösung des Problems weltweiter Armut präsentiert werden.

Im zweiten Kapitel der Arbeit werden die internationalen Stadtkonzepte auf ihren ideologischen Gehalt überprüft. Hierbei soll die Lesart der Konzepte als durch Experten entwickelte und an objektiven Sachzwängen orientierte technokratische Programme in Frage gestellt werden. Ihre Wirkungsweise als ideologische Strategien der Selbstverständlichmachung und Universalisierung wird herausgearbeitet und den Stadtkonzepten immanente Widersprüche werden aufgedeckt.

Das abschließende dritte Kapitel der Arbeit behandelt den rechtlichen Charakter der internationalen Stadtkonzepte. Kann angesichts der zahlreichen internationalen Dokumente mit kommunalem Bezug bereits von einer Verrechtlichung der internationalen Stadtkonzepte gesprochen werden? Problematisch ist dabei, dass die Regeln zu Städten und zu Kommunalrecht überwiegend in *soft law*-Dokumenten und nicht in hartem Völkerrecht im Sinne des Art. 38 Abs. 1 IGH-Statut enthalten sind.

Darüber hinaus ist an dieser Stelle eine andere Art von Dokumenten relevant, die sich eher mittelbar auf Städte auswirken. Den rechtlichen Rahmen hierfür setzt der internationale Investitionsschutz mit dem dort normierten Schutz ausländischer Investoren vor Enteignungen und dem Grundsatz des *fair and equitable treatment*, auf deren Basis private Unternehmen Staaten

¹⁸ Siehe z.B. *Holm/Gebhardt (Hrsg.)*, Initiativen für ein Recht auf Stadt; außerdem Kapitel 1, A. (m.w.N.).

vor internationalen Schiedsgerichten auf Entschädigungszahlungen verklagen können. Städtischen Bezug haben solche Schiedsgerichtsentscheidungen, wenn kommunales Handeln (zum Beispiel die Versagung einer Erlaubnis) die Entschädigungspflicht auslöst, wenn klassische kommunale Gegenstände wie die Planungshoheit betroffen sind, oder wenn die staatliche Rücksichtnahme auf kommunale Interessen dem privaten Investor Beschränkungen auferlegt. In solchen Fällen normieren die Schiedssprüche, welche Handlungsmaßstäbe für den Staat und die Kommunen gegenüber ausländischen Investoren gelten, wodurch auch die innerstaatliche Beziehung zwischen dem Staat und den Kommunen beeinflusst werden kann.

Im Fall des „Wasserkrieges“ in Cochabamba war die Privatisierung der Wasserversorgung durch konzeptuelle Vorgaben der Weltbank vorgezeichnet. Dabei drängen sich Zweifel am ausschließlich pragmatisch-technokratischen Charakter dieser Konzepte auf. Die Klage vor einem internationalen Schiedsgericht lässt schließlich vermuten, dass die Berührungspunkte von Städten mit der Weltbank und anderen internationalen Institutionen nicht rein programmatischer Natur sind, sondern es vielmehr auch rechtliche Anknüpfungspunkte gibt.

Kapitel 1

Internationale Stadtkonzepte als Programme

Auf internationaler Ebene werden Konzepte für Städte und Stadtentwicklung entworfen. Dies geschieht insbesondere durch Akteure aus der Entwicklungspolitik, da sich in Städten einerseits Probleme wie Armut, Ungleichheit oder eine unzureichende Grundversorgung der Menschen besonders manifestieren, mit Städten andererseits aber auch besondere Chancen und Entwicklungsperspektiven verbunden werden. Auf diese internationalen Stadtkonzepte soll der Fokus gelenkt werden. In einem ersten Schritt wird dieser Untersuchungsgegenstand näher bestimmt und gleichzeitig von anderen auf internationaler Ebene kursierenden Ideen und Konzepten für Städte abgegrenzt (A.). Dabei wird auch nach den Einwirkungsmöglichkeiten der Städte selbst bei der Entwicklung dieser internationalen Stadtkonzepte gefragt (B.).

Im weiteren Verlauf des Kapitels werden die internationalen Stadtkonzepte inhaltlich eingeführt, wobei sich die Untersuchung an dieser Stelle vom oberflächlichen Textgehalt der Dokumente leiten lässt, der ein Verständnis der internationalen Stadtkonzepte als Programme nahelegt. Daher wird zunächst der Begriff des Programms kurz eingeführt (C.), bevor die Stadtkonzepte inhaltlich vorgestellt und auf ihren programmatischen Gehalt untersucht werden (D.).

Das zweite und dritte Kapitel soll die Lesart der internationalen Stadtkonzepte als Programme um die Bedeutungsebenen Ideologie und (Völker-)Recht ergänzen.

A. Untersuchungsgegenstand

Welche Dokumente werden im Verlauf der Arbeit als „internationale Stadtkonzepte“ bezeichnet und auf ihren programmatischen, ideologischen und rechtlichen Gehalt geprüft? – Der Untersuchungsgegenstand soll sich nicht auf sämtliche internationale Initiativen, Ideen und Dokumente beziehen, die zu Städten entwickelt und veröffentlicht werden. Vielmehr soll die Bezeichnung „internationale Stadtkonzepte“ nur solche Dokumente erfassen, die von internationalen Staatenkonferenzen, (Regierung-)Organisationen, von Staaten geschaffenen Institutionen oder ähnlichen Einrichtungen publiziert wurden. Da die Gründe für das Interesse dieser Akteure an Städten insbesondere mit deren negativen und positiven Auswirkungen auf Entwicklung, Wohlstand

und ökonomisches Wachstum zusammenhängen, sind es vor allem Entwicklungsakteure, die Strategien für Städte entwerfen. Von diesen sollen exemplarisch die Stadtkonzepte der Weltbank und von UN-Habitat untersucht werden. Beide multilateralen Institutionen sind nicht regional beschränkt, sondern global tätig und publizieren spezielle Stadtstrategien. Dagegen sollen die zahlreichen regionalen und bilateralen Entwicklungsagenturen, -banken und -kooperationen¹ oder Organisationen wie die OECD² nicht gesondert betrachtet werden.

Die Weltbank hat eine besondere Bedeutung in der Formulierung von Stadtkonzepten, da sie die „leading urban assistance agency“³ und der größte (nicht-private) Geldgeber im Bereich der Siedlungsentwicklung ist.⁴ Bei UN-Habitat handelt es sich um das spezielle UN-Programm für Siedlungsentwicklung. Daneben beschäftigt sich mit dem *United Nations Development Program* (UNDP) ein anderer entwicklungspolitischer Akteur der Vereinten Nationen explizit mit Fragen der Stadtentwicklung.⁵ Auch wenn die praktische Relevanz von UN-Habitat unter anderem aufgrund sehr eingeschränkter Ressourcen beschränkt ist und sich auf die Erarbeitung von Strategien konzentriert,⁶ soll sich wegen des speziellen Mandats für Siedlungen die Untersuchung UN-Habitat widmen.

Ausgenommen sind dagegen von Nichtregierungsorganisationen oder der Zivilgesellschaft formulierte Konzepte. Damit erstreckt sich die Untersuchung nicht auf Ansätze wie zum Beispiel „*Right to the City*“, „*Global Cities*“ oder der *Post-Development*-Literatur entstammende Forderungen, obwohl es sich um global kursierende Ideen handelt, die sich mit Städten und ihrer Konzeption beschäftigen:

Global Cities kennzeichnen sich nach Saskia Sassen durch vier Funktionen: Sie dienen als 1) „Kommandozentralen“ zur Organisation der globalen Wirtschaft, 2) Agglomerationsorte für Finanz- und Dienstleistungsunternehmen, die in der globalisierten Welt von zentraler Bedeutung sind, 3) Produktions- und Innovationsorte und 4) Absatzmärkte für diese Produkte.⁷ Sassen

¹ Siehe z.B. zu den *urban development programs* der *Inter-American Development Bank* (IDB): <http://www.iadb.org/en/topics/cities/cities,1175.html#.UjluKVMmGik> [zuletzt aufgerufen am 18.09.2013].

² Siehe zur Tätigkeit der OECD im Bereich *urban development*: <http://www.oecd.org/regional/> [zuletzt aufgerufen am 18.09.2013].

³ *World Bank*, *Cities in Transition*, S. 12.

⁴ Vgl. *World Bank*, *Cities in Transition*, S. 58.

⁵ Siehe zum UNDP *Schoiswohl*, UNDP, in: Wolfrum, MPEPIL.

⁶ *Brütsch*, *From Sovereign Prerogatives to Metropolitan Rule*, 14 *ISP* (2013), 307 (315 ff.).

⁷ Vgl. *Sassen*, *Global City*, S. 3 f., 127 ff.; *dies.*, *Locating Cities on Global Circuits*, in: *dies.*, *Global Networks*, 1; siehe auch *Friedmann*, *The world city hypothesis*, in: Knox/Taylor, *World cities*, 317; *Knox*, *World cities*, in: *dies./Taylor*, *World cities*, 3 (6); *Alder-*

untersucht, wie sich diese Funktionsveränderungen auf die ökonomische Struktur und soziale Ordnung der *Global Cities* und auf deren Verhältnis zu ihren Nationalstaaten und zu anderen Städten auswirken.⁸ Erfasst von der Kennzeichnung als *Global Cities* sind allerdings nur einige wenige, wirtschaftlich potente Megastädte wie New York, London oder Tokio,⁹ es geht dagegen in der analytischen *Global Cities*-Literatur nicht um umfassende Stadtkonzepte.¹⁰

Unter dem von Henri Lefebvre bereits 1968 eingeführten Schlagwort „*Right to the City*“¹¹ sammeln sich verschiedene theoretische Ansätze, praxisorientierte Initiativen und soziale Bewegungen.¹² Die sozialen Initiativen entstehen weltweit in so unterschiedlichen Städten wie Buenos Aires, Dhaka, Madrid oder Hamburg.¹³ Dabei geht es als Gegenentwurf zu neoliberalen Stadtkonzepten darum, Menschen an sie betreffenden Entscheidungen zu beteiligen. Teilhabe geht dabei über ein eher formales Verständnis hinaus und erstreckt sich auf die aktive Veränderung der eigenen, städtischen Lebenswelt.¹⁴ Die Menschen sollen sich ihre Städte aneignen. Öffentlicher Raum, Chancen, Perspektiven und Ressourcen der Stadt sollen allen Bewohnern – insbesondere ausgeschlossenen, „informellen“, diskriminierten und marginalisierten Gruppen – nutzbar und zugänglich gemacht werden. Insoweit werden nicht wie in den internationalen Stadtkonzepten nur die Probleme wie Armut und dafür angebotene (neoliberale) Lösungsmodelle in Städten verortet, sondern auch Widerstand gegen bzw. Kritik an letzteren.¹⁵

son/Beckfield, Power and Position, 109 *Am. J. Soc.* (2004), 811 (*Alderson/Beckfield* bekräftigen die *global/world city*-Hypothese in einem netzwerkorientierten Ansatz anhand empirischen Datenmaterials).

⁸ *Sassen*, *Global City*.

⁹ Ebd.; *Knox*, *World cities*, in: ders./Taylor, *World cities*, 3 (8).

¹⁰ *Frug/Barron*, *International Local Government Law*, in: 38 *Urb. Law.* (2006), 1 (9 f.); *Blank*, *The City and the World*, 44 *Colum. J. Transnat'l L.* (2006), 875 (878).

¹¹ *Lefebvre*, *The Right to the City*, in: ders., *Writings on Cities*, 147.

¹² Siehe dazu *Holm/Gebhardt* (Hrsg.), *Initiativen für ein Recht auf Stadt*; *Mitchell*, *Right to the City*; die Beiträge in *Staeheli/Dowler/Wastl-Walter* (Hrsg.), *Social Transformation, Citizenship, and the Right to the City*, 58 *GeoJournal* (2002); *Holm*, *Das Recht auf die Stadt*, „Blätter“ (8/2011), 89; *Purcell*, *Excavating Lefebvre*, 58 *GeoJournal* (2002), 99; *ders.*, *Citizenship and the Right to the Global City*, 27 *IJURR* (2003), 564; *Marcuse*, *Critical urban theory*, 13 *City* (2009), 185; *Harvey*, *Rebellische Städte*.

¹³ Siehe zu diesen Städten die Beiträge in *Holm/Gebhardt* (Hrsg.), *Initiativen für ein Recht auf Stadt*.

¹⁴ *Harvey*, *Right to the City*, 27 *IJURR* (2003), 939 (941).

¹⁵ *Mayer*, *Urbane soziale Bewegungen*, *sub|urban* (2013), 155 (157).

Ähnlich setzt die *Post Development*-Literatur einem hegemonialen, fremdbestimmten Entwicklungsdiskurs partizipative, kommunale Bewegungen und das Lokale als Alternative entgegen.¹⁶

Diesen Ansätzen ist gemeinsam, dass sie eher von zivilgesellschaftlichen Akteuren entworfen und eingebracht werden. Mit vorliegender Arbeit soll aber gerade in den Blick genommen werden, wie internationale Regierungsinstitutionen – exemplarisch: die Weltbank und UN-Habitat – sich zu Städten positionieren.

B. Einwirkungsmöglichkeiten von Städten auf die Entwicklung internationaler Stadtkonzepte

In internationalen Dokumenten finden sich zunehmend Bezüge zu Städten und deren innerstaatlichen Rechtsbeziehungen. Städte werden verstärkt von Entscheidungen auf überstaatlicher Ebene beeinflusst und zu Regelungsobjekten, indem internationale Stadtkonzepte formuliert werden. Welche Rolle spielen aber Städte selbst in diesem Prozess? Können sie die Inhalte von Konzeptionen der idealen Stadt beeinflussen, bei Entscheidungen auf internationaler Ebene mitwirken?

I. Städte in der Umsetzung der internationalen Stadtkonzepte

Fragt man, welche Bedeutung den Siedlungen selbst in frühen Dokumenten zu Siedlungspolitikern wie zum Beispiel der *Vancouver Declaration* aus dem Jahr 1976 zukommt, kann festgestellt werden, dass sich diese praktisch ausschließlich an die Staaten richtet. Die Städte selbst sind weder in der *Vancouver Declaration* noch in dem konkretisierenden *Vancouver Action Plan* ausdrücklich zum Tätigwerden aufgefordert.¹⁷ Grundlegende Veränderungen hinsichtlich der adressierten Akteure und damit auch der Instrumente zur Erreichung der Ziele finden sich zwanzig Jahre später in der Habitat-Agenda. Dort sind an vorderster Front auch Städte, private Akteure und die Zivilgesellschaft¹⁸ zum Handeln aufgefordert:

¹⁶ Siehe dazu *Esteva/Prakash*, From Global Thinking to Local Thinking, in: Rahnema/Bawtree, *Post-Development Reader*, 277; *Esteva*, FIESTA, S. 87 f.; *Escobar*, *Encountering Development*, S. xxiv, xxix, 94 ff.

¹⁷ *Blank*, *The City and the World*, 44 Colum. J. Transnat'l L. (2006), 875 (908).

¹⁸ Zivilgesellschaft: „Refers to the associations of citizens (outside their families, friends and businesses) entered into voluntarily to advance their interests, ideas and ideologies. The term does not include profit-making activity (the private sector) or governing (the public sector)“, *UN*, *We the peoples* (Cardoso-Report), A/58/817, S. 13.

„While Habitat II is a conference of States and there is much that national Governments can do to enable local communities to solve problems, the actors who will determine success or failure in improving the human settlements condition are mostly found at the community level in the public, private and non-profit sectors. It is they, local authorities and other interested parties, who are on the front line in achieving the goals of Habitat II.“¹⁹

Diese Handlungsaufforderung gegenüber kommunalen Gebietskörperschaften findet sich in der gesamten Habitat Agenda und im ausführenden *Global Plan of Action* wieder, wo regelmäßig nicht nur allgemein die „*Governments at the appropriate levels*“ sondern explizit „*local authorities*“²⁰ adressiert werden. Städten wird eine besondere Bedeutung bei der Verbesserung der Lebensqualität beigemessen, da es sich um die (unter-)staatliche Ebene handelt, die dem Bürger am nächsten ist.²¹

Diese Entwicklung zeichnet sich auch im Zusammenhang der Agenda 21 ab.²² Zu den wichtigen Gruppen, die durch die Agenda 21 eine Stärkung erfahren sollen, gehören insbesondere die Kommunen (Kapitel 28). Diese werden zu einem wichtigen Partner bei der Verfolgung der Agendaziele wegen ihrer besonderen Nähe zu den Ursachen der mit der Agenda bekämpften Probleme, der Nähe zur Bevölkerung und der in vielen Staaten bestehenden Handlungsbefugnisse von Kommunen im Bereich Infrastruktur und Planung.²³ Daher sollen die Kommunen unter Beteiligung ihrer Bürger sowie nichtstaatlicher und privater Organisationen kommunale Agenden 21 entwickeln (§§ 28.2 a), 28.3 Agenda 21). Gleichzeitig soll die Zusammenarbeit, gegenseitige Hilfe und der Erfahrungsaustausch zwischen Kommunen angeregt werden (§§ 28.2 c), 28.5 Agenda 21).²⁴ Außerdem sollen Partnerschaften zwischen Organen und Organisationen wie dem Entwicklungsprogramm der UN (UNDP), HABITAT, dem Umweltprogramm der UN (UNEP), der Weltbank, regionalen Banken, dem Internationalen Gemeindeverband (IULA), der *World Association of the Major Metropolises*, dem *Summit of Great Cities of the World* und der *United Towns Organization* gefördert und gestärkt werden (§ 28.4 Agenda 21).

Nachdem anfänglich noch vor allem die Staaten als Akteure und Adressaten zur Erreichung der statuierten Ziele begriffen wurden, treten nun also andere Akteure als wichtige Partner neben die Staaten und werden als solche

¹⁹ § 56 Habitat Agenda; siehe z.B. auch § 174 *Outcome Document World Summit 2005* (UN-GV Res. A/RES/60/1); § 167 *Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development*.

²⁰ Z.B. §§ 75, 79, 85 f., 96–98, etc. Habitat Agenda.

²¹ Siehe z.B. § 102 Habitat Agenda.

²² *Frug/Barron*, *International Local Government Law*, in: 38 *Urb. Law.* (2006), 1 (26 f.).

²³ § 28.1 Agenda 21.

²⁴ § 28.5 Agenda 21; siehe auch §§ 108, 178, 211 b) Habitat Agenda.

in internationalen Dokumenten unmittelbar zum Handeln aufgefordert.²⁵ Hierzu gehören die Kommunen sowie verschiedene Akteure der Zivilgesellschaft und der Privatwirtschaft. Die internationale Gemeinschaft beauftragt also die Kommunen, an der Verwirklichung der durch die Staatengemeinschaft gesetzten Ziele mitzuwirken. In einem weltweiten Austausch- und Konsultationsprozess sollen Städte eine wichtige Rolle einnehmen.

II. Städte bei der Erarbeitung internationaler Stadtkonzepte

Die Bedeutung der Kommunen als Adressaten der internationalen Stadtkonzepte beschränkt sich nicht darauf, die seitens internationaler Organisationen oder in zwischenstaatlicher Absprache gesetzten Ziele umzusetzen. Vielmehr wird ihnen inzwischen auch eine eigenständige Rolle zur Mitwirkung bei der Entwicklung der Ziele auf internationaler Ebene eingeräumt.

Daher gelingt es den Kommunen zunehmend, ihre Interessen auf internationaler Ebene zu vertreten: Städte organisieren sich zu diesem Zweck in internationalen Stadtnetzwerken und versuchen, neben Privaten als zivilgesellschaftliche *global governance*-Akteure beim Entstehungsprozess internationaler Stadtkonzepte mitzuwirken.²⁶ Angesichts der Globalisierungsprozesse, die nicht nur eine Entgrenzung des Kapital- und Warenverkehrs, der Kommunikation oder von Migrationsbewegungen bewirken, sondern auch die damit einhergehenden Probleme wie Wirtschaft- und Währungskrisen, Umweltverschmutzung, Terrorismus, Asylpolitik oder Armutsbekämpfung internationalisieren,²⁷ ist auch das klassische, staatszentrierte Völkerrecht einem Wandlungsprozess unterworfen. Auf globaler Ebene existiert keine übergeordnete, hierarchische Regierungsautorität, vielmehr funktioniert die globale Ordnung nach anderen Strukturen und einer anderen Handlungskoordination zwischen den verschiedenen Akteuren als dies auf nationaler Ebene der Fall ist (*global governance*).²⁸ In diese Strukturen werden in starkem Maße neben den Staaten und den von diesen geschaffenen internationalen Organisationen

²⁵ *Nijman*, *The Future of the City*, in: Muller et al., *The Law of the Future and The Future of Law*, 213 (219); *Blank*, *The City and the World*, 44 *Colum. J. Transnat'l L.* (2006), 875 (909 f.).

²⁶ *Frug/Barron*, *International Local Government Law*, in: 38 *Urb. Law.* (2006), 1 (23 ff.); *Salomón/Sánchez*, *Political Articulation of Local Authorities as a Global Actor*, 2 *bpsr* (2008), 127 (insbes. 133); *Blank*, *The City and the World*, 44 *Colum. J. Transnat'l L.* (2006), 875 (889, 930–932); *ders.*, *Localism in the New Global Legal Order*, 47 *Harv. Int'l. L. J.* (2006), 263 (263, 268 f.).

²⁷ Vgl. *Rosenau*, *Governance, order, and change*, in: *ders./Czempiel*, *Governance without government*, 1 (3); *Schlussbericht der Enquete-Kommission Globalisierung der Weltwirtschaft*, BT-Drs. 14/9200, S. 416 f.

²⁸ Vgl. *Rosenau*, *Governance, order, and change*, in: *ders./Czempiel*, *Governance without government*, 1 (7); siehe Kapitel 1, D. IV. 3. a) bb) m.w.N.

NGOs, Netzwerke und Akteure der Zivilgesellschaft mit einbezogen.²⁹ Diesen kommt vor allem die Funktion der Beratung, Expertise und Kontrolle zu. Außerdem bringen sie ihre Interessen durch Lobbyarbeit bei internationalen Organisationen, Foren und Staatenkonferenzen ein.

In diesem Bereich zivilgesellschaftlicher Beteiligung spielen inzwischen von Städten gegründete internationale Netzwerke eine immer größere Rolle. Diese Entwicklung wird von den globalen Akteuren begrüßt: In den untersuchten Dokumenten zur Siedlungspolitik handelt es sich bei der internationalen Vernetzung von Städten um eine wichtige Komponente.³⁰

Bei der weiteren Ausgestaltung der Konzepte sollen Stadtnetzwerke in der Regel explizit miteinbezogen werden. UN-Habitat arbeitet eng zusammen mit dem 2000 gegründeten *United Nations Advisory Committee of Local Authorities* (UNACLA), einem Beratungsgremium, das mit Bürgermeistern und Vertretern von Gemeindeverbänden besetzt ist.³¹ Darüber hinaus besteht eine Kooperationsvereinbarung zwischen UN-Habitat und der *World Organisation of United Cities and Local Governments* (UCLG).³² Der Entwurf der Weltcharta der kommunalen Selbstverwaltung wurde von UN-Habitat zusammen mit der internationalen Städtevereinigung *World Associations Of Cities And Local Authorities Coordination* (WACLAC) erarbeitet, und auch an der Entwicklung der *International Guidelines on Decentralisation* wurden Stadtnetzwerke beteiligt.³³ Im Cardoso-Report über die Beziehung der Vereinten Nationen zu der Zivilgesellschaft aus dem Jahr 2004 wird eine systematische Einbeziehung von Stadtnetzwerken, Kommunen und deren gewählten Repräsentanten als zivilgesellschaftliche Akteure in internationale Prozesse empfohlen. Dadurch soll ein Ausgleich für demokratische und legitimatorische Defizite der globalen Ordnung geschaffen und so die *global governance* gestärkt werden.³⁴ So erhoffen sich die Vereinten Nationen durch die Einbindung lokaler Akteure in globale Entscheidungsprozesse eine nähere Verbin-

²⁹ Zangl/Zürn, *Make Law, Not War*, in: Mayer, *Konfliktregelung und Friedensstrategien*, 523 (526), die insoweit von der Vergesellschaftung des Regierens sprechen; siehe Kapitel 1, D. IV. 3. a) bb) m.w.N.

³⁰ Z.B. §§ 108, 178, 211 b) Habitat Agenda.

³¹ <http://www.unhabitat.org/content.asp?cid=89&catid=366&typeid=24&subMenuId=0> [zuletzt aufgerufen am 07.10.2013]; siehe zur Zusammenarbeit von Stadtnetzwerken und UN-Habitat Salomón/Sánchez, *Political Articulation of Local Authorities as a Global Actor*, 2 bpsr (2008), 127.

³² http://ww2.unhabitat.org/unacla/documents/uclg_cooperation.pdf [zuletzt aufgerufen am 15.10.2013].

³³ Nijman, *The Future of the City*, in: Muller et al., *The Law of the Future and The Future of Law*, 213 (225).

³⁴ UN, *We the peoples* (Cardoso-Report), A/58/817, S. 10, § 101.

dung mit den Bürgern sowie eine bessere Information über lokaler Prioritäten und bessere Lösungsansätze für Probleme.³⁵

Beispiele für solche internationalen Stadtnetzwerke sind: UCLG, WACLAC, *Mayors' Organizations (World Mayor, City Mayors)*, *World Federation of United Cities (WFUC)*, *World Urban Forum*, *The International Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI)*, *Global Metro City*, *Glocal Forum*, *Cities Alliance*, *Sister Cities International* (2.500 Städte in 125 Ländern), *International City/county Management Association*, sowie eine Vielzahl an regionalen Netzwerken.³⁶

Diese Stadtnetzwerke haben partiell bereits eine beachtliche Mitgliederstruktur. So sind etwa in der UCLG, der sowohl einzelne Städte als auch nationale kommunale Verbände beitreten können (vgl. Art. 6, 7 *Constitution UCLG*), derzeit über 1000 Städte aus 95 Ländern organisiert, hinzukommen über 100 kommunale Verbände.³⁷ Aufgrund der großen Mitgliederzahl und der damit verbundenen breiten Basis der Repräsentation nimmt UCLG inzwischen eine bedeutende Position als Vertretung von kommunalen Interessen auf internationaler Ebene ein.³⁸ Der Cardoso-Report empfiehlt, UCLG als „*advisory body*“ zu *governance*-Themen anzusehen, und zwar nicht nur bezogen auf „*urban development issues*“, sondern auf das gesamte Themenspektrum der „*international governance*“.³⁹

Zu den von UCLG, aber auch von den meisten anderen internationalen Stadtnetzwerken verfolgten Zielen gehört vor allem die Förderung einer demokratischen kommunalen Selbstverwaltung weltweit (Art. 3 a. *Constitution UCLG*), die Ermöglichung einer effektiven politischen Repräsentation von kommunalen Gebietskörperschaften in der internationalen Gemeinschaft, insbesondere bei den Vereinten Nationen (Art. 3 c *Constitution UCLG*), die Entwicklung der Organisation zur weltweiten Expertise- und Informationsquelle über örtliches Regieren (Art. 3 d *Constitution UCLG*) und die Förderung eines gegenseitigen Erfahrungs- und Informationsaustauschs, sowie des Vernetzungs- und Partnerschaftsprozesses von Städten weltweit (Art. 3 e, j *Constitution UCGL*). Die Strategie zur Verwirklichung dieser Ziele sieht insbesondere eine aktive Lobbyarbeit der UCLG und eine Einflussnahme auf internationale Politikgestaltung vor, um die Rolle und den Status von kommunalen Gebietskörperschaften auf internationaler Ebene zu verbessern (Art. 4 a *Constitution UCLG*), insoweit insbesondere auch eine Zusammenar-

³⁵ Vgl. UN, *We the peoples* (Cardoso-Report), A/58/817, S. 10 f.

³⁶ Vgl. Blank, *The City and the World*, 44 Colum. J. Transnat'l L. (2006), 875 (930); Frug/Barron, *International Local Government Law*, in: 38 Urb. Law. (2006), 1 (24 f.).

³⁷ <http://www.uclg.org/en/organisation/about> [zuletzt aufgerufen am 12.10.2013].

³⁸ Frug/Barron, *International Local Government Law*, in: 38 Urb. Law. (2006), 1 (25 f.).

³⁹ UN, *We the peoples* (Cardoso-Report), A/58/817, Proposal 18, § 118.