

Kurzanalyse 04 MRZ 2023

Zivilgesellschaftliche Beteiligung an städtischer Governance in Afrika

Wie die Stärkung der politischen Stimme von zivilgesellschaftlichen Organisationen einen Beziehungswandel zwischen Bevölkerung und Staat unterstützen kann

Lena Gutheil

Urbanisierung bietet ein großes Potenzial für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung in Afrika: In Großstädten verdienen die Bürger*innen doppelt so viel wie in ländlichen Gebieten. Junge Städter*innen haben eine durchschnittlich zweieinhalb bis vier Jahre längere Schulbildung als ihre Altersgenoss*innen auf dem Land. Gleichzeitig belastet das rasche Bevölkerungswachstum die Städte Afrikas. Zwar haben Stadtbewohner*innen im Durchschnitt einen besseren Zugang zu Dienstleistungen als Landbewohner*innen, doch lebt mehr als die Hälfte aller Bürger*innen in den afrikanischen Metropolen südlich der Sahara in informellen Siedlungen ohne angemessenen Zugang zur Basisinfrastruktur. Bürger*innen fordern seit Langem eine Beteiligung an städtischer Governance, die über Wahlen hinausgeht, um ihren Anliegen Gehör zu verschaffen. Obwohl Bürgerbeteiligung in vielen afrikanischen Ländern in einigen Städten und Stadtvierteln realisiert wird, sind partizipative Ansätze noch weit davon entfernt, in großem Umfang institutionalisiert zu werden. Diese Kurzanalyse geht der Frage nach, warum partizipative Ansätze bisher nicht erfolgreich waren. Es werden die Herausforderungen für eine politische Mobilisierung zivilgesellschaftlicher Organisationen analysiert, die oft mit schwachen und fragmentierten staatlichen Institutionen konfrontiert sind. Partizipative Ansätze müssen umfassend in politische Prozesse eingebettet werden. Nur so können sie über partikulare Gewinne hinaus zu einer strukturellen Verbesserung der Beziehungen zwischen Bürger*innen, zivilgesellschaftlichen Organisationen und lokalen Regierungen beitragen.

Wissenschaftler*innen und politische Entscheidungsträger*innen erkennen die Bedeutung von Partizipation aufgrund ihres instrumentellen Wertes an. Damit gemeint sind die Fähigkeiten, die Effizienz und Reaktionsfähigkeit städtischer Verwaltung zu steigern. Des Weiteren wird Partizipation aufgrund ihres befähigenden Wertes durchgeführt, um den sozialen Zusammenhalt zu stärken und zur demokratischen Teilhabe beizutragen. Allerdings haben weder Bottom-up- noch Top-down-Beteiligungsprozesse eine umfassende Mobilisierung von Bürger*innen bewirkt.¹ Allzu oft wird Partizipation als technischer Prozess wahr-

¹ Horn, Philipp, Diana Mitlin, Jhono Bennett, Beth Chitekwe-Biti, und Jack Makau. 2018. „Towards Citywide Participatory Planning: Emerging Community-Led Practices in Three African Cities“. Global Development Institute Working Paper Series. University of Manchester.

genommen, der sich auf eine vermeintlich autonome Zivilgesellschaft stützt und von anderen politischen Prozessen abgekoppelt ist.

Auch die von Geber*innen finanzierte Unterstützung der Zivilgesellschaft beruht häufig auf einem zu engen Verständnis von zivilgesellschaftlichen Organisationen in Afrika. Sie trägt daher eher zur Aufrechterhaltung des Status quo bei, als dass sie ihn in Frage stellt. Die Finanzierungsstrukturen und -instrumente müssen sich ändern, um zu einer umfassenderen und breiteren sozialen Mobilisierung beizutragen. Zugleich kann die Stärkung der Zivilgesellschaft nicht isoliert angegangen werden. Die Kommunalverwaltungen müssen über die finanziellen, administrativen und technischen Kapazitäten verfügen, um mit Bürger*innen und zivilgesellschaftlichen Organisationen zusammenarbeiten und angemessene Dienstleistungen erbringen zu können.

Dies erfordert maßgeschneiderte nationale Rahmenbedingungen für Dezentralisierung und den politischen Willen, sie in die Praxis umzusetzen. Wenn ein solcher integrierter Ansatz sich gleichzeitig auf stadtweite Multi-Stakeholder-Prozesse stützt, kann Bürgerbeteiligung an städtischer Governance dazu beitragen, die Beziehungen zwischen Bürger*innen und Staat zu verändern.

Infobox 1: Definition von partizipativer städtischer Governance

Partizipative städtische Governance steht in diesem Zusammenhang für formelle und informelle Prozesse, Mechanismen und Institutionen, mit deren Hilfe Bürger*innen und zivilgesellschaftliche Organisationen Entscheidungen und Ressourcen, die sie betreffen, beeinflussen können.² Dazu gehören sowohl Bottom-up-Prozesse wie Petitionen, Demonstrationen und andere von zivilgesellschaftlichen Organisationen angeleitete Initiativen als auch staatliche Mechanismen wie Bürgerhaushalte, politische Beiräte, Sprechstunden, themenbezogene Bürgerversammlungen, Bezirksausschüsse und Gemeindeentwicklungsräte.

Die Rolle von zivilgesellschaftlichen Akteur*innen in der städtischen Governance in Afrika

Angesichts des weltweiten Niedergangs von Demokratien gilt die Zivilgesellschaft immer häufiger als letzte Bastion gegen Autokratisierung. Die Bertelsmann Stiftung stellt fest, dass "[d]ie größten Impulse für demokratische Innovation und Erneuerung heute viel häufiger von kritischen Zivilgesellschaften als von Regierungen ausgehen."³ Gleichzeitig wird zivilgesellschaftlichen Organisationen vorgeworfen, sie hätten keine politische Stimme. Anstatt politische Funktionen wie Lobbyarbeit zu übernehmen, sich als Watchdogs zu engagieren oder die Interessen von Randgruppen zu vertreten, konzentrieren sich viele Organisationen auf Dienstleistungen und die Umsetzung von Projekten, die von ausländischen Geber*innen finanziert werden.⁴

² Devas, Nick, und Ursula Grant. 2003. „Local Government Decision-Making - Citizen Participation and Local Accountability: Some Evidence from Kenya and Uganda“. *Public Administration and Development: The International Journal of Management Research and Practice* 23 (4): 307–316.

³ BTI. 2022. „Democratic Resilience under Pressure“. Bertelsmann Stiftung, 12. April 2022, [eigene Übersetzung].

⁴ Banks, Nicola, David Hulme, und Michael Edwards. 2015. „NGOs, States, and Donors Revisited: Still Too Close for Comfort?“ *World Development* 66: 707–718.

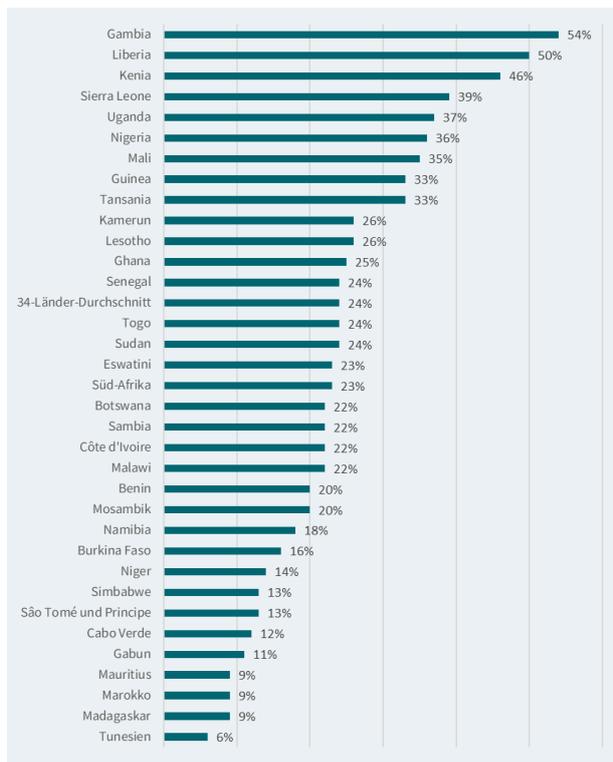


Abbildung 1: Engagement der Allgemeinbevölkerung in Vereinen oder Gemeindegruppen. Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Logan, Carolyn, Josephine Appiah-Nyamekye Sanny und Kangwook Han. 2021: "Who Gets Involved? Insights on Civic Engagement in Africa and Implications for Fostering Volunteerism in Pursuit of Development Goals", (S. 6.).

In dieser Kurzanalyse wird argumentiert, dass dieser vermeintliche Mangel an politischer Zivilgesellschaft in Afrika a) auf ein verzerrtes Konzept von zivilgesellschaftlichen Organisationen und b) auf die Tatsache zurückzuführen ist, dass die Finanzierungsinstrumente und -modalitäten westlicher Geber*innen die Depolitisierung von zivilgesellschaft-

lichen Organisationen noch verstärken.

Zivilgesellschaft ist ein schwer fassbarer Begriff. Oft wird er normativ verwendet und bezieht sich auf nicht staatliche und nicht marktwirtschaftliche Akteur*innen, die sich für die Förderung liberaler demokratischer Werte einsetzen. Dementsprechend wird die Zivilgesellschaft in Afrika oft fälschlicherweise mit professionellen zivilgesellschaftlichen oder Nichtregierungsorganisationen gleichgesetzt, die in der Entwicklungszusammenarbeit tätig sind. Diese vereinfachte Darstellung vernachlässigt die Vielfalt der zivilgesellschaftlichen Akteur*innen auf dem Kontinent und das reiche Vereinsleben in afrikanischen Städten, das weitgehend informell (also nicht registriert) ist. Vereinigungen bieten nicht nur soziale, sondern auch finanzielle Unterstützung und stellen eine Form der sozialen Absicherung dar. Viele Städter*innen sind in der Regel Mitglied in mehreren Gruppen, um ihre Bedürfnisse zu decken. Während einige Gruppen eine bis zu einem gewissen Grad formalisierte Mitgliedschaft haben, sind andere eher lose verbundene Netzwerke. Gängige Gruppentypen sind Spargruppen, Nachbarschafts- und Heimatvereinigungen, Abstammungs- und Verwandtschaftsgruppen sowie Jugendvereinigungen, Frauenvereinigungen und Selbsthilfegruppen.

Anstatt sich auf eine eher normative Definition von Zivilgesellschaft zu stützen, werden zivilgesellschaftliche Organisationen hier in Übereinstimmung mit der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) als "[...] alle nicht marktwirtschaftlichen und nicht staatlichen Organisationen außerhalb der Familie, in denen sich Menschen organisieren, um gemeinsame Interessen im öffentlichen Bereich zu verfolgen" definiert.⁵ Dazu gehören auch Organisationen, die keine politische oder entwicklungspolitische Agenda verfolgen.

Abgesehen von professionellen zivilgesellschaftlichen Organisationen, die sich auf bezahlte Mitarbeiter*innen stützen, gibt es in Afrika ein hohes Maß an Freiwilligenarbeit. Afrobarometer-Daten zeigen, dass sich in den 34 untersuchten Ländern (2016/2018) durchschnittlich 24 Prozent aller Afrikaner*innen an freiwilligen Vereinigungen und

⁵ OECD. 2011. *How DAC Members Work with Civil Society Organizations. An Overview 2011*. Paris: OECD Publishing. S. 10, [eigene Übersetzung].

Gemeinschaftsgruppen beteiligen. Allerdings reichen die Unterschiede zwischen den Ländern von 54 Prozent in Gambia bis zu nur sechs Prozent in Tunesien (siehe Abbildung 1).⁶⁷ Interessanterweise ist die Mitgliedschaft in Gemeinschaftsgruppen in Afrika in ländlichen Gebieten im Durchschnitt höher (27 Prozent) als in städtischen Gebieten (20 Prozent). Dies könnte darauf zurückzuführen sein, dass die städtische Bevölkerung ein höheres Maß an Mobilität und Heterogenität aufweist, was die soziale Organisation erschwert.⁸ Frauen und Jugendliche beteiligen sich deutlich weniger an Gemeinschaftsgruppen. Allerdings nehmen Jugendliche eher als ältere Menschen an Wahlkampfveranstaltungen und Protesten teil.⁹ Während es kaum überrascht, dass die Mitgliedschaft in einer freiwilligen Vereinigung positiv mit dem Bildungsniveau korreliert, ist es zunächst kontraintuitiv, dass in 15 von 34 Ländern die Beteiligung in den ärmeren Schichten der Gesellschaft höher ist.

Ebenso zeigen Afrobarometer-Daten, dass ein höherer nationaler Index für menschliche Entwicklung zu einer geringeren Wahrscheinlichkeit der Mitgliedschaft in freiwilligen Vereinigungen führt. Diese Ergebnisse deuten darauf hin, dass die schlechten Lebensbedingungen ein wichtiger Motivator für die Bürger*innen sind, sich in Gemeinschaftsgruppen zu engagieren. Gleichzeitig ist die Beteiligung in Ländern mit einem höheren Polity-IV-Indikator höher.¹⁰ Dies deutet darauf hin, dass Bürger*innen eher bereit sind, sich zu engagieren, wenn die politischen Entscheidungsträger*innen und Institutionen auf ihre Forderungen eingehen.

Freiwilligenorganisationen haben in Afrika zwar eine lange Tradition, doch nahm mit dem massiven Zustrom von Gebermitteln nach Ende des Kalten Krieges die Zahl der zivilgesellschaftlichen Organisationen im Entwicklungsbereich stark zu. Zivilgesellschaftliche Organisationen galten als Alternative zu schwachen Staaten. Sie wurden von Geber*innen wegen vermeintlich niedrigerer Kosten und eines besseren Zugangs zur Basis bevorzugt. Die Struktur der Geberfinanzierung begünstigt professionelle Organisationen, die über die erforderlichen administrativen Fähigkeiten verfügen, um Förderanträge zu schreiben und die Anforderungen an Berichterstattung und Rechenschaftspflicht zu erfüllen. Civicus stellt fest:

„Diese Probleme erschweren vor allem kleinen, informellen zivilgesellschaftlichen Organisationen oder Basisbewegungen den Zugang zur Finanzierung und Unterstützung, die sie benötigen, insbesondere wenn sie nicht registriert sind, kein Bankkonto haben oder in einem politisch und sozial feindlichen Umfeld tätig sind.“¹¹

⁶ Logan, Carolyne, Josephine Appiah-Nyamekye Sanny, und Kangwook Han. 2021. *Who Gets Involved? Insights on Civic Engagement in Africa and Implications for Fostering Volunteerism in Pursuit of Development Goals*.

⁷ In der EU liegt der Durchschnitt bei 20 Prozent, doch das Gesamtbild ist ähnlich uneinheitlich: Während die nordischen Länder sehr hohe Quoten an Freiwilligenarbeit aufweisen (z.B. Norwegen mit 48 Prozent), sind die Quoten in anderen Ländern wie Rumänien (drei Prozent) und Portugal (neun Prozent) deutlich niedriger, siehe: Eurostat. 2021. „Participation in Formal or Informal Voluntary Activities or Active Citizenship by Sex, Age and Educational Attainment Level“, 26. Juni 2022.

⁸ Birkinshaw, Matt, Anna Grieser, und Jeff Tan. 2021. „How Does Community-Managed Infrastructure Scale Up from Rural to Urban? An Example of Co-Production in Community Water Projects in Northern Pakistan“. *Environment and Urbanization* 33 (2): 496–518.

⁹ Lekalake, Rorisang und Esther Gyimah-Boadi. 2016. „Does Less Engaged Mean Less Empowered? Political Participation Lags among African Youth, Especially Women“. Afrobarometer.

¹⁰ Die Polity-Datenreihe misst die Regimetypen mit Hilfe verschiedener Indikatoren. Ein hoher Wert in der Polity-IV-Datenreihe wird mit einer demokratischen Herrschaft assoziiert, während ein niedriger Wert eine autokratische Herrschaft kennzeichnet.

¹¹ CIVICUS. 2019. „Addressing the Resourcing Problem: Strategic Recommendations on Mechanisms to Increase Resources Going to Civil Society Groups in the Global South“. Johannesburg. S. 2, [eigene Übersetzung].

Infobox 2: Koproduktion bei der Stadtentwicklung in der informellen Siedlung Mukuru (Nairobi, Kenia)¹²

Seit den Verfassungsreformen von 2010 setzt sich der kenianische Staat stärker für Bürgerbeteiligung in der Stadtplanung ein. Trotz der Reformen steht die tatsächliche Planungspraxis oft nicht im Einklang mit dieser Gesetzgebung. Als Reaktion auf jahrelange Forderungen von Anwohner*innen und Unterstützungsorganisationen wurde die informelle Siedlung Mukuru von der Bezirksregierung Nairobi zu einem Sonderplanungsgebiet erklärt. Dies beinhaltete eine zweijährige partizipative Planungsphase (2017–2019, später verlängert bis 2022), um einen integrierten Entwicklungsplan zu erstellen. Dieser partizipative Prozess ist beispielhaft für eine erfolgreiche Mobilisierung der Gemeinschaft und zeigt das Engagement der Regierung für einen sektorübergreifenden Prozess mit mehreren Interessengruppen. Der Prozess der Gemeindemobilisierung in Mukuru wurde von der kenianischen Vereinigung der Slumbewohner, Muungano wa Wanavijiji, in Zusammenarbeit mit der professionellen Unterstützungsorganisation Slum Dwellers International Kenya organisiert. Dabei wurden a) ein Sparprogramm und b) das Modell der Bewohnervereinigungen (Tujuane Tujengane Mtaani) angewandt. Das Sparprogramm stützt sich auf kleine Spargruppen mit durchschnittlich 16 Mitgliedern, die sich regelmäßig treffen, um Ersparnisse zu sammeln. Die Spargruppen bieten Frauen und jungen Menschen die Möglichkeit, sich zu beteiligen. Bei den Treffen können die Bewohner*innen ihre Probleme vortragen und die angesparten Mittel können zur Finanzierung von Aktivitäten verwendet werden, um diese Probleme anzugehen. Die Mitglieder haben auch Zugang zu kurzfristigen Krediten. Dieses gut erprobte Modell bildete das Rückgrat für das Modell der Einwohnervereinigung und mobilisierte die gesamte Bevölkerung von Mukuru.

Das Modell der Einwohnervereinigungen ist ein Bottom-up-Prozess, um die Stimmen der Gemeinschaft zu vertreten. Die kleinste Einheit ist die "Zehnerzelle" (Nyumba Kumi), die aus 10 Haushalten besteht. Jede "Zehnerzelle" entsendet eine Vertreterin oder einen Vertreter in den Sub-Cluster (Baraza), der wiederum 10 "Zehnerzellen" umfasst. Die Barazas wiederum sind in Segmente von 80 Sub-Clustern organisiert. Darüber hinaus ist der Gesamtprozess sektorübergreifend und bezieht zahlreiche Interessengruppen ein: Gestützt auf thematische Konsortien, werden Regierungsvertreter*innen, technische Expert*innen, Wissenschaftler*innen und Vertreter*innen der Zivilgesellschaft zusammengebracht. Zu jedem Themenbereich werden Gemeindekonsultationen organisiert, an denen 80–160 Vertreter*innen jedes Segments teilnehmen. Die thematischen Konsortien spiegeln die Abteilungen der Bezirksregierung von Nairobi wider, um die Berücksichtigung der Themen im politischen Prozess zu fördern.

¹² Die Informationen basieren auf Horn, Philipp. 2021. „Enabling Participatory Planning to Be Scaled in Exclusionary Urban Political Environments: Lessons from the Mukuru Special Planning Area in Nairobi“. *Environment and Urbanization* 33 (2): 519–538, und Muungano. 2022. „About the Alliance“. Nairobi, 26. Juni 2022.

Organisationen an der Basis kommen meist nicht für eine Finanzierung durch Geber*innen in Frage. Sie können diese Mittel, wenn überhaupt, nur über Unterverträge erhalten. Bisher beziehen Organisationen der Zivilgesellschaft in Entwicklungsländern nur sieben Prozent der offiziellen Entwicklungshilfe der Mitglieder des Ausschusses für Entwicklungshilfe (DAC), während der Rest an internationale oder in Geberländern ansässige Organisationen geht.¹³ Insofern sind viele der in den Städten ansässigen zivilgesellschaftlichen Organisationen hochprofessionelle Organisationen, die einen Beitrag zur globalen Entwicklungsagenda leisten und nur hochqualifizierten Afrikaner*innen Arbeitsplätze bieten.

Zwischen diesen beiden Extremen gibt es jedoch viele verschiedene Arten von Organisationen. Sie reichen von kleineren Organisationen mit einem spezifischen thematischen Schwerpunkt (beispielsweise nachhaltige Landwirtschaft, Rechte von Menschen mit Behinderung, Wasser und Abwasser) über forschungsbasierte Zentren, die Lobbyarbeit auf nationaler Ebene betreiben, und Dachorganisationen bis hin zu nationalen Zweigstellen internationaler zivilgesellschaftlicher Organisationen, die viele Bereiche abdecken und kleinere Organisationen unter Vertrag nehmen. Um die Basis anzusprechen, stützen sich viele Geberprojekte auf die Gründung von oder auf die Zusammenarbeit mit gemeindebasierten Organisationen. Diese geberfinanzierten Organisationen sind meist mit der Durchführung von Projekten befasst und zielen nicht darauf ab, die Interessen der Gemeinde politisch zu vertreten (in einigen Fällen können sich diese Ziele überschneiden). Bottom-up-Gemeindengruppen wiederum übernehmen häufig politische Funktionen. Zumeist aber gelingt es ihnen nicht, wirksame politische Forderungen zu stellen. Obwohl sie unter den Bürger*innen am weitesten verbreitet sind, ist ihre Sichtbarkeit oft nicht ausreichend oder sie verfügen nicht über das soziale Kapital, um Lobby- und Advocacy-Arbeit zu leisten oder als Bürgervertreter*innen in staatlich geleiteten partizipativen Foren aufzutreten.

Dennoch gibt es zahlreiche Beispiele von Kampagnen und Protesten, für die sich zivilgesellschaftliche Organisationen mit Basisgruppen und anderen zivilgesellschaftlichen Akteur*innen wie Gewerkschaften oder Lehrerverbänden zusammengeschlossen haben. Solche Koalitionen können erfolgreich die Mobilisierung einer breiteren Öffentlichkeit für gemeinschaftliches Handeln ermöglichen (siehe etwa die Rolle von Slum Dwellers International Kenya in Infobox 2).

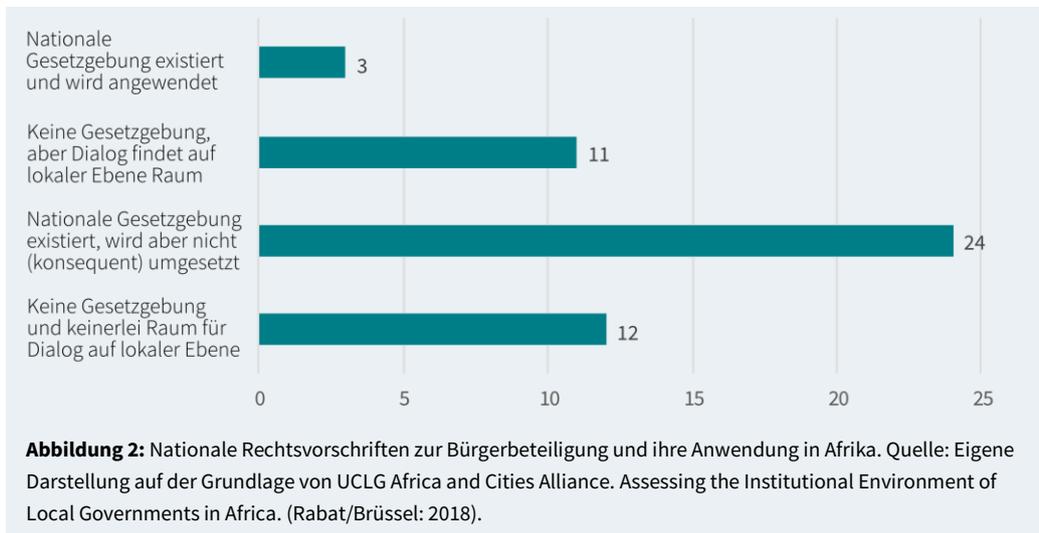
Herausforderungen der Bürgerbeteiligung

Die oben beschriebene Finanzierungslandschaft für zivilgesellschaftliche Organisationen führt dazu, dass sich eher professionelle und formelle Gruppen an städtischer Governance beteiligen. Daher sind Vereinigungen, die die Wählerschaft – und insbesondere schwächere Bevölkerungsgruppen – repräsentieren, in der städtischen Governance weniger stark vertreten. Zivilgesellschaftliche Organisationen sind auch nicht unbedingt per definitionem demokratisch oder integrativ. Die gleichen Spaltungen, die in der Gesellschaft herrschen, sind auch in Vereinen zu beobachten. Vereinigungen können zudem anfällig für Opportunismus oder Kooptation durch die Behörden, andere zivilgesellschaftliche Organisationen oder durch ihre eigene Führung sein.¹⁴

¹³ OECD. 2021. „Aid for Civil Society Organisations. Statistics Based on DAC Members' Reporting to the Creditor Reporting System Database“. Paris: OECD Publishing.

¹⁴ Lindell, Ilda. 2008. „The Multiple Sites of Urban Governance: Insights from an African City“. *Urban Studies* 45 (9): 1879–1901.

Abgesehen von den Herausforderungen in Bezug auf zivilgesellschaftliche Organisationen hat die akademische Literatur eine Reihe von Herausforderungen bei der Bürgerbeteiligung identifiziert. Herausforderungen, die sich größtenteils aus dem politischen und institutionellen Umfeld ergeben, in dem lokale Regierungen tätig sind. Als wichtiges Hindernis für die Bürgerbeteiligung gilt das Fehlen eines rechtlichen Rahmens oder die mangelhafte Anwendung der Gesetze. Obwohl es in 27 afrikanischen Ländern nationale Gesetze zur Bürgerbeteiligung gibt, werden sie nur in drei von ihnen konsequent angewandt: Ghana, Südafrika und Tansania (siehe Abbildung 2).



Mit nationaler Gesetzgebung sind Gesetze und Verordnungen gemeint, in denen Formen der Bürgerbeteiligung verankert sind. Zu diesen Formen zählen etwa formalisierte Konsultationsverfahren, die Möglichkeit für Bürger*innen, Petitionen einzureichen, die Organisation von Bürgerreferenden, die Praxis des Bürgerhaushalts und öffentliche Meinungsumfragen.

Wie die Daten nahelegen, schneiden diejenigen Staaten auch bei der Umsetzung partizipativer Prozesse erfolgreicher ab, die demokratischer sind und im Index der United Cities and Local Government zur Bewertung des institutionellen Umfelds der Kommunalverwaltungen in Afrika insgesamt besser bewertet werden. In den meisten fragilen Staaten wird die städtische Verwaltung von nicht staatlichen und oftmals gewalttätigen Akteur*innen dominiert, die wenig Raum für die Mitwirkung von Bürger*innen lassen.¹⁵ Doch selbst wenn – wie in Kenia und Angola – Partizipation in der Verfassung verankert ist, bedeutet dies nicht automatisch, dass partizipative Prozesse auch umgesetzt werden oder zu einer tatsächlichen Machtverschiebung führen. Rechtliche Rahmenbedingungen können also wichtige Voraussetzungen für Partizipation sein, aber sie allein reichen nicht aus.

Darüber hinaus zeigen Untersuchungen aus Ghana, dass eine Beteiligung von Behörden oft nur pro forma aufgesetzt wird: Konsultationsforen zur Sanierung eines Marktes wurden beispielsweise lediglich zu Informationszwecken genutzt. Die Entscheidungsfindung, die technische Planung und die Umsetzung erfolgten ohne Konsultation.¹⁶

Eine solche Alibipolitik kann es mit sich bringen, dass nur eine ausgewählte Gruppe von Teilnehmer*innen einbezogen wird (meist Eliten), die mit der Agenda der Behörde

¹⁵ Büscher, Karen. 2012. „Urban Governance Beyond the State: Practices of Informal Urban Regulation in the City of Goma, Eastern DR Congo“. *Urban Forum* 23: 483–499.

¹⁶ Abedi Asante, Lewis. 2020. „Urban Governance in Ghana: The Participation of Traders in the Redevelopment of Kotokuraba Market in Cape Coast“. *African Geographical Review* 39 (4): 361–378.

übereinstimmt. Dies verstärkt bestehende Ungleichheiten. Auf diese Weise wird Partizipation genutzt, um politische Positionen zu legitimieren, womit sie zu einer Entpolitisierung von Governance-Prozessen beiträgt. In der Folge vertreten die Entscheidungen weitgehend die Interessen der Wohlhabenden und Mächtigen. Dabei erwarten zivilgesellschaftliche Organisationen, dass Partizipation zu einer gemeinsamen Entscheidungsfindung aller beteiligten Parteien führt.

Wie das Beispiel Südafrika zeigt, kann der Instrumentalisierungsgrad der Beteiligungsprozesse durch verschiedene Akteur*innen innerhalb eines Landes und sogar innerhalb derselben Stadt variieren. Eine Fallstudie über Straßenhändler*innen in Kapstadt beschreibt, wie staatlich gelenkte Beteiligungsprozesse als Kontrolle genutzt werden können.¹⁷ Eine andere Studie zeigt, dass Gemeinderäte in Kapstadt Institutionen sind, "[...] durch die Bewohner armer Gegenden ein Gefühl der Bürgerschaft entwickeln, das die institutionelle Abgrenzung lokaler Gemeinschaften und legitimer Führung zuweilen in Frage stellt oder zumindest erweitert".¹⁸

Selbst wenn die Beteiligung repräsentativ ist und alle Teile der Bürgerschaft in die Entscheidungsfindung einbezieht, steht gleicher Zugang nicht immer für gleichen Einfluss. Die Beiträge einkommensschwacher Bürger*innen werden oft nicht ernst genommen. Arme Menschen sind möglicherweise nicht in der Lage, ihre Bedürfnisse so effizient wie nötig zu artikulieren. In der kenianischen Fallstudie (Infobox 2) wird beschrieben, wie Slumbewohner*innen über einen längeren Zeitraum hinweg genug Selbstvertrauen gewannen, um sich zu Wort zu melden, und wie sie es schafften, von den Behörden ernst genommen zu werden.

Obwohl wohlhabendere Bürger*innen über das monetäre und soziale Kapital verfügen, um sich zu organisieren und ihre Interessen zu vertreten, ist ein reges Vereinsleben jedoch nur, weil es existiert, nicht automatisch auch politisch wirksam. Untersuchungen zu informellen Unternehmensverbänden in Nigeria zeigen, dass die Verbände trotz effizienter Organisationsstrukturen nicht in der Lage waren, Beamte*innen zur Rechenschaft zu ziehen. Sie verfügten nicht über den politischen Einfluss, der mit Verbindungen zu wichtigen Akteur*innen und der Kontrolle über strategische Ressourcen einhergeht.¹⁹

Eine weitere Herausforderung in Bezug auf Partizipation ist die mangelnde Autonomie der Kommunalverwaltungen. Auch wenn die politische Dezentralisierung in den meisten afrikanischen Ländern beeindruckende Fortschritte gemacht hat, hinkt die fiskalische Dezentralisierung hinterher. Dies beeinträchtigt die Fähigkeit der lokalen Regierungen, den Bedürfnissen der Bürger*innen nachzukommen. Die subnationalen Regierungen in Afrika erhalten weltweit die zweitniedrigsten Einnahmen (als Anteil an den gesamten öffentlichen Einnahmen und am BIP).²⁰ Die Finanztransfers von der nationalen auf die subnationale Ebene sind oft unzureichend. Dies führt dazu, dass lokale Regierungen bei der Aufstellung ihrer eigenen Haushalte mit unvorhersehbaren Beträgen rechnen müssen. Darüber hinaus verfügen viele Kommunalverwaltungen, insbesondere im

¹⁷ Morange, Marianne. 2015. „Participation, Neoliberal Control and the Voice of Street Traders in Cape Town - a Foucauldian Perspective on 'Invited Spaces'". In *Popular Politics in South African Cities-Unpacking Community Participation*, herausgegeben von Claire Bénit-Gbaffou. Kapstadt: Human Sciences Research Council Press. S. 171–196.

¹⁸ Buire, Chloé. 2011. „Bringing Government Closer to the People? The Daily Experience of Sub-Councils in Cape Town". *Journal of Asian and African Studies* 46 (5): 467, [eigene Übersetzung].

¹⁹ Meagher, Kate. 2011. „Informal Economies and Urban Governance in Nigeria: Popular Empowerment or Political Exclusion?" *African Studies Review* 54 (2): 47–72.

²⁰ Mbassi, Jean Pierre Elong. 2022. „Which National and Local Policies Can Enable Local Governments to Play a Greater Role in the Socio-Economic Development of Africa?" In *Africa's Urbanisation Dynamics 2022: The Power of Africa's Cities*, herausgegeben von OECD, UN ECA, und AfDB. Paris. OECD Publishing. S. 182–188.

frankophonen Afrika, nicht über das Mandat, Steuern, Abgaben und Gebühren zu erheben, was ihre Autonomie in der Finanzverwaltung beschränkt.³⁰ Gleichzeitig sind die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten zwischen der nationalen und der lokalen Ebene oft nicht klar voneinander abgegrenzt.

Diese Situation verschärft sich noch in Kontexten, in denen die politische Autorität vertikal zwischen einer Oppositionspartei auf Stadtebene und der Regierungspartei auf zentraler Ebene aufgeteilt ist, wie in Kapstadt und Dakar (bis 2018).²¹ Eine solche Situation schafft wenig Anreize für die zentrale Ebene, in Sektoren zusammenzuarbeiten, die auf einem gemeinsamen Mandat beruhen. Dies kann eine wirksame Entscheidungsfindung und Dienstleistungserbringung auf lokaler Ebene behindern, da Geldtransfers ausbleiben, sich verzögern oder Genehmigungen fehlen. Damit zusammenhängend versuchen nationale Regierungen vielfach, den Einfluss der Opposition einzudämmen, indem die Dezentralisierung rückgängig gemacht wird: So wurden in Namibia und Botswana zusätzliche Gouverneure und Ratsmitglieder auf nationaler Ebene ernannt, die die Zahl der gewählten Vertreter*innen auf subnationaler Ebene ergänzen. In Kampala wurde der Stadtrat vollständig durch die Kampala Capital City Authority ersetzt, die der Zentralregierung unterstellt ist. Dies führt dazu, dass die direkte Beziehung zwischen Bürger*innen und Staat unterminiert wird. Dies gilt auch für Kontexte, in denen die lokalen Regierungen nicht direkt gewählt werden: In Ruanda beispielsweise werden die Bezirksbürgermeister*innen nicht von der Bevölkerung, sondern indirekt von Ratsmitgliedern gewählt. In Kenia wiederum werden die Gemeinden von Vorständen verwaltet, die von der Bezirksregierung ernannt werden.²²

Empfehlungen und Schlussfolgerungen

Die partizipative städtische Governance ist noch weit davon entfernt, ihr volles Potenzial zu entfalten. Die Herausforderung liegt darin, dass sich Staat und Zivilgesellschaft gegenseitig bedingen: Eine einseitige Stärkung befördert bestehende Ungleichheiten anstatt sie zu beseitigen. Besser ausgestattete Lokalregierungen können eine undemokratische und klientelistische Herrschaft aufrechterhalten, wenn sie nicht von der Zivilgesellschaft kontrolliert werden. In ähnlicher Weise wird eine starke Zivilgesellschaft, die auf einen klientelistischen Staat trifft, nicht zu mehr Inklusion führen. Wenn sie merken, dass ihre Stimme gehört wird, wären Bürger*innen in einer idealen Welt bereit, sich mehr zu engagieren. Dies kann zu einem positiven Kreislauf führen, der die Rechenschaftspflicht und die demokratische Teilhabe stärkt. Leider ist die Realität oft komplexer. Bürgerbeteiligung kann auch zu Enttäuschung und Entmutigung führen. Eine kürzlich in Accra durchgeführte Studie ergab, dass Ghanaer*innen aus der Mittelschicht eher dazu neigen, sich aus der Politik zurückzuziehen und private Dienstleistungen in Anspruch zu nehmen, anstatt die Regierung herauszufordern.²³

Folglich ist es häufig herausfordernd, partizipative städtische Governance umzusetzen: Die Begegnungen zwischen dem Staat und seinen Bürger*innen sind machtbeladen und von konkurrierenden Interessen geprägt. Während die europäischen Länder immer noch darum kämpfen, Formen der partizipativen Demokratie in der lokalen Verwaltung zu etablieren, ist Afrika mit dem "[...] gleichzeitigen Aufkommen sowohl repräsentativer als auch

²¹ Resnick, Danielle. 2021. „The Politics of Urban Governance in Sub-Saharan Africa”. *Regional & Federal Studies* 31 (1): 139–161.

²² Resnick, Danielle. 2014. „Urban Governance and Service Delivery in African Cities: The Role of Politics and Policies”. *Development Policy Review* 32 (1): 3–17.

²³ Nathan, Noah L. 2019. *Electoral Politics and Africa's Urban Transition: Class and Ethnicity in Ghana*. Cambridge: Cambridge University Press.

partizipativer Formen der Demokratie" konfrontiert.²⁴ Dies stellt lokale Regierungen, die sich noch in der Konsolidierungsphase befinden, vor Herausforderungen. Der Weg zu einer gleichberechtigteren und inklusiveren städtischen Governance ist also sicher nicht linear. Wie jede Beziehung ist auch die Rechenschaftsbeziehung zwischen Bürger*innen und Kommunalverwaltungen keine Einbahnstraße. Sie muss permanent gestärkt und neu bewertet werden. Die ernüchternden Ergebnisse partizipativer Entwicklungsprojekte sollten als Warnung dienen, dass nicht noch ein Workshop oder eine weitere Toolbox benötigt wird.²⁵ Um den politischen Charakter partizipativer Prozesse zu realisieren, muss Partizipation auf mindestens drei Wegen in die Politik eingebettet werden: durch Institutionalisierung, indem partizipative Prozesse zu wiederkehrenden und dauerhaften Institutionen werden; indem sie in ein produktives Verhältnis zu den anderen Institutionen des demokratischen Systems – einschließlich der Zivilgesellschaft – gesetzt werden und so zu einem integralen Bestandteil des Politik- und Planungszyklus werden; und indem Partizipation so verankert wird, dass sie selbstverständlich und schwer zu umgehen ist.²⁶ Die folgenden Empfehlungen enthalten nähere Angaben dazu, wie dies erreicht werden kann.

1. Bestehende Organisationen stärken, um die breite Öffentlichkeit zu mobilisieren und Allianzen zu bilden

Die Bereitschaft der Bürger*innen, sich zu beteiligen, sollte durch die Finanzierung von Maßnahmen genutzt werden, die auf bereits bestehende, in den Gemeinschaften gut verwurzelte Formen der Organisation abzielen. Indem primär professionelle Organisationen finanziert werden, unterstützen die Geber*innen indirekt den Status quo. Obwohl das freiwillige Engagement der Bürgerinnen und Bürger nicht vergütet werden muss – und auch nicht sollte –, können die Geber*innen Strukturen unterstützen, die Gruppen dabei helfen, sich zusammenzuschließen, zu mobilisieren und eine politische Stimme zu entwickeln, um wirksame Forderungen an die lokalen Regierungen stellen zu können. Die Geber*innen sollten in Dachorganisationen, Verbände oder Netzwerkstrukturen investieren, die Akteur*innen mit ähnlichen Standpunkten zu Fragen der Stadtentwicklung zusammenführen. Dachorganisationen wiederum müssen die Fähigkeit entwickeln, starke Allianzen mit einflussreichen Akteur*innen wie professionellen zivilgesellschaftlichen Organisationen, Gewerkschaften und mit dem Privatsektor zu bilden, die sich über formale Kanäle engagieren und Brücken über ihr spezifisches Viertel oder ihren Sektor hinaus bauen können.

Daher müssen die Geber*innen ihre Finanzierung diversifizieren und ein breiteres Spektrum an Organisationen einbeziehen. Dieser Wandel ist nur möglich, wenn die Geber*innen ihre rechtlichen, administrativen und finanziellen Anforderungen ändern. Die Geber*innen sollten auch mehr in flexiblere Formen des Projektmanagements (Adaptive Management) investieren, damit Organisationen besser auf unvorhersehbare politische Möglichkeiten reagieren können. Professionelle Organisationen können eine unterstützende Rolle spielen, indem sie als Vermittler zwischen Basisgruppen und staatlichen Behörden fungieren. Professionelle Interessenvertretungsorganisationen, die im Bereich der guten Regierungsführung tätig sind, können ebenfalls wichtige Akteur*innen sein, wenn es darum geht, die Regierungen zur Reform der städtischen Verwaltung zu drängen. Wissenschaftler*innen können ergänzend durch Datenerhebungen in den Gemeinden unterstützen, um deren Forderungen zu untermauern. Aufgrund ihrer privilegierten Stellung können sie den

²⁴ Bénit-Gbaffou, Claire. 2015. „Politicising and Politicking Community Participation in Urban Governance“. In *Popular Politics in South African Cities-Unpacking Community Participation*, herausgegeben von Claire Bénit-Gbaffou. Cape Town: Human Sciences Research Council Press. S. 2., [eigene Übersetzung].

²⁵ Cooke, Bill, und Uma Kothari. 2001. *Participation: The New Tyranny?* London: Zed Books.

²⁶ Bussu, Sonia, Adrian Bua, Rikki Dean und Graham Smith. 2022. „Embedding Participatory Governance“. *Critical Policy Studies*: 1–13.

Stimmen der Gemeinschaften Legitimität verleihen. Geber*innen könnten daher Kooperationsprojekte zwischen Wissenschaftler*innen und Gemeinden zur Datenerhebung unterstützen und so die Forderungen der Verbände stärken.

Damit es sich um einen integrativen Prozess handelt, müssen insbesondere die schwer erreichbaren oder besonders gefährdeten Gemeinschaften einbezogen werden. Dies kann über die Mobilisierung von Spargruppen oder andere Formen der Organisation – wie etwa Wohnvereinigungen – geschehen. Finanzierungs- und Unterstützungsstrategien müssen eine tiefergehende Analyse des spezifischen zivilgesellschaftlichen Kontextes zur Grundlage haben. Die Geber*innen sollten sicherstellen, dass die Diversifizierung ihrer Finanzierung auch marginalisierte Gruppen innerhalb der Gemeinschaften unterstützt. Dazu zählen Frauen, Jugendliche, LGBTQI* und Menschen mit Behinderung. Da der Aufbau von Gemeinschaften Zeit in Anspruch nimmt, brauchen die Organisationen Zusagen für eine langfristige Grundfinanzierung. Gleichzeitig können kurzfristige und Ad-hoc-Finanzierungsinstrumente genutzt werden, um soziale Bewegungen und Kampagnen zu unterstützen, die weniger institutionalisiert, aber oft sehr effektiv sind, wenn es darum geht, politische Zeitfenster zu nutzen.

In Konfliktgebieten oder fragilen Kontexten ist noch mehr Flexibilität gefragt. Untersuchungen haben gezeigt, dass die Bürger*innen nicht davor zurückschrecken, sich für ihre Anliegen in Kontexten mit geringem Handlungsspielraum für die Zivilgesellschaft zu engagieren. Es ist jedoch weniger wahrscheinlich, dass die erzielten Erfolge von Dauer sind. Meist findet die Interaktion der Bürger*innen mit den Behörden außerhalb der offiziellen Kanäle statt. In solchen repressiven Kontexten sollte die Unterstützung auf lokale Taktiken und Themen zugeschnitten sein, die für die Menschen am wichtigsten sind.²⁷ Außerdem muss gleichzeitig in den Schutz der bürgerlichen Freiheiten und der Menschenrechte investiert werden. Westlichen Geber*innen und politischen Entscheidungsträger*innen kommt eine wichtige Rolle zu, wenn es darum geht, sich gegen die Verengung des zivilgesellschaftlichen Handlungsspielraums einzusetzen und für günstige Bedingungen beim zivilgesellschaftlichen Engagement zu sorgen.²⁸

2. Unterstützung von nationalen und lokalen Regierungen, um Bürgerbeteiligung voranzubringen und die Verantwortlichkeiten, Befugnisse und Kapazitäten der lokalen Regierungen zu stärken

Geber*innen und westliche Entscheidungsträger*innen können ihr politisches Gewicht in nationalen und internationalen Foren nutzen, um die Bedeutung einer partizipativen Regierungsführung (über Wahlen hinaus) hervorzuheben und auf gesetzliche Rahmenbedingungen zu drängen, die das Recht auf Partizipation verankern. Dabei sollte der Schwerpunkt auf den 12 Ländern liegen, die weder über eine Gesetzgebung verfügen, die eine Bürgerbeteiligung ermöglicht, noch Räume für Beteiligung bieten (siehe Abbildung 2). Damit die Beteiligung institutionalisiert werden kann, müssen diese Kommunalverwaltungen über die finanziellen, administrativen und technischen Kapazitäten verfügen, um mit den Bürger*innen in Kontakt zu treten und angemessene Dienstleistungen anzubieten.

Die nationalen Regierungen sollten grundsätzlich den Kommunalverwaltungen gesetzliche Befugnisse übertragen, die Zuständigkeiten klären und ihre finanzielle Unterstützung für die Kommunalverwaltungen erhöhen. Indem ein fester Anteil des Staatshaushalts oder

²⁷ Anderson, Colin, John Gaventa, Jenny Edwards, Anuradha Joshi, Niranjana Nampoothiri, und Emilie Wilson. 2022. *Against the Odds: Action for Empowerment and Accountability in Challenging Contexts*. East Sussex: Institute of Development Studies.

²⁸ Für weitere wichtige Empfehlungen zur Unterstützung der Zivilgesellschaft siehe OECD. 2022. *DAC Recommendation on Enabling Civil Society in Development Co-Operation and Humanitarian Assistance*.

der nationalen Steuerbasis für Transfers an die lokalen Regierungen vorgesehen wird, können die Vorhersehbarkeit und die finanzielle Stabilität auf lokaler Ebene erhöht werden. Darüber hinaus müssen transparente Verfahren für die Weiterleitung der Mittel eingeführt werden. Solche Reformen sind hochpolitisch und erfordern echte Bereitschaft zur Machtteilung. Ebenso wie partizipative Prozesse können auch Dezentralisierungsprozesse von einflussreichen Akteur*innen vereinnahmt werden und führen nicht automatisch zu mehr Rechenschaftspflicht. Geber*innen und politische Entscheidungsträger*innen können beispielsweise durch Konditionalitäten diese Reformprozesse unterstützen und Anreize schaffen. Dennoch müssen die Kommunalverwaltungen auch ihre eigenen Einnahmen aufbessern. Dies kann sowohl über Steuern als auch durch den Zugang zu Krediten und Finanzmärkten erfolgen. Vor allem in den frankophonen Ländern ist es erforderlich, die gesetzlichen Befugnisse der Kommunalverwaltungen zur Erhebung von Steuereinnahmen zu reformieren.

3. Investitionen in stadtweite Prozesse mit mehreren Interessenvertreter*innen

Komplexe städtische Probleme können nicht von einzelnen Akteur*innen angegangen werden. Die Bürger*innen können zwar die Agenda bestimmen und auf Probleme hinweisen, Lösungen müssen aber gemeinsam mit Fachleuten und Behörden gefunden werden. Um effektiver zu werden, muss die Beteiligung über einzelne Stadtteile hinausgehen. Zu diesem Zweck sollten die Kommunalverwaltungen Räume für die Beteiligung mehrerer Interessengruppen schaffen. Bemühungen auf Nachbarschaftsebene sind ein guter Ausgangspunkt, können aber auch zu Fragmentierung und Kooptation führen. Länder wie Ghana, Kenia und Südafrika, die in ihren partizipatorischen Programmen weiter fort-geschritten sind, sollten sich dafür einsetzen, die partizipatorischen Prozesse auf die städtische Ebene auszuweiten, um das Engagement der Bürger*innen strategischer und weniger partikularistisch zu gestalten. Multi-Stakeholder-Foren sollten nicht nur die Perspektiven verschiedener Stadtteile einbeziehen, sondern auch sektorübergreifend organisiert sein und alle für die Entscheidungsfindung zuständigen Regierungsebenen berücksichtigen. Diese Foren sollten die Autonomie aller teilnehmenden Gruppen wahren und Raum für konfligierende Ansichten bieten.

Dr. Lena Gutheil ist wissenschaftliche Mitarbeiterin bei Megatrends Afrika und Wissenschaftlerin am German Institute of Development and Sustainability (IDOS).

Megatrends Afrika

ist eine Kooperation von SWP, IDOS und IfW. Die Publikationen geben die Auffassung der Autor*innen wieder. Die Veröffentlichungen des Forschungsprojekts durchlaufen intern ein Begutachtungsverfahren.



Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz

SWP

Stiftung Wissenschaft und Politik |
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

IDOS German Institute of
Development and
Sustainability

IfW Kiel Institut
für Weltwirtschaft

www.megatrends-afrika.de
megatrends-afrika@swp-berlin.org

ISSN 2747-4283

DOI 10.18449/2023MTA-KA04

Gefördert durch: