

Wenn Nord und Süd zusammenarbeiten

Erfahrungen aus einem Projekt in Uganda

Die Frage, welche Mechanismen politische Teilhabe ermöglichen, ist eine der Kernfragen der WZB-Abteilung Institutionen und politische Ungleichheit. Freude und Neugier waren daher groß, als aus der ugandischen Hauptstadt Kampala die Anfrage an das Team um Macartan Humphreys kam, die Erarbeitung einer Bürgercharta zu unterstützen. Es begann ein aufschlussreiches Zusammenspiel von Wissenschaft und Praxis und ein Prozess der Koproduktion von Nord und Süd.

Nora Chirikure und Macartan Humphreys

Im Jahr 2018 wandte sich die Stadtverwaltung der ugandischen Hauptstadt Kampala (Kampala Capital City Authority – KCCA) an uns. Die Planungsabteilung bat uns, bei der Ausarbeitung einer „Bürgercharta“ für ihre Stadt zu helfen, also eines öffentlichen Dokuments, in dem die Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger an die Stadtregierung niedergelegt werden sollten. Eine solche Charta sollte das Regierungshandeln verbessern und marginalisierten Bürger*innen dabei helfen, ihre Rechte einzufordern.

Unsere Forschungsgruppe am WZB beschäftigt sich mit Institutionen und politischer Ungleichheit – wir freuten uns also über die Anfrage. Wir untersuchen schon lange Mechanismen der politischen Verantwortlichkeit. Besonders interessant ist es, wenn Regierungsbehörden selbst nach Wegen suchen, ihrer Verantwortung gerecht zu werden, und noch interessanter ist es, das Entstehen einer Institution zu begleiten und ihre Wirksamkeit und Legitimität zu untersuchen.

Welche Rolle jedoch konnten wir sinnvollerweise – und ethisch vertretbar – spielen? Wir sind weder Berater*innen noch Dienstleister*innen. Wir sind auch keine Aktivist*innen, die versuchen, Gemeinwesen innovative Konzepte aufzuzwingen. Unser Interesse gilt dem Hervorbringen von Wissen – allerdings mit der Motivation, Ungleichheiten zu bekämpfen. In diesem Fall wollten wir vor allem verstehen, wie politische Ungleichheit Entscheidungen beeinflusst und wie Institutionen Ungleichheit beeinflussen können. Es gab drei Möglichkeiten, uns einzubringen: Wir konnten Wissen aus der sozialwissenschaftlichen Forschung weitergeben, die Forderungen der Bürger und ihre Umsetzung in der Charta wissenschaftlich begleiten und unsere Erkenntnisse allen am Prozess Beteiligten vermitteln.

Bei unserem ersten Besuch in Kampala trafen wir uns mit den Leiter*innen aller Abteilungen der Stadtverwaltung, um über Entwürfe und mögliche Auswirkungen der Charta zu diskutieren. Wir hielten einen Vortrag im schönen Ratssaal des Rathauses, unter den Augen aller

dort porträtierten Oberbürgermeister Kampalas. Wir stellten Fragen, die in diesem frühen Stadium von Bedeutung waren: Wie wurden ähnliche Chartas entworfen? Welche Konsultationsprozesse haben sich dafür bewährt zu erfahren, was die Bürgerinnen und Bürger wollen? Gibt es Belege dafür, dass solche Projekte etwas bewirken können? Leider mussten wir berichten, dass die Belege für die Wirksamkeit eher schwach sind. Die zugrundeliegende Theorie ist recht solide, aber empirische Beweise gibt es weniger, als zu erhoffen wäre. Viele Beispiele – auch aus Uganda selbst – zeigen, dass Bewertungsbögen für Bürger*innen deren Bereitschaft nicht nennenswert steigern, die Regierenden zur Rechenschaft zu ziehen. Immerhin gibt es ein paar Belege dafür, dass es eine stärkende Wirkung auf Menschen haben kann, wenn ihnen ihre Rechte klar vermittelt werden. Es war ermutigend zu sehen, dass diese Diskussionen die Verantwortlichen der Stadt Kampala motivierten: Sie waren bereit, innovative Ideen zu testen und Grundlagen für eine wissenschaftliche Auswertung zu schaffen.

Zunächst identifizierten wir eine Reihe von Forschungsfragen. Eine Gruppe davon bezog sich auf die Entstehung der Charta, eine zweite auf die Teilnahme am Charta-Prozess und die Auswirkungen der Charta selbst. Wir wollten die Nachfrage der Bürger*innen nach einer Charta verstehen, aber auch etwas über die Zu-



Macartan Humphreys ist Direktor der Abteilung *Institutionen und Politische Ungleichheit am WZB* und Honorarprofessor an der *Humboldt-Universität zu Berlin*. Aktuelle Forschungsschwerpunkte sind die *Entwicklung nach Konflikten, ethnische Politik, politische Autorität und Führung sowie demokratische Entwicklung*.
macartan.humphreys@wzb.eu

Foto: © WZB/Jacobia Dahm, alle Rechte vorbehalten.



Nora Chirikure ist Doktorandin in der Abteilung *Institutionen und Politische Ungleichheit*. Ihr Forschungsschwerpunkt liegt auf den Schnittstellen von *Technologie, Kultur und Politik*.
nora.chirikure@wzb.eu

Foto: © WZB/privat, alle Rechte vorbehalten.

verlässigkeit von Konsultationsprozessen zur Ermittlung der Interessen der Bürger*innen erfahren: Führen Konsultationen zur wahrheitsgetreuen Abbildung der Bürgermeinungen oder beeinflussen politisch mächtigere Akteure das Ergebnis? Wir organisierten 250 Gesprächsgruppen in der ganzen Stadt, in denen zufällig ausgewählte Bürgerinnen und Bürger gebeten wurden, eine Reihe von Prioritäten für die Charta zu diskutieren. Hier beteiligten wir Angestellte der Stadtverwaltung, die die Hälfte der Treffen moderierten. Involviert war auch die amerikanische Nichtregierungsorganisation „Innovations for Poverty Action“. Außerdem arbeiteten wir mit dem Politikwissenschaftler Grace-Edward Galabuzi von der Makerere University in Kampala zusammen. Er organisierte mit seinen Studierenden eine Reihe von Fokusgruppen in Gemeinden, um ähnliche Fragen mit Hilfe qualitativer Methoden zu untersuchen.

Die Partnerschaft mit der Stadtverwaltung kam unserer Studie in mehrfacher Hinsicht zugute. Ihre direkte Unterstützung sowohl mit Personal als auch dabei, die Bürger*innen zur Teilnahme zu motivieren, war unerlässlich. Zweitens lieferten die Angestellten ihre Vorannahmen über die Ansichten der Bürger*innen und boten uns damit eine Grundlage für die Interpretation der Ergebnisse. In einigen Fällen gingen sie davon aus, dass die Prioritäten der Bürger*innen von ihren eigenen abweichen würden, aber sie waren sehr daran interessiert, mehr darüber zu erfahren. Schließlich berieten

Bildunterschrift_x07
Foto: © Vor- und Nachname,
alle Rechte vorbehalten

uns Leitungspersonen aus der Stadtverwaltung zu verschiedenen Details der Forschung. Die lokalen Behörden drängten uns, unsere Stichproben in zweierlei Hinsicht zu erweitern und anzupassen: Wir sollten uns nicht nur auf geografische Stichproben stützen, sondern auch Berufsgruppen einbeziehen, die bei geografischen Stichproben übersehen werden könnten, etwa Marktverkäufer*innen oder die große Gruppe der Motorradtaxi-Fahrer in Kampala. Sie rieten uns auch, die Leitungen der untersten politischen Einheiten und die Bezirksbürgermeister*innen einzubeziehen.

Unsere Analyse des Prozesses, mit dem Präferenzen erhoben wurden, brachte verschiedene Arten von Ungleichheiten zu Tage, zum Beispiel nach Merkmalen wie Geschlecht oder Klasse. Allerdings zeigte sich ein interessantes Muster: Die genannten Merkmale erklärten zwar Ungleichheiten in den Beiträgen zu den Gruppendiskussionen. Auf die Ergebnisse hatten diese Unterschiede jedoch sehr viel weniger Auswirkungen. Wir können also davon ausgehen, dass die angewandten Verfahren verlässliche Informationen über die Ansichten der Bürgerinnen und Bürger lieferten.

Es wurde schließlich eine Reihe von Grundsätzen für eine Bürgercharta erarbeitet, die auf breite Zustimmung stießen, darunter Transparenzregeln für öffentliche Ausgaben und Mechanismen der Rechenschaftspflicht. Auf dieser Grundlage erarbeiteten die Mitarbeitenden der Stadtverwaltung eine Charta. Ihr Text-Entwurf liegt derzeit zur Abstimmung beim Stadtrat.

Nicht so weit gediehen ist unser längerfristiges Forschungsziel: zu verstehen, wie sich die Charta auf Strukturen politischer Verantwortung auswirkt. Dieser Teil der Forschung ist darauf angewiesen, dass die Charta verabschiedet wird. Das aber sind politische Prozesse, die weitgehend außerhalb unserer Kontrolle liegen.

Der Transfer unserer Erkenntnisse in die Praxis ist ein langer Weg. Der Charta-Entwurf auf der Grundlage unserer Einsichten wurde auf der administrativen Ebene erstellt. Es gab Verzögerungen in der Umsetzung, und wir wurden darauf hingewiesen, dass das wahrscheinlich darauf zurückzuführen war, dass der Stadtrat mit dem komplexen Dokument, den Beweggründen dafür und den möglichen Auswirkungen nicht vertraut war. Außerdem gab es für

den Rat kein natürliches Forum, um solche Fragen zu diskutieren. Wir wurden gefragt, ob wir eine Ad-hoc-Sitzung mit dem Stadtrat sowie politischen und administrativen Führungskräften der Stadt veranstalten könnten, um die Hintergrundforschung zu präsentieren, das Verständnis für die Charta-Idee zu stärken und den Prozess voranzutreiben. Unsere erste Reaktion war, dass dies nicht in unseren Aufga-

„Die Ratssitzungen sind unregelmäßig, die Distanz zwischen dem politischen und dem administrativen Flügel der Stadtverwaltung ist groß“

benbereich als Forscher falle. Wir sollten nicht versuchen, Entscheidungen in der Stadt zu beeinflussen. Es stellte sich jedoch heraus, dass die Verzögerung zum Teil ein Problem der unzureichenden Weitergabe von Informationen war. Wir hatten unsere Ergebnisse zwar unseren direkten Partnern mitgeteilt, aber nicht der größeren Reihe von Interessengruppen, die in dieser Phase aber von entscheidender Bedeutung waren. Der Oberbürgermeister unterstützte die Idee einer eigenen Sitzung und lud 70 Vertreter*innen des Stadtrats und mehrerer Abteilungen der Stadtverwaltung von Kampala zu einer eintägigen Sitzung ein, darunter den Sprecher des Stadtrats und die Bezirksbürgermeister von Kampala. Wir druckten 300 Exemplare des Charta-Entwurfs, die bei der Sitzung auslagen und in der Stadtverwaltung weiter verteilt wurden. Auf dem Treffen wurde die Bedeutung der Charta auf politischer Ebene bekräftigt – hierin waren sich der Sprecher des Stadtrats und der Oberbürgermeister einig. Die Ratsmitglieder brachten wichtige Anliegen vor, darunter die Sorge, dass Bürger*innen mit Behinderung nicht genügend Aufmerksamkeit geschenkt werde, und die Befürchtung, dass einige Ziele, die die Stadt sich gesetzt hatte, nur schwer zu erreichen sein könnten. Das Treffen machte deutlich, welche Schwierigkeiten auftreten, wenn eine Stadtverwaltung reformiert werden soll: Die Ratssitzungen sind unregel-

mäßig, die Distanz zwischen dem politischen und dem administrativen Flügel der Stadtverwaltung groß. Der Oberbürgermeister hob hervor, dass diese Sitzung für ihn die erste war, an der alle diese Bereiche gemeinsam teilnahmen. Obwohl die Charta selbst noch nicht in Kraft ist, gab das Treffen neuen Schwung und diente dazu, die Anliegen der Bürger, die in diesem Projekt dokumentiert wurden, direkt an die entscheidenden Personen in der Verwaltung heranzutragen.

Die fortlaufende Zusammenarbeit war bereichernd. Die Vorteile einer partnerschaftlichen Forschung mit Interessengruppen liegen auf der Hand. Wir sahen aber auch die Herausforderungen, mit denen Forschende bei solchen Kooperationen konfrontiert sind. Sehr wichtig war die Zusammenarbeit mit Grace-Edwards Galabuzi von der Makerere University. Allerdings waren die Finanzierungs- und Vertragsvereinbarungen nicht optimal. Wie so oft werden auch hier Partner aus dem Süden organisatorisch eher wie Berater denn als Partner behandelt. Er musste erhebliche Mittel privat aufbringen, um seine Studierenden zu bezahlen.

In Seminaren, in denen wir diese Arbeit vorgestellt haben, wurde manchmal nach den ethischen Implikationen der Zusammenarbeit mit der ugandischen Regierung gefragt, da internationale Bedenken hinsichtlich der demokratischen Offenheit und der Bürgerrechte in diesem Land bestehen. Wir glauben, dass sich in dieser Kritik eine begrenzte Einsicht in die Komplexität von Regierungsprozessen im Globalen Süden zeigt – und sicher auch eine ungerechtfertigte Idealisierung der Prozesse im Norden. Wir hatten überwiegend mit Beamten und demokratisch gewählten lokalen Vertretern zu tun, denen eindeutig daran lag, die lokalen Dienstleistungen zu verbessern. Was aus der Ferne aussehen mag wie ein autoritäres Regime in Uganda, ist aus der Nähe betrachtet deutlich vielfältiger. Zum Beispiel haben Mitglieder der nationalen Opposition höchste Positionen in der Stadtverwaltung inne. Natürlich müssen Forschende bei der Zusammenarbeit mit staatlichen Akteuren wachsam sein. Aber der Spielraum für ein fruchtbares, ethisch vertretbares Engagement ist größer, als es abstrakte Analysen vermuten lassen. ●