

Trotz Risiken und Nebenwirkungen Die Chancen der Bürgerbeteiligung in der Entwicklungspolitik

Constantin Manuel Bosancianu, Ana Garcia-Hernandez und Macartan Humphreys

Verfahren der Bürgerbeteiligung sind in den letzten Jahrzehnten populär geworden. Sie reichen von Diskussionen zur Zukunft der Europäischen Union über landesweite Experimente mit Bürgerhaushalten bis hin zu kommunalen Entscheidungen über Entwicklungsprojekte im ländlichen Afghanistan. Die Befürworter solcher Foren verweisen auf deren zahlreiche Vorteile: Verbesserung politischer Entscheidungen durch Einbeziehung kommunalen Wissens, ein höheres Maß an sozialer Inklusion und eine potenziell höhere Übereinstimmung zwischen den Ergebnissen und Entscheidungen – und den Prioritäten vor Ort. Langfristig können solche Beratungen auch die Vertrauensbildung zwischen den Kommunen und den politischen Akteuren stärken, den Rechtfertigungsdruck erhöhen und die Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger mit den politischen Verfahren verbessern. Richtig strukturiert und begleitet haben sie das Potenzial, Ungleichheiten in der politischen Mitsprache zu verringern.

Wie bei jedem politischen Prozess besteht jedoch auch hier das inhärente Risiko, dass die Eliten einen großen Einfluss auf den Prozess ausüben und Ungleichheiten eher verstärkt werden. Um herauszufinden, wie stark beide Risiken Bürgerforen beeinträchtigen, haben wir von November 2019 bis Februar 2020 eine Reihe von Bürgerversammlungen in Kampala, der Hauptstadt Ugandas, begleitet, bei denen die Schaffung einer „Bürgercharta“ für die Stadt beraten wurde.

Wie schwer wiegt das Risiko ungleicher Beteiligung? Die Teilnahme an Bürgerforen erfordert Zeit, Interesse an kommunalen Themen und die Fähigkeit, in der Öffentlichkeit Argumente für die eigenen Positionen vorzutragen. Diese Eigenschaften sind in der Bevölkerung ungleich verteilt und führen in der Regel dazu, dass die Teilnehmenden keine repräsentative Gruppe darstellen. Selbst unter den Aktiven könnte das Ausmaß des Engagements ungleich verteilt sein. Durch diese doppelte Selbstaussage könnten die Anliegen, die gegenüber den Entscheidungsträgern vorgebracht werden, möglicherweise nur ein Zerrbild der Ansichten der Allgemeinheit sein.

Wie groß ist der Einfluss der Eliten? Auch wenn Beteiligungsverfahren den Bürgerinnen und Bürgern politische Mitsprache ermöglichen sollen, haben staatliche Akteure die Möglichkeit, Einfluss auf diesen Prozess zu nehmen. Das Verfahren zur Entwicklung der Local Authority Service Delivery Action Plans (LASDAP) in Kenia ist ein gutes Beispiel. Jedes Jahr von September bis Dezember bieten Versammlungen auf Bezirksebene allen Bürgerinnen und Bürgern Kenias die Möglichkeit, Projekte für ihren Bezirk vorzuschlagen. Diese Vorschläge werden schrittweise auf höherer Ebene zusammengeführt und durchlaufen ein Prüf- und Abstimmungsverfahren, bevor sie schließlich dem Ministerium für kommunale Selbstverwaltung vorgelegt werden. Die Auftaktversammlung wird von einem Beamten oder einer Beamtin organisiert, der/die die Rolle des/der LASDAP-Beauftragten übernimmt. Lokale Ratsmitglieder mobilisieren dann Teile der Bevölkerung für die Teilnahme und die Leitung der Versammlung. Durch diese Interaktionen behalten die Eliten zu nahezu jedem Zeitpunkt des Verfahrens die Zügel in der Hand. Sie kontrollieren nicht nur, wer überhaupt zur Versammlung kommt, sondern auch, wer von den Anwesenden sich wie beteiligt. Sie sind somit in der Lage, die Diskussion in Richtung der von ihnen favorisierten Projekte zu lenken oder von unangenehmen Projekten fernzuhalten beziehungsweise zumindest deren Ausmaß zu begrenzen. Und selbst wenn die Eliten

Summary: In spite of their great promise, citizen consultation projects may fail to reflect community preferences. This can happen because participation and engagement are skewed, or because the leaders in charge of managing them are able to influence the proceedings. In a project in Kampala, Uganda, the effectiveness of these processes was examined. Although evidence of inequality in engagement and of leader influence over outcomes was found, these do not spill over to create inequalities in whose view gets reflected in meeting outcomes. This suggests that, under the right conditions, consultations are able to accurately channel popular preferences.

Kurz gefasst: Bürgerbeteiligungsverfahren bilden die Präferenzen der Bevölkerung mitunter nur unzureichend ab. Dies kann am ungleichen Engagement der Beteiligten in der Entscheidungsfindung liegen oder daran, dass die Verfahrensverantwortlichen den Prozess beeinflussen. Bei einem Projekt in Kampala (Uganda) wurde die Wirksamkeit solcher Verfahren untersucht. Es finden sich zwar Belege für ungleiche Beteiligung und den Einfluss der Eliten auf die Ergebnisse, doch dies führt nicht zu Ungleichheiten in Bezug darauf, wessen Ansichten sich in den Ergebnissen der Beratungen widerspiegeln. Beteiligungsverfahren können unter den richtigen Bedingungen ein wertvolles Instrument zur Kanalisierung von Bürgerinteressen sein.



Constantin Manuel Bosancianu ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Institutionen und politische Ungleichheit. In seiner aktuellen Forschung befasst er sich auf der Makroebene mit den Determinanten politischer Ungleichheit zwischen sozioökonomischen Gruppen. *[Foto: David Ausserhofer]*

manuel.bosancianu@wzb.eu

nicht versuchen, aktiv Einfluss zu nehmen, antizipieren die Bürgerinnen und Bürger eventuell deren Werte und Präferenzen und handeln so, wie es die politische Führung vermeintlich wünscht. Der Einfluss der Eliten ist keineswegs allumfassend; gut organisierte Bürgergruppen können diesen Vorteil jederzeit aushebeln, ihre eigenen Vorschläge auf die Tagesordnung bringen und sich somit über die Präferenzen der Führung hinwegsetzen. Dennoch sollte der Einfluss der Eliten nach mehrfacher Wiederholung des Verfahrens erkennbar werden – wie im Casino, wo auf lange Sicht immer die Bank gewinnt. Um diese Dynamik zu untersuchen und zu messen, stützten wir uns auf einen ähnlichen Prozess von Interaktionen zwischen der Verwaltung und Bürgern in Kampala.

In Zusammenarbeit mit der Kampala Capital City Authority (KCCA) konnten wir die Organisation von Bürgerversammlungen bei der Entwicklung einer „Bürgercharta“ begleiten, die klare Vorgaben für die Erbringung von Dienstleistungen und damit für die Aufgaben der KCCA formulieren soll. Die Datenerhebung umfasste 188 beratende Versammlungen, die in den Kirchengemeinden der Stadt organisiert wurden. Ziel war, die Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger zu messen. Von den 2.300 Teilnehmenden an unserem Projekt wurden 1.500 zufällig ausgewählt, die Versammlungen zu besuchen. Per Zufall wurden die Versammlungen bestimmt, bei denen ein/e KCCA-Mitarbeiter/in den Vorsitz innehatte (rund die Hälfte). Die übrigen Versammlungen wurden von Moderatoren externer Organisationen (unserem Projektpartner Innovations for Poverty Action Uganda) geleitet, die vorab eine Schulung in neutraler Versammlungsleitung erhalten hatten.

Diese Struktur ermöglichte eine relativ kontrollierte Umgebung für die Interaktionen zwischen Bürgern und Diskussionsleitern. Die Präferenzen von Bürgern und Diskussionsleitung wurden vor und nach den Versammlungen über eine Befragung erfasst; das Engagement der Teilnehmenden wurde während der Versammlungen beobachtet. Insgesamt boten die Versammlungen eine hervorragende Möglichkeit, zu untersuchen, wie und in welchem Ausmaß Bürger, Bürgerinnen und Diskussionsleitung jeweils die Dynamik der Versammlung prägen und Einfluss auf die Ergebnisse nehmen. Die Beobachtungen versetzen uns in die Lage, unsere beiden Hauptfragen zu beantworten: Gibt es eine Kontrolle durch die Eliten? Gibt es Ungleichheiten in der Beteiligung? Und: Wie beeinflussen diese Ungleichheiten die Ergebnisse?

Bezogen auf die Beteiligung lassen sich zwei Aspekte unterscheiden. Wer beteiligt sich? Auf welche Weise findet die Teilnahme statt? Von den eingeladenen 1.500 Bürgerinnen und Bürgern nahmen rund 800 an den Versammlungen teil, aber bei den Teilnahmequoten lassen sich keine klaren Unterschiede zwischen Männern und Frauen, Personen mit höherer und niedriger Bildung oder nach muttersprachlichen Kenntnissen in Luganda (der Hauptsprache auf den Versammlungen) erkennen. Zwar gibt es Unterschiede nach Vermögen, aber die Armen sind stärker vertreten als die Reichen.

Beim Ausmaß des Engagements, das diese Untergruppen während der Versammlungen zeigten, sind dagegen Ungleichheiten erkennbar. Es gibt Unterschiede in der Anzahl der Redebeiträge während der Versammlungen. Privilegiertere Teilnehmende sind aktiver: Das gilt für Männer allgemein, aber auch Personen mit muttersprachlichen Kenntnissen in Luganda kommen in den Beratungen häufiger zu Wort. Dies ist ein besorgniserregender Befund, wenn man bedenkt, dass solche Gruppen unterschiedliche Präferenzen haben: So sind zum Beispiel die Armen im Vergleich zu den Reichen voraussichtlich eher gegen höhere Steuern und Abgaben in der Stadt.

Wie sieht es mit der Kontrolle durch Eliten aus? Unsere Befunde zeigen auch, dass die Diskussionsleiter tatsächlich einen gewissen Einfluss auf die Ergebnisse der Versammlung ausüben. Um dies zu bewerten, verglichen wir die Ergebnisse aus Versammlungen, die von demselben Moderator geleitet wurden, mit Ergebnissen aus Versammlungen, bei denen andere Personen die Diskussionsleitung hatten. Je mehr sich die Ergebnisse aus der ersten Versammlungsgruppe ähneln, desto mehr ist zu vermuten, dass dies in der Identität des Diskussionsleiters begründet ist. Die Diskussionsleitung übt auf nahezu alle Themen der

Versammlung einen moderaten Einfluss aus. Bei einigen Diskussionsthemen lassen sich ein Sechstel bis ein Drittel der Variationen in den Versammlungsergebnissen daraus ableiten, wer diese Diskussionen moderiert hat.

Angesichts der durchgängig nachweisbaren Ungleichheiten, sowohl zwischen den Bürgern als auch zwischen Bürgern und Eliten in unserem Beteiligungsszenario, wäre zu erwarten, dass auch die Ergebnisse der Versammlung zugunsten bestimmter Untergruppen ausfallen. Dafür gibt es jedoch kaum Belege. Bei einigen unserer Diskussionsthemen war festzustellen, dass von der KCCA moderierte Versammlungen zu anderen Ergebnissen kamen als Versammlungen, die von externen Moderatoren geleitet wurden. Weiter lässt sich dieses Muster aber nicht verfolgen. Keiner Untergruppe gelingt es, in den Versammlungen durchgängig ihr angestrebtes Ergebnis zu erreichen. Das mag überraschen, aber es steht im Einklang mit anderen Verfahren, in denen Ungleichheiten der Anfangsphase überwunden werden und bei denen eine Kontrolle durch die Eliten sich nicht in einer systematischen Bevorteilung einer bestimmten gesellschaftlichen Gruppe niederschlägt.

Unsere Befunde zeigen: Für die Übermittlung der Präferenzen der Bevölkerung an die politischen Entscheidungsträger sind Teilnahmeverfahren ein vielversprechendes Instrument – und zwar trotz vorhandener politischer Ungleichheit. Denn selbst durch Bemühungen, eine gleiche Beteiligung und eine neutrale Versammlungsleitung zu gewährleisten, konnten Ungleichheiten nicht beseitigt werden. Doch ihre Auswirkungen sind recht moderat. Obwohl zum Beispiel wohlhabendere Bürger in den Versammlungen häufiger zu Wort kommen, gelingt es ihnen nicht durchgängig besser als ärmeren Bürgern, ihre angestrebten Ziele zu erreichen. Dies bedeutet, dass Teilnahmeverfahren trotz aller Risiken ein valides und wertvolles Instrument zur Kanalisierung von Bürgerinteressen sein können. Unsere Forschung birgt darüber hinaus noch eine weiterführende Erkenntnis – und zwar bezüglich der Art und Weise, wie wir Abweichungen von der politischen Gleichheit an bestimmten Punkten des politischen Prozesses bewerten. Häufig entdecken wir solche Ungleichheiten beim Input, etwa bei der Wahlbeteiligung oder beim Zugang zu Institutionen. Auf dieser Grundlage erwarten wir im nächsten logischen Schritt, dass dies im weiteren Verlauf wahrscheinlich zu ähnlichen Ungleichheiten führen wird.

Unsere Erfahrung mit den Beratungen zur Bürgercharta in Kampala zeigt: Dies ist nicht immer der Fall. Die politischen Akteure registrieren die Präferenzen und Handlungen der Bürgerinnen und Bürger und reagieren darauf; ihre Handlungen können also die anfänglichen Ungleichheiten verstärken, aber auch verringern. Es ist die Interaktion zwischen diesen verschiedenen Phasen, die die finale Verteilungungleichheiten hervorbringt. Nur wenn die Entwicklung des gesamten Prozesses untersucht wird, ist die Forschung in einer guten Position, das Ausmaß der politischen Ungleichheit beurteilen zu können.

Literatur

Humphreys, Macartan/Masters, William A./Sandhu, Martin E.: „The Role of Leaders in Democratic Deliberations: Results from a Field Experiment in São Tomé and Príncipe“. In: *World Politics*, 2006, Jg. 58, H. 4, S. 583–622.

Parthasarathy, Ramya/Rao, Vijayendra/Palaniswamy, Nethra: „Deliberative Democracy in an Unequal World: A Text-As-Data Study of South India's Village Assemblies“. In: *American Political Science Review*, 2019, Jg. 113, H. 3, S. 623–640.

Rose, Jonathan/Omolo, Annette: *Six Case Studies of Local Participation in Kenya*. Nairobi: The World Bank 2013.

Sheely, Ryan: „Mobilization, Participatory Planning Institutions, and Elite Capture: Evidence from a Field Experiment in Rural Kenya“. In: *World Development*, 2015, Jg. 67, S. 251–266.



Ana Garcia-Hernandez ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der Abteilung Institutionen und politische Ungleichheit am WZB sowie Doktorandin der Ökonomie an der NOVA Universität Lissabon. Ihre aktuelle Forschung beschäftigt sich mit der Frage, inwiefern sich eine wachsende politische Beteiligung von Frauen in Entwicklungsländern auf gemeinschaftliche Ergebnisse auswirkt. (Foto: Thu-Ha Nguyen)

ana.garcia-hernandez@wzb.eu

Macartan Humphreys ist Direktor der Abteilung Institutionen und Politische Ungleichheit am WZB und Professor für Politikwissenschaft an der Columbia University, New York. Vgl. auch seinen Beitrag mit Julio Solis in diesem Heft.

macartan.humphreys@wzb.eu