

**Dustin Schäfer**

# **Das Inspection Panel der Weltbank**

**Entwicklungspolitische Praktiken  
zwischen Disruption und Legitimation**

Dustin Schäfer  
Das Inspection Panel der Weltbank

**Dustin Schäfer**, geb. 1986, arbeitet bei der Umweltschutz- und Menschenrechtsorganisation »urgewald« in Berlin. Er promovierte 2023 am Fachbereich Entwicklungspolitik und Postkoloniale Studien der Universität Kassel zum Inspection Panel der Weltbank. Seine Arbeits- und Forschungsschwerpunkte sind die Energie- und Menschenrechtspolitik multilateraler Finanzinstitutionen.

Dustin Schäfer

# **Das Inspection Panel der Weltbank**

Entwicklungspolitische Praktiken  
zwischen Disruption und Legitimation

**[transcript]**

Die vorliegende Arbeit wurde an der Universität Kassel am Fachbereich Entwicklungs- politik und Postkoloniale Studien unter dem Titel »Zwischen Disruption und Legitima- tion entwicklungspolitischer Praktiken. Der Beitrag des Inspection Panels der Weltbank zum Organisationslernen aus Perspektive einer machtkritischen Bürokratieforschung« als Dissertation angenommen.

Tag der Disputation: 21.02.2023.

Gutachter: Prof. Dr. Aram Ziai, Prof. Dr. Felix Anderl.

Die Promotion wurde durch die Hans-Böckler-Stiftung gefördert.

**Hans Böckler  
Stiftung**

Mitbestimmung · Forschung · Stipendien

### **Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Natio- nalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <https://dnb.dn b.de/> abrufbar.



Dieses Werk ist lizenziert unter der Creative Commons Attribution 4.0 Lizenz (BY). Diese Lizenz erlaubt unter Voraussetzung der Namensnennung des Urhebers die Bearbeitung, Vervielfältigung und Verbreitung des Materials in jedem Format oder Medium für beliebige Zwecke, auch kommerziell.

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Die Bedingungen der Creative-Commons-Lizenz gelten nur für Originalmaterial. Die Wieder- verwendung von Material aus anderen Quellen (gekennzeichnet mit Quellenangabe) wie z.B. Schaubilder, Abbildungen, Fotos und Textauszüge erfordert ggf. weitere Nutzungsgenehmigun- gen durch den jeweiligen Rechteinhaber.

**Erschienen 2024 im transcript Verlag, Bielefeld**

© **Dustin Schäfer**

Umschlaggestaltung: Maria Arndt, Bielefeld

Druck: Majuskel Medienproduktion GmbH, Wetzlar

<https://doi.org/10.14361/9783839469644>

Print-ISBN: 978-3-8376-6964-0

PDF-ISBN: 978-3-8394-6964-4

Buchreihen-ISSN: 2702-9298

Buchreihen-eISSN: 2703-0504

Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier mit chlorfrei gebleichtem Zellstoff.

# Inhalt

---

<b>Danksagung</b> .....	11
<b>Abkürzungsverzeichnis</b> .....	13
<b>Abbildungsverzeichnis</b> .....	15
<b>Tabellenverzeichnis</b> .....	17
<b>1. Hinführung</b> .....	19
1.1 Die Entstehung des Inspection Panels im Kontext der globalisierungskritischen Protestbewegung .....	19
1.2 Gründung, Struktur und Aufbau der Weltbankgruppe .....	25
1.3 Machtkritische Perspektiven auf institutionelle Rechenschaftspflicht in einer bürokratisierten Welt .....	28
1.4 Ergebnisse der Untersuchung .....	31
1.5 Aufbau der Arbeit .....	34
<b>2. Forschungsstand zum Inspection Panel</b> .....	37
2.1 Ansätze des Internationalen Rechts und des <i>Soft Laws</i> .....	37
2.2 Aktivistische- und machtkritische Ansätze .....	44
2.3 Ansätze der <i>Governance</i> -Forschung .....	50
2.4 Positionierung und Abgrenzung zum Forschungsstand .....	59
<b>3. Machtkritische Perspektiven auf Rechenschaftspflicht und Organisationslernen</b> .....	63
3.1 Rechenschaftspflicht, Organisationslernen und Partizipation .....	63
3.2 Die Rolle von Rechenschaftspflicht in der Weltbank-Reformforschung .....	68
3.3 Organisationslernen in der Bürokratieforschung .....	73
3.4 Machtkritische Perspektiven auf Organisationswandel .....	77
3.5 Der Entwicklungsapparat .....	81
3.5.1 Diskurs, institutionelle Bedingungen und Praktiken .....	81
3.5.2 Legitimationsmuster und das Versprechen auf Reformen .....	85

3.6	Machtkritische Perspektiven auf Rechenschaftspflicht .....	89
3.6.1	Organisationslernen und bürokratische Konflikte .....	89
3.6.2	<i>Hypocrisy</i> , Reform(un)fähigkeit und Organisationslernen .....	90
3.6.3	(Un-)beabsichtigte Effekte der Machterhaltung .....	92
<b>4.</b>	<b>Forschungsdesign und Methodologie</b> .....	<b>95</b>
4.1	Methodologische Vorüberlegungen .....	95
4.1.1	Erkenntnisinteresse und Fallstudienforschung .....	95
4.1.2	Anwendung der Gütekriterien .....	97
4.2	Die erweiterte Fallmethodik als Forschungsstil .....	99
4.3	Die vier Erweiterungsschritte und ihre Anwendung .....	102
4.3.1	Die erste Erweiterung .....	102
4.3.2	Die zweite Erweiterung .....	103
4.3.3	Die dritte Erweiterung .....	104
4.3.4	Die vierte Erweiterung .....	105
4.4	Methodenwahl und empirische Erhebungsinstrumente .....	107
4.4.1	Empirikorpus und Datenerhebung .....	107
4.4.2	Anwendung der Dokumentenanalyse .....	111
4.4.3	Expertinneninterviews .....	114
4.4.4	Auswertung und Interpretation .....	123
<b>5.</b>	<b>Empirisch-institutionelle Bedingungsanalyse</b> .....	<b>127</b>
5.1	Das Infrastrukturbündel .....	127
5.1.1	Zur Rolle der formellen Strukturen und Standardprozeduren für Organisationslernen .....	127
5.1.2	Informelle Interaktionen und fehlende Standardprozeduren .....	139
5.1.3	Zur Rolle von Ressourcen für Organisationslernen .....	144
5.1.4	Zur Rolle von Anreizen für Organisationslernen .....	145
5.1.5	Zur Rolle von Organisationskulturen .....	162
5.2	Das Politikbündel .....	168
5.2.1	<i>Bureaucratic Politics</i> im Umfeld des Inspection Panels .....	168
5.2.2	Zur Rolle von <i>Leadership</i> für Organisationslernen .....	177
5.2.3	Externer politischer Druck und Interaktion mit der Umwelt .....	184
5.3	Zwischenergebnisse der institutionellen Bedingungsanalyse .....	197
5.3.1	Die Praktiken des Inspection Panels sind als formell entkoppelt, aber informell verwoben zu betrachten (5B1) .....	197
5.3.2	Das Inspection Panel ist ein weitestgehend unabhängiges Gremium und stellt einen umkämpften politischen Raum dar (5B2) .....	197
5.3.3	Die frühe Projektphase stellt einen blinden Fleck im Rechenschaftsrahmenwerk dar (5B3) .....	198
5.3.4	Mangelnde öffentliche Aufmerksamkeit und Aufsicht über das Management erschweren die Arbeit des Inspection Panels (5B4) .....	198
5.3.5	Die Förderung von Organisationslernen steht in Konkurrenz zur Beschwerdearbeit (5B5) .....	199

5.3.6	Von den Praktiken des Inspection Panels resultierende Reputationsrisiken bewirken präventive institutionelle Reaktionen (5B6) .....	199
5.3.7	Seit Jahrzehnten kritisierte Anreize wirken fort und reproduzieren eine für <i>Citizen-driven-Accountability</i> hinderliche Organisationskultur (5B7) .....	200
5.3.8	Entscheidungsprozesse im Exekutivdirektorium sind weitestgehend von der Wissensproduktion entkoppelt und (geo-)politisch dominiert (5B8) .....	201
5.3.9	Der Einfluss der Kreditnehmer nimmt zu und verkompliziert die Rolle des Inspection Panels (5B9) .....	201
5.3.10	Die Priorisierung niedriger Kreditkosten stellt ein strukturelles Hindernis für die Wirksamkeit des Inspection Panels dar (5B10) .....	202
<b>6.</b>	<b>Das Inspection Panel im Kontext von Projekten, Beschwerden und Reformen</b> .....	<b>203</b>
6.1	Trends zur Qualität der Projekte und Projektüberwachung .....	203
6.2	Trends zum Verlauf von Beschwerdeverfahren .....	207
6.2.1	Anzahl und Zulässigkeit .....	208
6.2.2	Beschwerdebereiche und Sektoren .....	209
6.2.3	Dauer von Beschwerdeverfahren .....	210
6.2.4	Ergebnisse von Richtlinienüberprüfungen und Streitbelegungsverfahren .....	211
6.2.5	NGO-Beteiligung, Beschwerdeaufkommen und Kreditanzahl .....	211
6.3	Wirkungsanalyse: Das Uganda Transport Sector Development Project .....	214
6.3.1	Von Projektbeginn bis zur ersten Beschwerde .....	215
6.3.2	Die erste Beschwerde beim Inspection Panel .....	216
6.3.3	Die zweite Beschwerde beim Inspection Panel .....	219
6.3.4	Die Ergebnisse der Inspection Panel Untersuchung .....	221
6.4	Ergebnisbezogene Diskussion der Wirkungsanalyse .....	223
6.4.1	Der Inspection Panel Prozess fungiert als Korrektiv für strukturelle Probleme in der Projektvorbereitung und Mängel in der Exekutiv-Aufsichtsfunktion (6B1) .....	223
6.4.2	Die Wirksamkeit des Inspection Panels wird durch bürokratische und kulturelle Einflussfaktoren beschränkt (6B2) .....	225
6.4.3	Der Beschwerdeprozess regt systematische Problemanalysen und Kooperationen im Rechenschaftssystem an (6B3) .....	227
6.4.4	Der Beschwerdeprozess löst weitreichende institutionelle und politische Reaktionen aus (6B4) .....	229
6.4.5	Das Inspection Panel beeinflusst alltägliche Praktiken, ohne die Organisationskultur zu verändern (6B5) .....	232
6.4.6	Der Beschwerdeprozess fungiert als Ausgangspunkt für Abhilfe (6B6) .....	234
6.4.7	Der Beschwerdeprozess stellt kein <i>Level Playing Field</i> dar (6B7) .....	236
6.5	Kontextanalyse zu aktuellen Reformprozessen .....	237
6.5.1	Zum Einfluss des Environmental and Social Frameworks .....	237
6.5.2	Zum Einfluss der Inspection Panel-Toolkit-Reform .....	244
<b>7.</b>	<b>Theoretische Einbettung</b> .....	<b>251</b>
7.1	Das Inspection Panel zwischen Organisationslernen und <i>Hypocrisy</i> .....	251
7.1.1	Zu den institutionellen Bedingungen des Inspection Panels .....	251
7.1.2	Zum Zustandekommen institutioneller Reaktionen .....	256

7.1.3	Bewertung der Reichweite institutioneller Reaktionen unter Berücksichtigung des Konzepts <i>Hypocrisy</i> .....	260
7.2	Das Inspection Panel aus Perspektive der Entpolitisierung .....	264
7.2.1	Legitimitätsorientierte Entpolitisierungslogiken .....	265
7.2.2	Funktional-pragmatische Entpolitisierungslogiken .....	268
7.2.3	Verantwortungsorientierte Entpolitisierungslogiken und Einmischung .....	271
7.2.4	Formatbezogene Entpolitisierungspraktiken .....	274
7.2.5	Zeitbezogene Entpolitisierungspraktiken .....	276
7.2.6	Expertinnenbezogene Entpolitisierungspraktiken .....	278
7.3	<i>Entwicklung</i> als entpolitisierende Logik im Rechenschaftsdiskurs .....	280
7.3.1	Verantwortungsabweisung und Legitimation von Gewalt .....	280
7.3.2	Politisierung und Legitimation durch den Inspection Panel Prozess.....	285
<b>8.</b>	<b>Schlussbetrachtungen, Reflexionen und Implikationen</b> .....	<b>291</b>
8.1	Schlussbetrachtungen .....	291
8.1.1	Beschwerdemechanismen zwischen Emanzipation und Legitimation .....	291
8.1.2	Geltungsbereich der Erkenntnisse .....	293
8.1.3	Forschungsbedarf zur Bestimmung emanzipativer Potenziale .....	296
8.2	Methodische Reflexionen im Kontext machtkritischer Bürokratieforschung .....	299
8.2.1	Zugang zum Forschungsfeld .....	299
8.2.2	Herausforderungen in der Interviewdurchführung .....	300
8.2.3	Anonymisierung versus Transparenz .....	301
8.3	Politische Implikationen .....	303
8.3.1	Implikationen für das Rechenschaftssystem der Weltbankgruppe .....	303
8.3.2	Implikationen für im Forschungsfeld handelnde Personen.....	305
8.3.3	Zur Notwendigkeit gesellschaftlicher und politischer Debatten über institutionelle Rechenschaftspflicht .....	306
	<b>Literaturverzeichnis</b> .....	<b>311</b>
	<b>Übersicht Beschwerdemechanismen</b> .....	<b>335</b>
	<b>IP-Mitglieder, IP-Sekretariatsleitung und WB-Präsidenten</b> .....	<b>337</b>

»In the ideology of development, the power of the metaphor is that it gives the impressions that the projects being carried out under that ideology are natural, inevitable, and bring about the proper and predestined future of the entity being developed. Development is portrayed as something that will happen by itself as soon as the »obstacles to development« are removed. In fact, virtually all of the changes that take place under the ideology of development are of an entirely different sort. Villagers are driven out and dams are built; forests are cut down and replaced by plantations; whole cultures are smashed and people are recruited into quite different cultures; local means of subsistence are taken away and people are placed under the power of the world market. It is not correct usage to apply the term »development« to the process of knocking down one thing and building something else in its place. Calling such initiatives »development« conceals the fact that they are human choices, that is, activities that human beings are *free not to do*« (Lummis 1996: 63, Herv. I.O.).



## Danksagung

---

Es ist wenig verwunderlich, dass der mit Abstand kürzeste Abschnitt in diesem Buch der schwerste war. In keinem der folgenden Kapitel wären ausschweifende Worte so sehr gerechtfertigt, wie an dieser Stelle. Ich muss mich jedoch kurzhalten und hoffe deshalb inständig, dass diejenigen, die nicht namentlich genannt werden, wissen, dass ich ihnen dankbar bin. Dankbar dafür, dass sie mit mir ihre Gedanken, ihr Lob, ihre Kritik und ihre Zeit geteilt haben. Ich bin dankbar für die unzähligen Begegnungen an so vielen unterschiedlichen Orten. Viele der Menschen, denen ich während meiner Promotion begegnet bin, sind heute Freund\*innen und Kolleg\*innen.

Die Ausgangsbedingungen für dieses Vorhaben hätten besser nicht sein können. Ich danke der Hans-Böckler-Stiftung für die finanzielle und ideelle Förderung meines Promotionsprojekts. Außerdem danke ich der Universitätsbibliothek der Universität Kassel, die die Open-Access-Veröffentlichung meiner Dissertationsschrift fördert.

Mein besonderer Dank gebührt meinem Betreuer Aram Ziai, der das Vorhaben nicht nur inspiriert und fachlich betreut hat, sondern ohne dessen Zuspruch ich diese Herausforderungen nicht gewagt hätte. Felix Anderl bin ich zutiefst dankbar dafür, dass er meine Arbeit als Zweitbetreuer durch seine wertvollen Rückmeldungen und Ideen beeinflusst und mich in der Abschlussphase entscheidend unterstützt hat.

Knud Vöcking und Arntraud Hartmann gilt mein ausdrücklicher Dank dafür, dass sie mich bei den ersten Schritten im Forschungsfeld so wohlwollend begleitet haben. Sie und viele weitere Menschen standen mir über Jahre hinweg mit Rat und Tat zur Seite.

Mein außerordentlicher Dank gebührt David Hunter. Ohne seine Unterstützung wäre diese Arbeit so nicht zu Stande gekommen. Durch seine Solidarität gegenüber eines ihm damals unbekanntem Doktoranden, eröffnete sich mir die Welt der Banken. Sein Scharfsinn und seine Großzügigkeit haben diese Arbeit und mich persönlich gleichermaßen geprägt.

Ebenfalls Danken möchte ich Otieno, Anne, Sabrina, Maren, Nilda, Dani und Sarah, mit denen ich die Höhen und Tiefen des Promotionsalltags an der Universität Kassel gemeinsam durchleben durfte. Unsere Gespräche waren für mich eine große Stütze.

Bedanken möchte ich mich zudem bei Jakob, Christoph, Rebekka, Jule, Ali, Svenja und Hüseyin, die unser gemeinsames Zuhause zu einem Ort der Erholung und Inspiration gemacht haben.

Meinen Eltern und meinen beiden Schwestern Dhana und Deborah danke ich für ihre moralische Unterstützung, ihr Verständnis und ihren Zuspruch auf meinem bisherigen Lebensweg. In wiederkehrenden Zeiten der Unsicherheit und des Zweifels gab mir das Wissen um ihre Unterstützung den notwendigen Mut und Halt.

Tief verbunden und dankbar bin ich zudem meiner Partnerin Svenja, die mich auf der Reise von meiner ersten Hausarbeit bis zum Abschluss dieses Projekts begleitet, unterstützt und stets persönlich bereichert hat. Ohne ihren Rückhalt würde es diese Arbeit sicherlich nicht geben.

Berlin im August 2023.

## Abkürzungsverzeichnis

---

<b>AF</b>	Additional Financing
<b>AfDB</b>	African Development Bank
<b>AIIB</b>	Asian Infrastructure Investment Bank
<b>BIC</b>	Bank Information Center
<b>BMF</b>	Bundesministerium der Finanzen
<b>BMZ</b>	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
<b>BMWK</b>	Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz
<b>CAO</b>	Compliance Advisor Ombudsman
<b>CMS</b>	Critical Management Studies
<b>CSO</b>	Civil Society Organization
<b>DPL</b>	Development Policy Lending
<b>EBRD</b>	European Bank for Reconstruction and Development
<b>ESCP</b>	Environmental and Social Commitment Plan
<b>ESF</b>	Environmental and Social Framework
<b>ESIA</b>	Environmental and Social Impact Assessment
<b>ESMP</b>	Environmental and Social Management Plan
<b>ESPIP</b>	Environmental and Social Policy for Investment Project Financing
<b>ESS</b>	Environmental and Social Standards
<b>EZ</b>	Entwicklungszusammenarbeit
<b>FPIC</b>	Free Prior and Informed Consent
<b>GBV</b>	Gender Based Violence
<b>GIA</b>	Group Internal Audit
<b>GIZ</b>	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
<b>GRC</b>	Grievance Redress Committee
<b>GRS</b>	Grievance Redress Service
<b>IAM</b>	Independent Accountability Mechanism
<b>IAMnet</b>	Independent Accountability Mechanism Network
<b>IAWG</b>	International Advocacy Working Group
<b>IBRD</b>	International Bank for Reconstruction and Development
<b>ICR</b>	Implementation Completion and Results Report
<b>ICRR</b>	Implementation Completion and Results Report Review

<b>ICSID</b>	International Centre for Settlement of Investment Disputes
<b>IDA</b>	International Development Association
<b>IEG</b>	Independent Evaluation Group
<b>IFC</b>	International Finance Corporation
<b>IFI</b>	International Finance Institutions
<b>INT</b>	Integrity Vice Presidency
<b>IO</b>	Internationale Organisationen
<b>IP</b>	Inspection Panel
<b>ISR</b>	Implementation Status and Results Report
<b>IWF/IMF</b>	Internationaler Währungsfonds/International Monetary Fund
<b>JFCU</b>	Joy for Children Uganda
<b>KfW</b>	Kreditanstalt für Wiederaufbau
<b>MFI</b>	Multilaterale Finanzinstitution
<b>MIGA</b>	Multilateral Investment Guarantee Agency
<b>MOC</b>	Management of Organizational Culture
<b>NGO</b>	Non-Governmental Organization
<b>OMS</b>	Operational Manual Statement
<b>OP/BP</b>	Operational Policy/Bank Procedure
<b>OPCS</b>	Operations Policy and Country Services
<b>PAD</b>	Project Appraisal Documents
<b>PDO</b>	Project Development Objective
<b>P4R</b>	Program-for-Results Financing
<b>SUNFED</b>	Special United Nations Fund für Economic Development
<b>TSDP</b>	Transport Sector Development Project
<b>TTL</b>	Task Team Leader
<b>UNDP</b>	United Nations Development Programme
<b>UNRA</b>	Uganda National Roads Authority
<b>UN/VN</b>	United Nations/Vereinte Nationen
<b>WB</b>	World Bank/Weltbank
<b>WBG</b>	World Bank Group/Weltbankgruppe
<b>WTO</b>	World Trade Organization/Welthandelsorganisation

## Abbildungsverzeichnis

---

Abbildung 1:	Interaktionsmuster (nach Benner u.a. 2009: 227)	76
Abbildung 2:	Analysedimensionen (in Anlehnung an Benner u.a. 2009)	119
Abbildung 3:	Übersicht Kategoriensystem (Eigene Darstellung)	123
Abbildung 4:	Struktur des operationellen Komplexes (IEG 2019c: xiii)	135
Abbildung 5:	Rollen und Prozesse in Ländereinheiten (IEG 2019c: 11)	136
Abbildung 6:	Projektdokumentation und Ablauf (BMWK 2022: 86)	204
Abbildung 7:	Qualität zu Projektbeginn (IEG 2019a: 43)	205
Abbildung 8:	Qualität des Monitorings und Evaluationen (IEG 2019a: 39)	206



## Tabellenverzeichnis

---

Tabelle 1:	Interview Akteursgruppen	108
Tabelle 2:	Übersicht Interviewformen und Wissensarten	117
Tabelle 3:	Beschwerdeaufkommen nach Sektoren	210
Tabelle 4:	Regionale Verteilung der Beschwerden und Outputs	212
Tabelle 5:	Übersicht Beschwerdestatistiken nach ausgewählten Staaten	213
Tabelle 6:	Anzahl der vergebenen Kredite 1994 bis 2020	214



# 1. Hinführung

---

## 1.1 Die Entstehung des Inspection Panels im Kontext der globalisierungskritischen Protestbewegung

*Entwicklungspolitisch* verursachte Vertreibung stellt eine der weitreichendsten negativen Auswirkungen *entwicklungspolitischer* Praktiken dar. Während die Weltbank (WB)<sup>1</sup> 1994 angab, dass etwa 10 Mio. Menschen jährlich durch die von ihr finanzierten *Entwicklungsprojekte* umgesiedelt werden mussten, gehen derzeitige Schätzungen global von bereits 20 Millionen Menschen jährlich aus (vgl. Cernea & Maldonado 2018: 4). Ich nehme an, dass die Maßnahmen häufig gegen den Willen der Betroffenen durchgeführt (vgl. WCD 2000: 103; Bennett & McDowell 2012) und die Zahlen der betroffenen Menschen unterschätzt werden (vgl. Bartolome u. a. 2000: 7). Darüber hinaus nehme ich an, dass *entwicklungspolitisch* verursachte Vertreibung ein sich zuspitzendes Problem darstellt (vgl. Schäfer 2019: 174–175).

*Entwicklungspolitisch* verursachte Vertreibung ist zudem als Ausgangspunkt der Entstehungsgeschichte des ersten Beschwerdemechanismus einer multilateralen Finanzinstitution (MFI)<sup>2</sup> anzunehmen. In Reaktion auf die Kritik an den Auswirkungen von weltbankfinanzierten Projekten vollzog sich eine der weitreichendsten institutionellen Reformen innerhalb der globalen politischen Ökonomie. Seit der Entstehung des Inspection Panels (IP) 1993, können Individuen eine formale Beschwerde gegenüber der WB einreichen. Vor dem Hintergrund des Demokratiedefizits internationaler Bürokratien (vgl. Barnett & Finnemore 2004: 157) sowie der Tatsache, dass Internationale Organisationen (IO) wie die Weltbankgruppe (WBG) rechtliche Immunität genießen, lässt sich

- 
- 1 Die WBG besteht aus fünf Institutionen. Die Institutionen des öffentlichen Sektors werden gemeinhin als WB bezeichnet. Zum Aufbau der WBG siehe Kapitel 1.2.
  - 2 Im Hinblick auf die Rolle der Weltbankgruppe (WBG) erscheint die Bezeichnung als MFI präziser, um deren Charakteristik vor dem Hintergrund der spezifischen finanzpolitischen Aufgabenbereiche hervorzuheben. Synonym werden häufig die Bezeichnungen Internationale Finanzinstitution (IFI) oder *Entwicklungsbank* verwendet. Um die Bedeutung des *Entwicklungsdiskurses* für die Analyse dieser Arbeit und die Praktiken von Personen im Untersuchungsfeld hervorzuheben, setze ich den Begriff *Entwicklung* kursiv.

diese Reform als vielversprechender Ansatz zur Demokratisierung von *Global Governance* interpretieren (vgl. Hale 2008a; Mitzman 2010; Hunter 2020a).

Im Jahr 1994, zur Jahrestagung der WBG und des Internationalen Währungsfonds (IWF) in Washington D.C., fand zudem die *MDB Campaign* mit dem Slogan »50 years is enough!« (Danaher 1994) ihren Höhepunkt. Die Kritik an der WBG hat häufig ihren Ursprung in dem ihrer Politik zugrundeliegendem Dilemma: »Ihr spezifischer Entwicklungsansatz, [...] eine markt- und profitorientierte Wachstumsstrategie, konterkariert immer wieder andere Ziele und Ansprüche wie die Verringerung der Armut, größere Gerechtigkeit oder Umweltschutz« (Hoering 2007: 93). Fortgeführt hat sich die Kritik, die weit über Fragen institutioneller Rechenschaftspflicht hinausging, in Form von Massenprotesten der globalisierungskritischen Protestbewegung. Die Initialzündung der globalisierungskritischen Protestbewegung ging 1994 vom Aufstand der Zapatistas im mexikanischen Bundesstaat Chiapas aus (ebd.: 21–25). Die wohl bekanntesten Proteste folgten zu den Jahrestagungen der *World Trade Organization* (WTO) 1998 in Genf und 1999 in Seattle, der Frühjahrstagung der WB und des IWF 2000 in Washington D.C., der Jahrestagung im Herbst in Prag sowie dem Treffen der G7/G8 2001 in Genua. Jeweils mehrere zehntausend Teilnehmerinnen<sup>3</sup> verliehen so ihrem Unmut Ausdruck (vgl. Habermann 2014).<sup>4</sup>

Vor dem Hintergrund der Kritik stellt sich die Frage, ob und inwiefern die Arbeit des IP zu einer Auflösung des Zielkonflikts der WB beigetragen hat. Konnte die strukturelle Gewalt, die Ausgangspunkt der Reform war, vermindert oder die Position von Betroffenen als Rechteinhaberinnen etabliert oder sogar gestärkt werden? Wenn nicht, wie wird die Fortführung entwicklungspolitischer Praktiken legitimiert, welche Rolle spielt das IP dabei und welche Ansätze lassen sich daraus für die Demokratisierung von *Global Governance* ableiten? Die Herausforderung an die Forschung hinsichtlich des Demokratiedefizits bestehe deshalb darin »eine solide Analyse existierender Rechenschaftsmechanismen internationaler Bürokratien mit klaren Handlungsanweisungen für die Verbesserung der Mechanismen basierend auf klar formulierten normativen Prämissen zu verbinden« (Benner u. a. 2009: 211). Daraus ergeben sich vor dem Hintergrund meines theoretischen Untersuchungsrahmens (Kap. 1.3, 3) folgende Fragestellungen:

Wie und unter welchen Bedingungen (institutionell und politisch) kann das Inspection Panel zum Organisationslernen innerhalb der Weltbank beitragen und inwieweit legitimiert Rechenschaftspflicht (Praktiken und Diskurs) die gegenwärtigen entwicklungspolitischen Praktiken aus der Perspektive machtkritischer Konzepte?

In Abgrenzung zu liberalen Ansätzen des Organisationswandels betrachte ich das IP als Produkt aus politisch-bürokratischen Kämpfen in Reaktion auf eine weltweite Protest-

3 Mit Nennung der weiblichen Funktionsbezeichnung ist in diesem Buch, sofern nicht anders gekennzeichnet, immer auch die männliche Form mitgemeint.

4 Massive staatliche Repressionen in Genua und nicht zuletzt die Ereignisse des 11. Septembers 2001 sorgten wiederum dafür, dass die Gipfelproteste in dieser Form nicht wieder stattfanden. Zur Weiterentwicklung der Protestbewegung nach dem Jahr 2001 siehe Habermann (2014: 229–243), Ziai (2020) und Banse u. a. (2021).

bewegung gegenüber den *entwicklungspolitischen* Praktiken der WB. Sowohl der politische Impuls, in Form von langjährigen Widerstandspraktiken, als auch die normative Zielsetzung, institutionelle Rechenschaftspflicht an den Betroffenen auszurichten, ging von den Bewegungsakteuren aus und hat sich in Form des Konzepts der *Citizen-driven Accountability* etabliert (vgl. Lewis 2012).

Die ersten Materialisierungen zivilgesellschaftlicher Bemühungen hinsichtlich der Stärkung von Transparenz und Rechenschaftspflicht der WB lassen sich mindestens bis in die 1970er Jahre zurückdatieren. Bereits 1971 hat die WB ihre erste Umwelteinheit gegründet und 1974 Prinzipien für eine nachhaltige Kreditvergabe eingeführt (*Sustainable Lending*). Diese Veränderungen haben auch zu diskursiven Anpassungen geführt, aus denen neue Anknüpfungspunkte für zivilgesellschaftliche Forderungen resultierten (vgl. Keck & Sikkink 1998: 127). In den 1970er Jahren traten zudem die negativen Auswirkungen des Baus des Sobradinho-Damms in Brasilien in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit. Dieser führte zur Vertreibung von etwa 65.000 Menschen (vgl. Terminski 2013: 53). Die brasilianische Regierung hatte bis zur Fertigstellung des Staudamms keine Umsiedlungsmaßnahmen getroffen und die WB als finanzierende Institution ihrerseits nichts getan, um dies zu ändern (I.21: 329–337).<sup>5</sup> Der Anthropologe Michael Cernea wurde in Reaktion auf die negativen Projektauswirkungen von der WB damit beauftragt, sich mit Umsiedlungen und den daraus resultierenden Folgen zu beschäftigen. 1980 trat daraufhin die erste, wenn auch zunächst interne Umsiedlungsrichtlinie in Kraft.<sup>6</sup> Damit wurden erstmalig operative Standards zur Handhabung von Umsiedlungen während der Projektplanung und -umsetzung eingeführt. Die Lebensumstände der Menschen sollten in diesem Prozess wiederhergestellt oder, wenn möglich, verbessert werden (vgl. Cernea & Maldonado 2018: 7).

Die WB wurde zunehmend offener gegenüber externen Akteuren. Dies erfolgte in Reaktion auf öffentlichen Druck sowie weiterer politischer Erfolge eines im Jahr 1981 gegründeten *NGO-World Bank Committee*, welches aufseiten der Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs) mehrheitlich mit Vertreterinnen des globalen Südens besetzt war (vgl. Ebrahim & Herz 2007: 18–19). Der Öffnungsprozess manifestierte sich u.a. in der Anerkennung des Prinzips der direkten Partizipation von NGOs und Graswurzel Organisationen in der Projektumsetzung (vgl. Fox & Brown 1998b: 7).<sup>7</sup>

Im Jahr 1985 genehmigte die WB die Finanzierung des Sardar-Sarovar-Staudamms. Dieser löste von Beginn an Proteste aus u.a. weil die betroffenen Menschen nicht konsultiert worden waren (vgl. Morse & Berger 1992: 349). Bereits zu Projektbeginn war bekannt, dass allein der Bau die Umsiedlung von etwa 240.000 Menschen (ebd.: xii) erfordern würde. Der Sardar-Sarovar-Staudamm war einer von mehr als 3200 Staudämmen

5 Verweise dieser Art geben die Nummer des Transkripts (21) sowie die Zeilennummern an (350–354).

6 Das zunächst interne *Operational Manual Statement* (OMS 2.33) wurde 1990 verbindlich (Operational Directive 4.30) und im Jahr 2001 hinsichtlich ihres Umfangs erweitert und inhaltlich ausdifferenziert (Operational Policy 4.12). Seit Oktober 2018 ersetzt die *Environmental and Social Policy for Investment Project Financing* (ESPIF) als Teil des *Environmental and Social Frameworks* die bisherigen Richtlinien (siehe Kapitel 6.5.1).

7 Zur kritischen Betrachtung des Konzepts Partizipation siehe Kapitel 3.4 und 3.6.3.

des *Narmada Valley Development Projects*. Die Projektdokumente enthielten keinerlei Hinweise auf Umsiedlungsmaßnahmen. Die dafür erforderlichen Vorbereitungen sowie deren Überprüfung wurden ignoriert, um den Bewilligungsprozess der Kreditvergabe zu beschleunigen (I.21: 384–433). Angeführt durch Medha Patkar bildete sich aus den zunächst lokalen Protesten eine nationale und später internationale Bewegung, angeführt durch die indischen Aktivistinnen der *Narmada Bachao Andolan* (vgl. Caufield 1996: 14). Die Bewegung setzt sich bis heute gegen die negativen Folgen des Projekts zur Wehr.

Finanziert wurde der Sardar-Sarovar-Staudamm von der *International Development Association* (IDA).<sup>8</sup> In den USA ansässige NGOs stellten fest, dass der US-Kongress über seine Kontrolle des US-Finanzministeriums den größten Einfluss auf die US-Exekutivdirektorin (EDs) in der WB hatte, die wiederum die Repräsentantin des größten Anteilseigners war. Ende der 1980er Jahre war diese Erkenntnis keinesfalls selbstverständlich, denn die WB stellte zu diesem Zeitpunkt für die NGOs eine undurchschaubare Institution dar (I.7: 118–125). Somit erfolgte 1986 die Gründung des *Bank Information Centers* (BIC), um die politische Arbeit zur WB zu intensivieren. Die Aufgabe des BIC war es u.a., vier in Washington D.C. ansässige NGOs<sup>9</sup> hinsichtlich ihrer Arbeit zur WB zu koordinieren und die bereits 1983 gegründete *Multilateral Bank Campaign* auszuweiten (vgl. Danaher 1994; Fox & Brown 1998a). In Reaktion auf die zunehmende Kritik gegenüber weltbankfinanzierten Projekten, wurde 1987 ein »top-level environmental department« (Keck & Sikkink 1998: 140) sowie Umwelteinheiten in jeder der damals vier bestehenden Regionalabteilungen eingerichtet (ebd.: 147).

Zur Jahrestagung der WBG und des IWF 1988 in West-Berlin riefen mehr als 150 Gruppen zur Teilnahme an den Aktionstagen und zur Verhinderung der Tagung auf. Nach etwa zweijähriger Vorbereitung, hunderten Einzelaktionen und großer medialer Präsenz protestierten 80.000 Menschen in West-Berlin. Im Fokus der Kritik stand die Rolle des IWF hinsichtlich der Verschuldungskrise der *Dritten Welt* (vgl. Gerhards 1993: 11–17).<sup>10</sup>

Den NGOs in den USA gelang es in dieser Zeit über ihre Verbindungen zum US-Kongress erste Anhörungen vor Unterausschüssen<sup>11</sup> zu initiieren. Die Anhörungen stellten eine effektive Strategie dar, um politischen Druck auf die WB zu erzeugen (vgl. Wirth 1998). 1989 war es zudem einer kleinen Gruppe von Umweltexpertinnen gelungen, den Entstehungsprozess des *Pelosi-Amendments*<sup>12</sup> herbeizuführen. Dieses erfordert, dass US-amerikanische EDs nur dann einer Kreditvergabe in einer der MFIs zustimmen dürfen, wenn 120 Tage vor Abstimmung eine Umweltrisikoaanalyse vorliegt (vgl. Keck & Sikkink 1998: 149).

Einflussreiche EDs begannen die Finanzierung des Sardar-Sarovar-Staudamms in Frage zu stellen. Neben negativen Projektauswirkungen kritisierten sie, dass projektbe-

8 Die IDA gehört zum öffentlichen Sektor der WBG. Zum Aufbau der WBG siehe Kapitel 1.2.

9 Natural Resources Defense Council (NRDC), Sierra Club, Environmental Defense Fund (EDF), National Wildlife Federation (NWF).

10 Siehe Chronologie zu den Aktionstagen: [http://autox.nadir.org/archiv/iwf/tag\\_e\\_2.html](http://autox.nadir.org/archiv/iwf/tag_e_2.html) (letzter Aufruf: 30.08.2023).

11 Subcommittee on Natural Resources, Agricultural Research and Environment (101. Kongress, 1. Sitzung, 1989).

12 Benannt nach der US-Kongressabgeordneten Nancy Pelosi.

zogene Dokumente selbst für sie nicht zugänglich seien (vgl. Udall 1998: 397). Im Dezember 1990 ereignete sich wiederum in Indien ein Protestmarsch (*Long March*) von etwa 3000 projektbetroffenen Menschen und Unterstützerinnen, den die Polizei und das Militär nach einer Woche stoppten. In Reaktion auf die Blockade führten Medha Patkar und sechs weitere Demonstrantinnen einen sechszwanzig Tage andauernden Hungerstreik durch, mit der Forderung die Auswirkungen des Sardar-Sarovar-Staudamms umfassend zu überprüfen (vgl. Caufield 1996: 14–15). Um Menschenrechtsverletzungen zu dokumentieren, initiierten NGOs in dieser Zeit zahlreiche Projektbesuche und unterstützten die Partnerorganisationen finanziell (vgl. Wirth 1998: 63). Wenig später sah sich der damalige Präsident der WB, Barber B. Conable, dazu veranlasst, eine Untersuchung des Projekts durch eine unabhängige Untersuchungskommission in Auftrag zu geben (vgl. Rich 2002: 27). Ziel der sogenannten Morse-Kommission war es, das Projekt im Hinblick auf die Anwendung der Umsiedlungsrichtlinie zu überprüfen (vgl. Clark 2003: 4). Im September 1991 begann die Kommission ihre Arbeit. Nach einer zehnmonatigen Untersuchung stand fest, dass die WB ihre eigene Umsiedlungsrichtlinie, die Umweltverträglichkeitsprüfung und die Richtlinie zum Schutz indigener Völker nicht eingehalten hatte. Diese Verstöße gegen die Richtlinien hatten Menschenrechtsverletzungen und ökologische Schäden verursacht und damit jene betroffen, die von dem Sardar-Sarovar-Staudamm profitieren sollten. Die Morse-Kommission empfahl der WB, die finanzielle Unterstützung zurückzuziehen, da die festgestellten Probleme nicht zu beheben seien (vgl. Morse & Berger 1992: 355). Ungeachtet des Drucks innerhalb und außerhalb der WB, entschied sich das Exekutivdirektorium zunächst für die Fortsetzung des Projekts (vgl. Pallas 2010: 95).

Eine weitere interne Kommission unter Leitung des damaligen Vizepräsidenten der WB Willi Wapenhans, veröffentlichte ebenfalls 1992 ihre Ergebnisse (Wapenhans-Bericht). Die Untersuchung bewertete 37,5% des Projektportfolios als nicht zufriedenstellend und stellte fest, dass dies im Zusammenhang mit den vorherrschenden Kreditvergabepraktiken stand. Die *Culture of Approval* wurde dadurch charakterisiert, möglichst schnell viel Geld zu verleihen (vgl. Clark 2003: 5). Der Bericht wurde auch im Deutschen Bundestag u. a. durch Anfragen der SPD<sup>13</sup> und Anträgen von *Bündnis 90/Die Grünen*<sup>14</sup> aufgegriffen. Sowohl die *entwicklungspolitisch* verursachte Vertreibung als auch die identifizierte *Culture of Approval* wurden darin problematisiert.

Ähnliche politische Vorgänge spielten sich in mehreren Mitgliedsstaaten zeitgleich ab, sodass die Narmada-Kampagne in den frühen 1990er Jahren internationale Aufmerksamkeit erlangte (vgl. Fox 2003: xiii). Mehr als vierzig Organisationen aus sechs verschiedenen Kontinenten vertraten ökologische, ökonomische und religiöse Standpunkte, die sich auf fast ein Dutzend verschiedener Themen konzentrierten (vgl. Udall 1998: 401). Nicht zuletzt erhöhte die Rio-Konferenz (1992) den Bekanntheitsgrad der Narmada-Kampagne, indem sie die globale Aufmerksamkeit auf umwelt- und *entwicklungspolitische* Themen lenkte. In diesem Kontext forderten die Regierungen der

13 Drucksache 12/5557 (13.08.1993), S. 44–46: <https://dserver.bundestag.de/btd/12/055/1205557.pdf> (letzter Aufruf: 30.08.2023).

14 Drucksache 12/6168 (15.11.1993): Reform der WB: <https://dserver.bundestag.de/btd/12/061/1206168.pdf> (letzter Aufruf: 30.08.2023).

Mitgliedstaaten die WB dazu auf, ein transparentes Rechenschaftssystem zu entwickeln, welches gewährleisten würde, dass die öffentlichen Mittel übereinstimmend mit dem Mandat der WB für eine nachhaltige *Entwicklung* und Armutsbekämpfung eingesetzt werden (vgl. Clark 1999: 3).

Am 10.02.1993 erhielt der WB-Präsident Lewis T. Preston einen ersten Antrag von vier EDs (Niederlande, Deutschland, Chile, Malaysia), welche die Einrichtung eines unabhängigen internen Kontrollgremiums für laufende Projekte forderten (vgl. Park 2022: 63). In Reaktion auf die zunehmende Infragestellung der Projektfinanzierung forderte die Regierung Indiens ihrerseits die WB im März 1993 dazu auf, die finanzielle Unterstützung des Sardar-Sarovar-Staudamms zurückzuziehen (vgl. Clark 2001: 52–53). Mit der Frage, wie ein Kontrollgremium aussehen könne, beschäftigten sich zu diesem Zeitpunkt bereits mehrere Personen aus dem Umfeld der in Washington D.C. ansässigen NGOs. Im Juni 1993 veröffentlichte das WB-Management einen Alternativvorschlag zum Antrag aus dem Februar (vgl. Park 2022: 67). Der letzte Entwurf seitens der NGOs wurde am 20.09.1993 an die damalige Clinton-Administration sowie an Entscheidungsträgerinnen innerhalb der WB gesendet.<sup>15</sup> Zwei Tage später veröffentlichte das Exekutivdirektorium die Resolution zur Schaffung des IP (vgl. WB 1993). Das IP begann ein Jahr später seine Arbeit. Projektbetroffene Menschen hatten von jetzt an zum ersten Mal die Möglichkeit, eine Beschwerde gegenüber einer MFI einzureichen. Der Kongressabgeordnete Barney Frank machte sich zudem die Notwendigkeit zunutze, dass der US-Finanzbeitrag für die IDA-*Replenishment* jährlich freigegeben werden muss. So gelang es letztlich nicht nur die Resolution zur Einrichtung eines unabhängigen Beschwerdemechanismus und die Überarbeitung der Richtlinie zur Veröffentlichung von Projektinformationen (*Disclosure Policy*) zu erwirken. Der politische Druck auf die WB konnte so bis zum Jahresende 1994 aufrechterhalten und damit die Institutionalisierung sichergestellt werden (vgl. Park 2022: 65–69).

Als Erfolg lässt sich nicht nur feststellen, dass die institutionelle Rechenschaftspflicht der WB mit der Entstehung des IP zum ersten Mal an den Forderungen der negativ betroffenen Menschen ausgerichtet wurde. In der Entstehung des IP manifestierte sich zudem das Individuum als Akteur innerhalb der *Global Governance*. An diese Feststellung anknüpfend geht es in meiner Arbeit nicht darum herauszuarbeiten, inwiefern das IP als *Outcome* zu Stande gekommen ist, sondern darum zu explorieren, welche Wirkungen die Arbeit des IP auf die WB hat und welche emanzipativen Potenziale sich daraus zur Begegnung struktureller Gewalt ableiten lassen. Es geht dabei um die Exploration (in-)formeller, (un-)bewusster, kultureller, subtiler und struktureller Effekte im institutionellen Umfeld des IP. Ich werde außerdem die strukturell angelegten Widersprüchlichkeiten aufzeigen, die mit der Reform innerhalb der WB einhergehen und versuchen weitere Reformpotenziale zu bestimmen.

Anhand der Gründungsgeschichte des IP habe ich an den Untersuchungsgegenstand herangeführt und zudem die zentrale Problemstellung dargelegt. Darauf aufbauend beschreibe ich im folgenden Abschnitt die zentralen Institutionen, Organe und Strukturen der WBG, in die die Praktiken des IP eingebettet sind.

---

15 Es handelt sich hierbei um nicht öffentlich zugängliche Textdateien des Schriftwechsels zwischen den NGOs und der Clinton-Administration.

## 1.2 Gründung, Struktur und Aufbau der Weltbankgruppe

Heute besteht die WBG aus fünf rechtlich unabhängigen Organisationen, namentlich der *International Bank for Reconstruction and Development* (IBRD) und der *International Development Association* (IDA), die beide Gelder an Staaten verleihen, der *International Finance Corporation* (IFC), die Kredite direkt an die Privatwirtschaft vergibt, der *Multilateral Investment Guarantee Agency* (MIGA), die Investoren vor Investitionsrisiken schützt und das *International Centre for Settlement of Investment Disputes* (ICSID), welches als Schlichtungsgericht fungiert, um Investitionsstreitigkeiten beizulegen. Die IBRD und die IDA werden zusammengenommen als Weltbank (WB) bezeichnet, auf welche sich das Mandat des IP bezieht. Beschwerden im Zusammenhang mit den Finanzierungs- und Versicherungsleistungen der IFC und MIGA werden durch den 1999 gegründeten *Compliance Advisor Ombudsman* (CAO) behandelt.

Die IBRD wurde 1945 als erste der fünf Institutionen der WBG gegründet. Die Gründung auf der Konferenz in Bretton Woods (USA) erfolgte zeitgleich mit der des IWF. Der Gründung beider Sonderorganisationen der Vereinten Nationen (VN) ging eine jahrelange Nachkriegsplanung der USA voraus, welche durch die ökonomischen Einflüsse des Zweiten Weltkriegs (vgl. Twele 1995: 10–11) wie auch den nationalen Expansionsinteressen der USA (vgl. Tetzlaff 1980: 189) entscheidend beeinflusst wurden. Die sogenannten *Bretton Woods Zwillinge* dienten als Werkzeug, um den sowohl ökonomisch größten Zusammenbruch als auch den schwerwiegendsten Krieg aller Zeiten hinter sich zu lassen. Durch eine Neuorganisation der Weltwirtschaft nebst einem global angestrebten ökonomischen Wachstum sollten die Ziele Frieden, Freiheit und Sicherheit verwirklicht werden (vgl. Rich 1994: 55). Aus den *Articles of Agreement of the International Bank for Reconstruction and Development* ist die politische Verflechtung beider Institutionen zu entnehmen: »The original members of the Bank shall be those members of the International Monetary Fund which accept membership in the Bank« (WB 2012a: 3).

Gemäß den *Articles of Agreement* (ebd.: 51) bestand das Ziel der Gründung darin, langfristige Darlehen für den Wiederaufbau des kriegszerstörten Europas vor allem durch die Finanzierung von Infrastruktur- und Energieprojekten bereitzustellen. Letztlich hat der *Marshall-Plan* diese Funktion übernommen. Die WB musste sich somit früh umorientieren, um einen Weg zu finden ihr institutionelles Überleben zu sichern. Dabei schreckte die WB trotz aktueller VN-Resolutionen nicht davor zurück, ökonomische Unterstützung für die kriegsführenden Niederlande, den Apartheidstaat Südafrika oder die damalige Kolonialmacht Portugal bereitzustellen. Die WB berief sich auf ihre Gründungspapiere, die besagen, dass sich die WB nicht in die politischen Angelegenheiten ihrer Kreditnehmer einmischen dürfe. In Reaktion auf den Kreditvergabedruck erfolgte die Umorientierung von Wiederaufbau zu *Entwicklungsfinanzierung* (vgl. Rich 1994: 6–8).

Die institutionelle Wandelbarkeit der WB war nicht auf die programmatische Umorientierung beschränkt, sondern materialisierte sich in Form institutioneller Ausweitungen. Im Jahr 1956 als erste Tochtergesellschaft gegründet, vergab die IFC Kredite an Privatunternehmen. So erweiterte die WB ihr Einsatzspektrum, denn bis dato waren Kredite lediglich an Regierungen vergeben worden. Die Erweiterung stellte eine Reaktion auf die zunehmende internationale Konkurrenz dar (vgl. Kell 2012: 131–132). Es folgte

die Gründung der IDA im Jahr 1960. Die institutionelle Erweiterung durch die Gründung der IDA wurde als notwendig erachtet, da die Kredite der IBRD zu üblichen Marktbedingungen für die blockfreien Staaten nicht erschwinglich waren (vgl. Tetzlaff 1980: 260).

Neben der Herausforderung günstigere Kredite zu gewähren, lässt sich die Gründung der IDA und ihre Angliederung an die IBRD als eine geopolitische Reaktion auf den politischen Druck interpretieren, der aus dem Versuch resultierte, den *Special United Nations Fund for Economic Development* (SUNFED) innerhalb der VN zu gründen. Vor allem die USA als größter Anteilseigner der IBRD betrachteten die zunehmende Zustimmung zu SUNFED, der nicht nur günstige Kredite zur Verfügung stellen würde, sondern zudem nach dem VN-Prinzip *one-country-one-vote* durch seine Mitgliedsstaaten geleitet würde, als Bedrohung für die Rolle der IBRD und den Einfluss der USA. Nach anfänglichem Widerstand der USA gegenüber der Idee, nahezu zinslose Kredite zu vergeben, erfolgte der Vorschlag zur Gründung der IDA, die an die IBRD angegliedert und zudem durch die bestehenden institutionellen Strukturen und nach den bestehenden Stimmrechten administriert würde. So gelang es die Gründung von SUNFED und die damit einhergehende potenzielle Konkurrenzsituation zur IBRD abzuwenden (vgl. Kapur 2000: 13; Shaw 2002: 72–93).

Hinsichtlich der institutionellen Verflechtungen der IDA und der IBRD ist anzumerken, dass das Management, das Exekutivdirektorium, der Gouverneursrat sowie der Präsident nahezu identisch sind. Gehören die jeweiligen Staaten zudem der IFC und MIGA an, beaufsichtigt die Exekutivdirektorin eines Anteilseigners in der Regel das Management aller zugehörigen Institutionen. Zudem steht allen Institutionen derselbe Präsident vor.

Durch die Refinanzierung aus dem von den Mitgliedsstaaten bereitgestellten Kapital kann die IDA zinslose Kredite an Staaten mit geringer Bonität vergeben. Während die IBRD auf ihre Zinserträge sowie auf kürzere Rückzahlungszeiträume zurückgreifen kann, ist die IDA auf die Wiederauffüllung ihrer Mittel (*IDA-Replenishment*) durch ihre Anteilseigner angewiesen, die alle drei Jahre stattfindet. Die Verhandlungsphase in Vorbereitung auf das *IDA-Replenishment* ermöglicht es den Anteilseignern, Anforderungen an ihre Zusagen zu formulieren. Welcher politischer Druck in dieser Phase erzeugt werden kann, habe ich anhand der Entstehungsgeschichte des IP skizziert (Kap. 1.1).

Im Gouverneursrat (*Board of Governors*) sitzen durch die Mitgliedsstaaten entsandte Ministerinnen als höchste Instanz. Die Mitglieder des Gouverneursrats werden auf fünf Jahre ernannt. Die Gouverneure vertreten die jeweiligen Mitgliedsstaaten als Anteilseigner und besitzen die Entscheidungsbefugnis unter Berücksichtigung der Stimmrechte. Das Aufgabengebiet des Gouverneursrats umfasst die Aufnahme sowie den Ausschluss von Staaten, entscheidet über Erhöhung des Stammkapitals und die Verwendung des Nettogewinns. Die zu den Frühjahrs- und Herbsttagungen stattfindende Versammlung der Gouverneure verdeutlicht dabei, dass in diesem Gremium keine zeitintensiven Entscheidungsprozesse umgesetzt werden (vgl. Kell 2012: 153). Die *Articles of Agreement* bewirken eine vollständige Übertragung der geschäftsleitenden Kompetenzen (operative Entscheidungen wie Kreditzusagen) auf das Exekutivdirektorium. Infolgedessen bezeichnet Kell (2012) den Gouverneursrat, jenes Gremium, in welchem alle Mitgliedsstaaten vertreten sind, als eine »machtpolitische Mogelpackung« (ebd.: 153–154).

Das aus 25 EDs bestehende Exekutivdirektorium (*Board of Directors*) ist zuständig für die Führung des täglichen Geschäfts der WB und stellt die Schnittstelle zu den federführenden Ministerien der Mitgliedsstaaten dar. Insbesondere die Stimmrechtsverteilung nach Anteilen am Stammkapital anstatt entlang des VN-Prinzips *one-country-one-vote*, stellt Anlass für eine seit Jahrzehnten wiederholte Kritik an der WB als VN-Sonderorganisation dar (vgl. Tetzlaff 1980: 160). Um den Ursprung dieser undemokratischen Grundausrichtung der WBG und die politischen Machtverhältnisse zu verstehen, sei daran erinnert, dass die Gründung der IBRD und die Aufnahme neuer Mitgliedsstaaten in einer Zeit erfolgte, in der viele Mitgliedsstaaten noch kolonisiert waren oder erst kurz zuvor die formale Unabhängigkeit erkämpft hatten.<sup>16</sup> Die Kopplung des Stimmrechts an die Kapitaleinlage der Mitgliedsstaaten führt dazu, dass den USA, Deutschland, Japan, Großbritannien, Frankreich und mittlerweile China eine eigene ED zukommt. Die übrigen 19 EDs werden unter Ausnahme Saudi-Arabiens von Staatengruppen gewählt. Trotz dieser strukturellen Machtungleichgewichte lässt sich die kapitalabhängige Stimmenvergabe alleinstehend nicht mehr als Begründung für einseitige Interessenausrichtungen aufführen (vgl. Kell 2012: 146). Was für die Gründungsphase zutreffend war, greift für die IBRD seit den 1970er Jahren zu kurz. Den internationalen Kapitalmärkten sowie den Zinsrückläufen aus den ausgegebenen Krediten kommt eine größere Rolle als den Kapitaleinlagen der Mitgliedsstaaten zu. Die IBRD kann daher zumindest finanzpolitisch »als weitgehend unabhängig von ihren Mitgliedsländern bewertet werden« (ebd.).

Dass dies nicht für die IDA zutrifft, verdeutlicht die Entstehungsgeschichte des IP. Aber auch die IDA hat im April 2018 damit begonnen, die eigene Refinanzierung unabhängiger von den Beiträgen der Mitgliedsstaaten zu gestalten, indem sie eigene Anleihen vergibt und somit neben Zinsrückläufen Gewinne über internationale Kapitalmärkte erzielen kann (vgl. IDA 2021: 3). Nichtsdestotrotz gehen mit der grundsätzlichen Ausrichtung, Entscheidungsmacht an die finanzielle Tragfähigkeit der Mitgliedsstaaten zu koppeln, ungleiche Stimmenverhältnisse einher. Dreher (2003) resümiert aus einer politisch-ökonomischen Perspektive, dass dies wirtschaftlich stärkeren Staaten zu einem höheren politischen Gewicht verhilft, da diesen eine größere Rolle für die Weltwirtschaft zu Teil werde (ebd.: 39).

Das dritte zentrale Organ, der Präsident der WBG, wird durch das Exekutivdirektorium für eine wiederholbare Amtszeit von fünf Jahren gewählt. Als Vorgesetzter des Exekutivdirektoriums ist es dem Präsidenten nur im Falle einer Stimmengleichheit gestattet abzustimmen. Begründet durch ein informelles Übereinkommen erfolgt die Wahl auf Empfehlung des US-Präsidenten. Alle bisherigen WB-Präsidenten waren demzufolge US-Amerikaner. Entgegen der berechtigten Kritik an diesem Verfahren spiegeln sich die Interessen der jeweiligen US-Regierungen nicht ohne weiteres in der Politikausrichtung der WB-Präsidenten wider (vgl. Kell 2012: 353–368).

Nach der Skizzierung der Entstehungsgeschichte sowie der *Governance*-Strukturen als politisch-institutionellen Kontext des IP werde ich im Folgenden die theoretischen Vorannahmen skizzieren, mit denen ich mich dem Untersuchungsgegenstand nähere. Zudem werde ich die Herleitung der Forschungsfragen darlegen.

---

16 Für eine Übersicht der Beitrittsjahre aller Mitgliedsstaaten der IBRD siehe: <https://www.worldbank.org/en/about/leadership/members> (letzter Aufruf: 30.08.2023).

### 1.3 Machtkritische Perspektiven auf institutionelle Rechenschaftspflicht in einer bürokratisierten Welt

Vor dem Hintergrund der Entstehung des IP stellt sich die empirische Frage, welche institutionellen Reaktionen auf die Praktiken des IP identifiziert werden können und wie sich diese Reaktionen seitens der WB theoretisch erklären lassen. Da anzunehmen ist, dass den Mitgliedsstaaten der WB eine zentrale Rolle im Hinblick auf Entscheidungsprozesse zukommt, folgt zur Analyse von Organisationswandel, in Form von institutionellen Reaktionen auf Kritik, Beschwerde- und Reformprozessen, zunächst eine theoretische Einordnung.

Aus neorealistischer Perspektive sind IOs als Arenen zu verstehen, in denen das institutionelle Handeln an den Interessen der mächtigsten Staaten, vertreten durch die Exekutivdirektorinnen, ausgerichtet ist (vgl. Mayntz 2009). Aus neomarxistischer Sicht können Reaktionen auf die Praktiken des IP in Form von Organisationswandel nur dann erwartet werden, wenn es für die Klassen der einflussreichen Mitgliedsstaaten nützlich erscheint (vgl. Cox 1983). Die Analyse von Machtstrukturen nicht nur auf Staaten zu verengen, sondern entlang von Klassen vorzunehmen, ermöglicht es die Interdependenzen zwischen den Mitgliedsstaaten und diesbezüglich insbesondere die Rolle der Kreditnehmer in den Blick zu nehmen. Neoinstitutionalistische Ansätze heben die Rolle von IOs als eigenständige Akteure hervor und verweisen darauf, dass Reaktionen in Form von Lernen einerseits zur gemeinsamen Problemlösung dienen und andererseits auf bürokratische Eigeninteressen der IO selbst zurückgeführt werden können, um bspw. den eigenen Einflussbereich zu vergrößern (*Mission Creep*). In den Erklärungsansätzen von Organisationswandel des historischen Institutionalismus wird dabei die Pfadabhängigkeit als entscheidender Faktor hervorgehoben (vgl. Helfer 2006).

Die Rolle und den Einfluss zivilgesellschaftlicher Akteure auf Organisationswandel können insbesondere durch soziologisch-institutionalistische Ansätze (vgl. Finnemore 1996) und sozialkonstruktivistische Ansätze erklärt werden. So lassen sich institutionelle Reaktionen auch u.a. auf Normen, Identitäten und Überzeugungen zurückführen, die wiederum auf vorherrschenden Diskursen beruhen (vgl. Finnemore & Sikkink 1998). Aus dieser Perspektive ließen sich Widerstände gegenüber den Praktiken des IP damit erklären, dass die »Gegner« davon überzeugt sind, dass das IP die WB daran hindere, *Entwicklung* zu fördern, da es eine breit getragene Norm im für sie relevanten politischen Umfeld gibt, die dies stützt (vgl. March & Olsen 1998).

Auch die Entstehungsgeschichte des IP lässt sich nicht ohne die Berücksichtigung zivilgesellschaftlicher Akteure erklären. Die Durchsetzung der Interessen einflussreicher Staaten (vor allem der USA) stellt nur einen Teilaspekt dar. Ohne die vielfältigen zivilgesellschaftlichen Widerstandspraktiken, so meine These, hätte dieser Prozess nicht stattgefunden. Die Tatsache, dass heute nahezu jede MFI und zunehmend mehr nationale Finanzinstitutionen über Beschwerdemechanismen verfügen, ohne dass ähnlich weitreichende Kampagnen stattgefunden haben, verweist zudem darauf, dass ein Prozess der Normetablierung angestoßen wurde (vgl. Park 2022). Institutionalisiert wurde diese wiederum im Zuge des andauernden Interaktionsverhältnisses zwischen Mitgliedsstaaten und Advokaten. Diese *Accountability*-Norm, so meine These, steht im Konflikt mit den ökonomischen und politischen Interessen von Kreditgeber- wie auch Kreditneh-

merstaaten. Auch diesbezüglich bedarf es theoretischer Ansätze, die die Rolle der Kreditnehmer erfassen. Eine konstruktivistische Lesart neomarxistischer Ansätze könnte institutionelle Reaktionen auf die Praktiken des IP vor dem Hintergrund der Interessen mächtiger Klassen betrachten, die wiederum durch gesellschaftlich geprägte Normen, Identitäten und Überzeugungen innerhalb und außerhalb einer Organisation beeinflusst werden.

Deutlich wird hier bereits, dass Erklärungsansätze von Organisationswandel in Reaktion auf das IP sowohl Innen- als auch Außenperspektiven berücksichtigen müssen. Soziologisch und konstruktivistisch geprägter Institutionalismus (vgl. Barnett & Finnemore 1999; Liese & Weinlich 2006; Weaver 2008) hat sich der Innenperspektive der IOs als Bürokratien gewidmet und letztlich die Rolle von Kultur (vgl. Weaver & Leiteritz 2005), Pathologien und Autorität (vgl. Barnett & Finnemore 2004; Veit & Schlichte 2009) sowie OL (vgl. Haas 1990; Benner & Rotmann 2008; Roscher 2009) untersucht. Dass sich die Konzeptualisierung der WB als Bürokratie eignet, um institutionelle Reaktionen auf die Praktiken des IP zu untersuchen, zeige ich, indem ich die Untersuchungsbereiche internationaler Bürokratien (vgl. Benner u.a. 2009) auf das IP übertrage (Kap. 3.3, 4.4.3.4).

Aus Perspektive der Bürokratieforschung lässt sich die Frage, inwiefern sich die Arbeit des IP in den Praktiken der WB niederschlägt, in dem Untersuchungsbereich Wandel und Reform verorten. Dieser zielt auf die systematische Erforschung der Bedingungen und Einflussfaktoren von Organisationswandel ab. Benner u.a. (2009) zufolge sind insbesondere die Konsequenzen bzw. institutionellen Auswirkungen von Reformen auf die Institutionen selbst weitestgehend unerforscht. Weiter sei es wichtig, die Abweichung und Widersprüche zwischen Reformversprechen und belegbaren institutionellen Veränderungen herauszuarbeiten (ebd.: 212). Da das IP selbst das Ergebnis einer umkämpften institutionellen Reform darstellt, werde ich zum Untersuchungsbereich Wandel und Reform (ebd.) beitragen, indem ich erforsche, welchen institutionellen und politischen Bedingungen die Arbeit des IP unterliegt.

Der Untersuchungsbereich »Interaktion mit neuen Akteuren und Einbindung neuer Governanceformen« zielt u.a. auf die Rolle zivilgesellschaftlicher Akteure ab und darauf, inwiefern sich Bürokratien und zivilgesellschaftliche Akteure gegenseitig beeinflussen (ebd.: 211). Ich werde zeigen, dass dieser Forschungsbereich über die Entstehungsgeschichte des IP hinaus bereits einen zentralen Bestandteil der Forschung zu Beschwerdemechanismen darstellt. Die Gründung des IP und seiner Nachfolger wurde häufig im Hinblick auf die Auswirkungen und Potenziale für neue Formen des Regierens untersucht (Kap. 2.3). Ich werde zivilgesellschaftliche Akteure wiederum als Einflussfaktor im Rahmen der Arbeit des IP berücksichtigen und deren Rolle für die Funktionsweise des IP herausarbeiten.

Der Untersuchungsbereich »Rechenschaftspflicht und Legitimität« verweist auf zwei zentrale Konzepte, denen ich im Rahmen dieser Arbeit nachgehen werde. Das Konzept Legitimität, auf welches hier von Benner u.a. (2009) vor dem Hintergrund des Demokratiedefizits verwiesen wird (ebd.: 211), werde ich aus *Governance*- und machtkritischen Perspektiven betrachten. Dabei geht es darum zu untersuchen, inwiefern die Arbeit des IP zur Veränderung der kritisierten Praktiken führt oder ob diese sogar legitimiert werden, ohne zur Veränderung dieser beizutragen (Kap. 3.5). Mit den Wirkungs-

und Kontextanalysen (Kap. 6.3 – 6.5) wird meine Forschung das IP als zentralen Akteur im Rechenschaftssystem innerhalb der Bürokratie WB untersuchen.

Bereits aus institutionalistischer Perspektive lässt sich ein gewisses emanzipatives Potenzial vermuten. Indem das IP direkt an das Exekutivdirektorium berichtet, besteht ein institutioneller Kanal von der Projektebene bis zur höchsten Entscheidungsebene der verantwortlichen Institution. Die daraus resultierenden Untersuchungsberichte liefern regelmäßig Belege dafür, dass die lokalen Projektauswirkungen im Widerspruch zu den proklamierten *Entwicklungszielen* stehen. Der Forschungsstand (Kap. 2) verweist auf Beschwerdeverfahren, die das Management dazu veranlasst haben, Abhilfemaßnahmen einzuleiten oder sich in Einzelfällen aus der Projektfinanzierung zurückzuziehen. Die erste Fragestellung lautet demzufolge: *Wie und unter welchen Bedingungen (institutionell und politisch) kann das Inspection Panel zum Organisationslernen innerhalb der Weltbank beitragen?*

Während der erste Teil der Fragestellung durch die bis hierher dargelegten Theorieansätze empirisch-analytisch geprägt ist, zeichnet sich die zweite Fragestellung durch ihre kritisch-dialektische, also machtkritische Ausrichtung aus. Welche Logiken strukturieren die Arbeit des IP und des institutionellen Umfelds? Aus der Übertragung machtkritischer Konzepte auf die Praktiken und Diskurse institutioneller Rechenschaftspflicht resultiert für diese Arbeit im Sinne des *Studying up* (vgl. Mato 2000) die Wirkungsweise relevanter Strukturen, Verfahren und Diskurse, in denen die Praktiken des IP verhandelt werden, offenzulegen. Darauf aufbauend ermöglichen machtkritische Perspektiven danach zu fragen, welche Rolle vorherrschende Diskurse im Hinblick auf die Entpolitisierung der Praktiken und somit zu ihrer Legitimierung einnehmen. Letztlich stellt sich die Frage, inwiefern Praktiken der Rechenschaftspflicht, als Teil der *Anti-Politics-Machine* (Ferguson 2003), zum Fortbestehen vorhandener Machtverhältnisse beiträgt.

Die hier skizzierte machtkritische Perspektive basiert auf Postdevelopment-Ansätzen (PD), postkoloniale Studien und den *Critical Management Studies* (CMS), die sich wiederum auf die vorherigen beziehen (Kap. 3.6). Die machtkritische Perspektive auf Bürokratien erscheint als erkenntnisversprechend, da insbesondere internationale Bürokratien ihre Autorität damit begründen, unpolitisch und wertneutral zu handeln (vgl. Liese 2009: 204), was den funktionalistischen Erklärungsansätzen entspricht. Um dies zu berücksichtigen, erfolgt die Analyse des IP vor der Anerkennung historisch gewachsener, struktureller Machtungleichgewichte innerhalb gegenwärtiger *entwicklungspolitischer* Praktiken und Diskurse (Kap. 3.4) u.a. im Hinblick auf Praktiken und Logiken der Entpolitisierung (Kap. 7.2).

Vor dem Hintergrund seiner Entstehungsgeschichte konzeptualisiere ich das IP als erkämpften institutionellen Raum, mit dessen Etablierung unbeabsichtigte Effekte einhergingen, die in der gegenwärtigen Umsetzung zu (temporären) Destabilisierungen und Disruptionen *entwicklungspolitischer* Praktiken beitragen. Ich werde die Praktiken und Logiken, die die Arbeit des IP charakterisieren, entlang des Konzepts Entpolitisierung (Ferguson 2003; Louis & Maertens 2021)<sup>17</sup> und weiterer machtkritischer Konzepte theoretisch einbetten und so zwischen Disruption und Legitimation verorten. Daraus

---

17 Es handelt sich hierbei um die sechste Auflage von Fergusons *Anti-Politics Machine*. Das Werk wird häufig mit Bezug auf das Jahr der Erstauflage 1990 sowie einen im Jahr 1994 veröffentlichten Artikel rezipiert.

leitet sich die zweite Fragestellung ab: *Inwieweit legitimiert Rechenschaftspflicht (Praktiken und Diskurs) die gegenwärtigen entwicklungspolitischen Praktiken aus der Perspektive machtkritischer Konzepte?*

Ich konzeptualisiere demnach das IP als Ausgangspunkt von politisch-bürokratisch umkämpften Reaktionen innerhalb der Bürokratie WB. Neben der Analyse der institutionellen Bedingungen des IP, institutionelle Reaktionen zu befördern, untersuche ich zudem, inwiefern die Praktiken des IP zu Veränderungen der institutionellen Bedingungen geführt haben. Ich werde dabei die analytischen Schwierigkeiten aufzeigen, die mit der empirischen Erforschung von Organisationswandel einhergehen und zudem zeigen, welche Potenziale macht- und *entwicklungskritische* Ansätze bieten, um Bürokratie- und *Governance*-Ansätze zu komplementieren.

In Bezug auf die Reichweite einer institutionellen Reaktion stellt sich die Frage, welche materiellen Beschaffenheiten in Reaktion auf eine Beschwerde oder im Rahmen einer Reform verändert wurden. Welche Veränderungen lassen sich auf Projektebene feststellen? Welche Änderungen hat es in Bezug auf die Richtlinien gegeben? Wurden Kapazitäten, Verfahren oder institutionelle Strukturen verändert? Wurden Mandate gestärkt? Ich werde daran anknüpfend zeigen, wie sich die Reichweite institutioneller Reaktionen bewerten lassen (Kap. 7.1.3). Entscheidend für die Kombination unterschiedlicher Ansätze und Konzepte sind dabei die Zielsetzungen, mit der die Analyse einhergeht. Die machtkritischen Ansätze ermöglichen es diese Reaktionen aus einem normativen Standpunkt heraus zu bewerten (Kap. 3.4 – 3.6).

Die zweigeteilte Fragestellung ermöglicht zudem empirisch-analytisch und kritisch-dialektische Erkenntnisse zusammenzuführen, indem die empirischen Erkenntnisse im Hinblick auf ihre legitimierende- und destabilisierende Wirkung eingeordnet werden. Eine machtkritische Bürokratieforschung zu Beschwerdemechanismen kann so dazu beitragen, institutionelle Räume, Prozesse und Strukturen hinsichtlich ihres Potenzials als Widerstandsräume und somit als Ausgangspunkt struktureller Veränderung von Entscheidungsgewalt zu identifizieren. Inwiefern diese Annahmen zutreffend sind, lege ich folgend anhand der zentralen Ergebnisse dar.

## 1.4 Ergebnisse der Untersuchung

Im Hinblick auf den ersten Teil der Fragestellung sind folgende zentrale Ergebnisse hervorzuheben: Die Analyse der institutionellen Bedingungen des IP verweist darauf, dass es bei fehlenden Standardabläufen hohen externen politischen Druck bedarf, um die mangelnde Aufsichtsfunktion des Exekutivdirektoriums gegenüber dem Management zu kompensieren (5B4)<sup>18</sup>. Die Wirkungsanalyse (Kap. 6.3) zeigt, dass der IP-Prozess diesen politischen Druck erzeugen kann. Aus OL-Perspektive werde ich zeigen, dass das IP durch sein Berichtswesen die Beschwerde zum *Uganda Transport Sector Development Pro-*

---

18 Verweise dieser Art deuten auf empirische Befunde hin. »5B4« verweist bspw. auf Kapitel 5, Befund 4. Für alle Zwischenergebnisse der empirischen Analysen siehe Kapitel 5.3. und 6.5.

ject (TSDP)<sup>19</sup> und darin enthaltene Vorwürfe gegenüber der WB legitimiert und so die Beschwerdeführenden in ihrer Rolle auf lokaler Ebene gestärkt hat (Kap. 6.3.3).

Das Zustandekommen institutioneller Reaktionen lässt sich wie folgt beschreiben: Im Zusammenspiel zwischen externem politischem Druck, *Leadership* und *Bureaucratic Politics*, können die vorhandenen Potenziale des Beschwerdeverfahrens (5B1, 5B6) dazu führen, dass infrastrukturelle (5B3) und bürokratisch-kulturelle Widerstände (5B2, 5B4, 6B5) sowie hinderliche Anreize (5B5, 5B7, 5B11) überwunden werden. Gelingt dies, werden institutionelle Reaktionen temporär durch einen politikgetriebenen Zustand gefördert (5B8). In dieser Phase nimmt die Bedeutung der Standardprozeduren des IP zu, da der externe politische Legitimationsdruck gegenüber der WB dem IP intern zu einer stärkeren, machtvollen Position verhilft (Kap. 7.1.2).

Der politische Druck lässt sich jedoch nicht dauerhaft aufrechterhalten. Je weiter die Kreditauszahlung vorangeschritten ist, desto schwieriger ist es, institutionelle Reaktionen zu erzeugen, auch weil der politische Druck der WB gegenüber dem Kreditnehmerstaat abnimmt. Auf den Umgang mit Beschwerdefällen wirkt sich dies ebenfalls aus (*Last-Mile Problem*). In Reaktion auf eine IP-Beschwerde, insbesondere in weit vorangeschrittenen Projekten, entstehen nicht oder zu gering einkalkulierte Kosten, die weder die WB noch der Kreditnehmerstaat übernehmen wollen. Dies führt zur Politisierung der Entscheidungsprozesse darum, wie weitreichend Abhilfemaßnahmen sein sollten und wer die notwendigen Anpassungs- und Entschädigungsmaßnahmen finanziert. Die Wirkungsweise des IP als Ausgangspunkt von Abhilfe wird demnach durch sein institutionell-politisches Umfeld beschränkt (6B6).

Die Reichweite und Wirksamkeit der institutionellen Reaktionen stehen u.a. in Abhängigkeit zur Dauer der politischen Aufmerksamkeit. Im Rahmen des TSDP verlängerte die Gründung der *GBV-Task-Force* und ihr Abschlussbericht die politische und institutionelle Aufmerksamkeit sowohl für die Implementierung der Abhilfemaßnahmen als auch institutioneller Reformen. Eine formelle Überwachung der Maßnahmen in Reaktion auf eine Beschwerde durch das IP führt demnach dazu, dass der externe Druck länger aufrechterhalten werden kann (6B3, 6B4). Als Grund hierfür nehme ich an, dass die Kommunikation nach innen und außen für das Management weniger kontrollierbar ist. Dies verweist auf die Potenziale hinsichtlich der Stärkung des IP durch eine umfängliche *Monitoring*-Funktion. Die Bedeutung einzelner Reformbereiche für die politische Wirksamkeit des IP lässt sich entlang des Widerstands des Managements gegenüber diesen Reformbereichen im Zuge der untersuchten *IP-Toolkit-Reform* nachvollziehen. Die bürokratischen Konflikte um dieses Mandat haben sich wiederum in einem technisch komplizierten und wenig vielversprechenden Kompromiss manifestiert (Kap. 6.5.2).

Es konnten keine Hinweise identifiziert werden, die belegen, dass die Arbeit des IP zu einem Kulturwandel oder einer grundlegenden Veränderung der Anreize geführt hat. Vielmehr verweisen die empirischen Erkenntnisse darauf, dass die Ausrichtung des Rechenschaftssystems in Richtung der makroökonomischen Zielsetzung nicht nur weiterhin Bestand hat, sondern sich verstärkt (5B7, 5B9, 5B10). Zudem wurde deutlich, dass die institutionellen Reaktionen auf die Arbeit des IP nicht als wissensbasierte Lernprozesse

---

19 IP-Beschwerde Nr. 98: Transport Sector Development Project – Additional Finance (Uganda, 2014).

zu verstehen sind, in denen Organisationsregeln in Frage gestellt und Praktiken verändert werden (vgl. Benner u.a. 2009: 218). Die Bedingungsanalyse (5B6, 5B7, 5B10) und die Wirkungsanalyse (Kap. 6.3 – 6.4) verweisen darauf, dass diese institutionellen Reaktionen als Risikovermeidungsstrategien (*Risk Aversion*, *Panel Proofing*) zu deuten sind (vgl. u.a. Bissell 1997; Fox 2000; van Putten 2006), die letztlich der Legitimation und Aufrechterhaltung der Kreditvergabepraktiken dienen. Das IP löst institutionelle Reaktionen aus, die sich in einer strukturellen und diskursiven Pfadabhängigkeit verorten lassen, dabei jedoch nicht als determiniert, sondern in dieser Pfadabhängigkeit veränderlich erscheinen.

Der zweite Teil der Fragestellung brachte folgende Ergebnisse hervor: Louis & Martens (2021) verweisen darauf, dass der Funktionalismus noch immer die Rhetorik und Aktivitäten der IOs beeinflusst, indem dieser die professionellen Organisationskulturen aufrechterhält (ebd.: 124). Im Hinblick auf die WB habe ich herausgearbeitet, dass dem *Entwicklungsdiskurs* eine zentrale Rolle zur Erhaltung der Organisationskulturen zukommt (Kap. 7.2.3).

Auch für die Auswahl und Legitimierung der *entwicklungspolitischen* Interventionen nimmt der *Entwicklungsdiskurs* eine wichtige Rolle ein. Unter Anwendung der *entwicklungskritischen* Ansätze zeigt sich, wie der *Glaube an Entwicklung* als eine vierte entpolitisierende Logik die Erklärungskraft der *Governance*- und *OL*-Ansätze erweitert. Der *Glaube an Entwicklung* fungiert im Rechenschaftsdiskurs als Schnittmenge zum *Entwicklungsdiskurs* und sollte deshalb im Hinblick auf die legitimierende Wirkung zur Fortführung gewaltvoller Praktiken kritisch berücksichtigt werden (Kap. 7.3.1).

Die aus den machtkritischen Ansätzen resultierende normative Priorisierung einer *Citizen-driven-Accountability* hat zudem ermöglicht, prozessuale Machtungleichgewichte im Beschwerdeprozess zu identifizieren und institutionelle Reaktionen auf die Arbeit des IP hinsichtlich ihres emanzipativen Potenzials zu bewerten. So wurde deutlich, dass der IP-Prozess aufgrund vorhandener Machtungleichgewichte Gefahr läuft, die Legitimation *entwicklungspolitischer* Praktiken seitens des Managements zu reproduzieren. Dieser Effekt wird dadurch verstärkt, dass das Berichtswesen des IP im *Entwicklungsdiskurs* verbleibt, indem es die WB als legitimen Akteure zur Lösung der identifizierten Probleme beschreibt (Kap. 7.3.2).

Die theoretische Einbettung entlang der Entpolitisierungslogiken und Praktiken hat dabei den Blick auf eine sich verändernde Rolle der WB geschärft. Die gegenwärtige Rolle der WB hat sich insofern verändert, als dass sie in Vorbereitung auf die Umsetzung von Projekten nicht nur politische Einflussfaktoren diskursiv ausblendet, um eine Intervention zu legitimieren (vgl. Ferguson 2003: 68, 259), sondern auch materiell verändert, um diese zu ermöglichen. Die vorgelagerte Einflussnahme steht jedoch selten im Fokus der medialen Berichterstattung und auch die parlamentarische und ministeriale Aufsicht ist gering. Um fossile Exploration zu ermöglichen, müssen zunächst Investitionsbedingungen geschaffen werden, die ein Investment von Privatakteuren ermöglichen. Mit ihren Finanzierungsinstrumenten nimmt die WB Einfluss auf die energiepolitische Ausrichtung der Kreditnehmerstaaten. Sie finanziert die Erhebung notwendiger geologischer Daten (*Technical Assistance*) und schafft nicht gebundene finanzielle Ressourcen in den Finanzhaushalten der Kreditnehmerstaaten (*Budget Support*), die auch für die Förderung fossiler Infrastruktur verwendet werden können. In Vorbereitung auf *Develo-*

*ment Policy Lending* (DPLs) werden in Form von *Prior Actions* u.a. Steuererleichterungen für Privatunternehmen auf den Weg gebracht oder Strompreise für Verbraucherinnen angehoben, um Gewinnmargen zu erhöhen. So legt die WB die Grundlage dafür, dass Projekte zur Exploration und Förderung fossiler Energien profitabel für Investoren und somit umsetzbar (*bankabel*) werden. Die WB handelt hochpolitisch, lange vor der Projektumsetzung. Der WB kommt demnach eine unterschätzte Rolle im Hinblick auf sozialen Wandel zu. Der Befund widerspricht der Charakterisierung der WB als technischen und politisch neutralen Akteur (Kap. 7.2.3).

Sowohl die Kreditvergabepraktiken als auch das sich zuspitzende Problem *entwicklungspolitisch* verursachter Vertreibung verdeutlichen, dass bestehende Rechenschaftssysteme zunehmend umgangen werden. Diese laufen Gefahr, bestehende Praktiken zu legitimieren, ohne ihre emanzipativen Potenziale auszuschöpfen. Dieser Befund verweist darauf, dass *Citizen-driven-Accountability* als Konzept nur dann seine emanzipative Wirkung entfalten kann, wenn es gelingt, dieses auf alle Praktiken und Finanzierungsinstrumente auszuweiten. Zudem muss Rechenschaftspflicht mit dem Prinzip des *Free Prior and Informed Consent* (FPIC) als Selbstbestimmungsrecht konzeptionell zusammengeführt und institutionell realisiert werden. Nachdem ich die zentralen Ergebnisse skizziert habe, folgt eine Darlegung des Aufbaus der Arbeit.

## 1.5 Aufbau der Arbeit

Im zweiten Kapitel lege ich den Forschungsstand zum IP dar. Dabei unterscheide ich zwischen Ansätzen des internationalen Rechts (Kap. 2.1), bewegungsnahen und machtkritischen Ansätzen (Kap. 2.2), sowie Ansätzen der *Governance*-Forschung (Kap. 2.3). Ziel des Kapitels ist es, die Stoßrichtungen der Beiträge herauszuarbeiten, Forschungslücken aufzuzeigen und meine Arbeit im Hinblick auf das eigene Erkenntnisinteresse zu verorten (Kap. 2.4).

Im dritten Kapitel entwickle ich den theoretischen Rahmen, in dem ich institutionelle Rechenschaftspflicht als Praktik und Diskurs machtkritisch analysiere. Nachdem ich die Schnittmengen und Abgrenzungen zwischen den Konzepten Rechenschaftspflicht, OL und Partizipation herausarbeite (Kap. 3.1), lege ich die Rolle des IP innerhalb der weltbankspezifischen Reformforschung dar (Kap. 3.2). Es folgt die Betrachtung von OL aus Perspektive der Bürokratieforschung (Kap. 3.3), um daran anschließend die Kontinuitäten und Brüche zwischen Kolonialadministration und heutigem *Entwicklungsmanagement* im Hinblick auf das Konzept Organisationswandel herauszuarbeiten (Kap. 3.4). Im nächsten Schritt zeige ich anhand der macht- und *entwicklungskritischen* Perspektiven auf, dass der *Entwicklungsdiskurs* einen spezifischen Bedingungsfaktor für die Erforschung der WB darstellt (Kap. 3.5). Ziel ist es, herauszuarbeiten wie sich poststrukturalistisch geprägte, *entwicklungskritische* Ansätze (Ferguson 2003), mit der organisationssoziologischen Reformforschung (Weaver 2008) und konstruktivistischen Perspektiven auf OL (Benner u.a. 2009) auf das IP übertragen lassen (Kap. 3.6).

Im vierten Kapitel beschreibe ich die methodologischen Vorüberlegungen (Kap. 4.1), erläutere die Grundpositionen der erweiterten Fallmethodik als Forschungsstil (Kap. 4.2) sowie die vier Erweiterungsschritte zur Wissensgenerierung (Kap. 4.3). Daran anknüp-

feld lege ich die Methodenwahl dar und gebe einen Ausblick auf die Analyse der empirischen Materialien (Kap. 4.4). Die Zielsetzung des Kapitels ist es, den Forschungsprozess transparent und intersubjektiv nachvollziehbar darzustellen.

Im fünften Kapitel erfolgt zunächst die deskriptive Ergebnisdarstellung, die, entlang der infrastrukturellen (Kap. 5.1) und politischen (Kap. 5.2) Einflussfaktoren, Hinweise auf für Lernprozesse förderliche oder hinderliche institutionelle Bedingungen liefert. Hierbei geht es darum, ein Verständnis für interne Dynamiken zwischen IP und anderen Akteuren im institutionellen Umfeld darzulegen, um so die Bürokratie als Gesamtes verstehen zu können. Darauf aufbauend formuliere ich die empirischen Zwischenergebnisse (Kap. 5.3), welche als Grundlage zur Adressierung der ersten Fragestellung dienen.

Im sechsten Kapitel beschreibe ich die empirischen Erkenntnisse im Hinblick auf die Qualität der Projektvorbereitung und Projektüberwachung (Kap. 6.1) und arbeite die quantitativen Trends von Beschwerdeverfahren heraus (Kap. 6.2). Außerdem analysiere ich die Wirkung des IP-Beschwerdeverfahrens im Rahmen des TSDP (Kap. 6.3). Daran anknüpfend diskutiere ich die institutionellen Reaktionen auf das Beschwerdeverfahren sowie deren Reichweite (Kap. 6.4). Um eine Kontextualisierung zu ermöglichen, erfolgt eine Diskussion über zwei Reformprozesse im Hinblick auf deren potenziellen Auswirkungen für das IP (Kap. 6.5).

Im siebten Kapitel erfolgt schließlich die theoretische Einbettung der empirischen Erkenntnisse. Die Ergebnisse werden demnach sowohl im Anschluss an den Forschungsstand zum IP (Kap. 7.1) als auch die machtkritischen, Bürokratie- und *Governance*-Ansätze (Kap. 7.2) diskutiert. Zielsetzung ist es, die Wirkungsweise des IP zwischen emanzipativen Potenzialen einerseits und der Legitimierung *entwicklungspolitischer* Gewalt andererseits zu verorten und dabei die komplementären Effekte der angewendeten Ansätze für eine systematisch-machtkritische Erforschung von Beschwerdemechanismen aufzuzeigen (Kap. 7.3).

Im achten Kapitel folgen die Schlussbetrachtungen im Hinblick auf das emanzipative Potenzial des IP, die Übertragbarkeit der Ergebnisse sowie der weitere Forschungsbedarf (Kap. 8.1). Zudem reflektiere ich die Herausforderungen im Zusammenhang mit dem Zugang zum Forschungsfeld sowie der empirischen Erhebung (Kap. 8.2). Vor dem Hintergrund der machtkritischen Ansätze und auf Grundlage der empirischen Erkenntnisse leite ich Implikationen ab, die sich an handelnde Personen in der WB, der Politik, der Wissenschaft und zivilgesellschaftliche Akteure richten (Kap. 8.3).



## 2. Forschungsstand zum Inspection Panel

---

### 2.1 Ansätze des Internationalen Rechts und des *Soft Laws*

Die frühen Arbeiten zum IP haben sich in erster Linie aus einer juristischen Perspektive damit befasst, was dessen Gründung weit über die Grenzen der WB hinausgehend für Folgen hatte: Namentlich, dass nachfolgend von nahezu allen multilateralen und auch vermehrt nationalen *Entwicklungsbanken* ähnliche Beschwerdemechanismen eingerichtet wurden. Hunter u.a. (2003) haben herausgearbeitet, wie eine beim IP eingereichte Beschwerde zum Pangué-Staudamm auf dem *Río Bío Bío* in Chile im Jahr 1995<sup>1</sup> zur Entstehung des zweiten Beschwerdemechanismus der WBG, dem CAO, geführt hat. Ein erster empirischer Verweis darauf, dass selbst nicht registrierte Beschwerden mit weitreichenden institutionellen Reaktionen einhergehen können.

Die Forschung zum IP begann mit der ersten Beschwerde, die im Oktober 1994 eingereicht wurde.<sup>2</sup> Die ersten Arbeiten gingen der Frage nach, ob sich das IP innerhalb der WB etablieren könne. Anhand der wiederkehrenden Versuche des Managements und einzelner Kreditnehmer, das Mandat des IP zu untergraben, wurde die politische Brisanz um das Mandat des IP herausgearbeitet (vgl. Bradlow 1996; Bissell 1997). Die erste IP-Beschwerde verursachte indirekt einen Finanzierungsabbruch seitens der WB (vgl. Bissell 2003: 37–38), sodass bereits die erste Beschwerde als Ausgangspunkt von institutionellen Reaktionen betrachtet werden kann. Damit einhergehende institutionelle Auseinandersetzungen hatten Einfluss auf die Ausgestaltung der IP-Prozesse als solche, aber auch auf das Verhältnis zwischen IP, Management und Exekutivdirektorium. Nach der ersten Beschwerde sei allen in der WB klar gewesen, dass das IP die Kreditvergabe beeinflussen konnte. In Reaktion darauf begannen Bestrebungen seitens des Managements die Verantwortlichkeiten für die Projektdurchführung auf die Kreditnehmer zu verlagern (ebd.: 41). Zudem entzündete sich an diesem Beschwerdeprozess ein Konflikt über die Frage, ob negative Auswirkungen nachweisbar sein müssten,

---

1 IP-Beschwerde Nr. 5: Financing of Hydroelectric Dams in the Bío Bío River (Not Registered) (Chile, 1995).

2 IP-Beschwerde Nr. 1: Arun III Proposed Hydroelectric Project and Restructuring of IDA Credit (Nepal, 1994).

bevor eine Beschwerde zugelassen werden sollte; denn das Arun III Projekt befand sich zum Zeitpunkt der Beschwerdeeinreichung noch in der Vorbereitungsphase. Das IP befand die Beschwerde als zulässig, unter Berufung auf das potenzielle Risiko negativer Auswirkungen (ebd.). Selbst die Veröffentlichung der IP-Untersuchungsberichte sei zu diesem Zeitpunkt umkämpft gewesen. Nur die unautorisierte Verbreitung von Exzerpten des bis dahin unveröffentlichten IP-Untersuchungsberichts habe bewirkt, dass dieser veröffentlicht wurde (ebd.: 42).

Bradlow (1999) arbeitet die prozessualen Probleme hinsichtlich der Interaktion zwischen Management, Exekutivdirektorium und IP auf. Insbesondere die ersten fünf Jahre des IP waren durch bürokratische Konflikte geprägt: Die Konfliktlinie verlief zwischen dem IP und den EDs der Kreditnehmerstaaten, da letztere die IP-Untersuchung als Einmischung in innere Angelegenheiten deuteten. Dieser Konflikt übertrug sich zudem auf die Beziehung zwischen den EDs der Kreditgeber und Kreditnehmer, da die Richtlinien und deren Überprüfung durch das IP Voraussetzung für die Kreditvergabe waren. Eine weitere Konfliktlinie verlief zwischen dem Management und dem IP. Durch die Einreichung nichtvorgesehener Maßnahmen (Management-Aktionspläne) sowie einer informellen Kommunikation mit dem Exekutivdirektorium habe das Management versucht, durch die Verhinderung einer Hauptuntersuchung den IP-Beschwerdeprozess zu umgehen. Bradlow (1999) zufolge gingen verfrühte Maßnahmen zudem mit dem Risiko einher, dass nur Probleme adressiert würden, die durch die Kreditnehmer und das Management identifiziert wurden (ebd.: 7–8). Die bürokratischen Kämpfe führten dazu, dass das Exekutivdirektorium eine Arbeitsgruppe bildete, die Vorschläge zur Veränderung des Beschwerdeverfahrens erarbeiten sollte. Das IP sollte sowohl in seiner Kompetenz, eingereichte Beschwerden für zulässig zu befinden, als auch eine Hauptuntersuchung zu empfehlen, geschwächt werden. Zudem sollte dem Management formal die Möglichkeit eingeräumt werden, vor der IP-Untersuchung einen Maßnahmenplan vorzulegen (ebd.: 24). Bradlow (1999) zeigt auf, wie eine Kampagne der befassten NGOs die Schwächung des IP deutlich abmildern konnte. Den NGOs ist es gelungen, dass der Entwurf der Arbeitsgruppe veröffentlicht wurde und Vorschläge seitens der NGOs zur Stärkung der Rolle des IP wurden übernommen. Bradlow (1999) verdeutlicht so die Rolle der NGOs für die Funktionsfähigkeit und den Erhalt des IP innerhalb der WB (ebd.: 27).

Weitere Ansätze adressieren die institutionelle Ausgestaltung der Beschwerdemechanismen. Bradlow (2005) entwickelt Kriterien auf Grundlage eines Vergleichs des IP zu anderen Beschwerdemechanismen. Er hebt dabei die juristischen und praktischen Mehrwerte der Entstehung des IP für private Personen hervor. Diese hatten bis zur Entstehung des IP aufgrund der Immunität von IO sowie der juristischen Blindstellen hinsichtlich der Überwachung der IO-Aktivitäten keine Möglichkeiten, Rechenschaftspflicht einzufordern (ebd.: 405–410). Die dabei unterliegenden Kriterien sind *Clarity of Purpose; User Friendliness; Independence; Power of Investigation; Impartiality, Competence and Fairness; Efficiency and Cost Effectiveness; Effective Management of Issues Presented* (ebd.: 464–474). Entlang dieser Kriterien diskutiert Bradlow (2005) verschiedene *Governance-Formen*. Er identifiziert schlussfolgernd drei Generationen von Beschwerdemechanismen. Die erste Generation, zu der das IP gehört, zielte auf die Feststellung von Richtlinienverstößen ab. Die zweite Generation, zu der der CAO gehört, wurde zusätzlich mit einem Streitbeilegungsverfahren ausgestattet. Dieses zielt darauf ab, durch

Mediationsverfahren zwischen den beteiligten Personen, Einigungen zu erzielen, ohne dabei Richtlinienverstöße festzustellen. Die Unabhängigkeit des CAO wurde dadurch gewahrt, dass dieser durch ein *Vice-President* geleitet wurde. Ein *Vice-President* ist eine hierarchisch hohe Position. In der dritten Generation wurden Richtlinienüberprüfung und Streitbeilegung zunehmend durch getrenntes Personal umgesetzt. Während die Streitbeilegungsfunktion in die operativen Berichtslinien eingebettet wurden, verlief die Berichtslinie der Richtlinienüberprüfung weiterhin an das Exekutivdirektorium. Zudem wurden die Streitbeilegungsverfahren sowohl auf den privaten als auch den öffentlichen Sektor angewendet (ebd.: 484). Für alle Varianten seien detaillierte Richtlinien und Standardarbeitsanweisungen (*Operation Procedures*) wichtig, um die Verfahren möglichst frei von politischer Einflussnahme zu halten (ebd.: 485). Bradlow (2005) macht darauf aufmerksam, dass eine Beratungsfunktion im Hinblick auf die Verbesserung der Projektdurchführung entscheidend für die Wirksamkeit eines Beschwerdemechanismus sei. Er hebt dabei den Gehalt der Informationen hervor, die durch die Beschwerdemechanismen über die lokalen Auswirkungen erhoben werden (ebd.: 485–486).

Carrasco & Guernsey (2008) schlagen einen neu ausgerichteten Prozess vor, der »true accountability« für betroffene Menschen bringe. Dieser Vorschlag adressiert die Kritik am IP, dass die Verfahren nur schwer zugänglich seien, das IP nicht vollständig unabhängig sei und vor allem kein Mandat habe, festgestellte negative Auswirkungen zu adressieren (ebd.: 27–37). Die Autorinnen schlagen daher vor, durch institutionelle Anpassungen den Fokus von Richtlinienüberprüfung hin zu Problemlösung (*Problem-Solving*) zu verschieben, da letzteres stärker die Bedürfnisse der Beschwerdeführenden adressiere (ebd.: 35–37). Das IP könne durch ein *Office of Claims Resolution (OCR)* ersetzt werden. Dieses könne Beschwerden entgegennehmen und dabei Richtlinienüberprüfung und Problemlösung kombinieren (ebd.: 55–58). In den Fällen, in denen Probleme nicht durch die von der WB vorgesehenen Maßnahmen (Management-Aktionspläne) behoben werden, sollten diese ein Schiedsgericht aufsuchen können. Dieses könnte auf innerstaatlichem Recht oder internationalen Konventionen basieren (ebd.: 70–72). Dieses Schiedsgericht würde die Wirksamkeit der Maßnahmen überprüfen. Der Schiedsspruch würde dann entstandene Schäden beziffern und rechtlich bindende Kompensationen festlegen können (ebd.: 67). Notwendig hierfür wäre, dass die WB ihren Anspruch auf Immunität aufgäbe (ebd.: 75). Der Möglichkeit der Beschwerdeführenden ein unabhängiges Schiedsverfahren zu nutzen, schreiben die Autorinnen eine präventive Wirkung zu, da die WB versuchen würde größere Reputationsschäden frühzeitig abzuwenden (ebd.: 74).

French & Kirkham (2009) wenden gegen solche Reformvorschläge das Argument ein, dass es unrealistisch sei, dass die WB jemals eine unabhängige gerichtliche Aufsicht ihrer Richtlinien und Verfahren zulassen würde. Sie argumentieren dabei, dass die vermeintlichen Schwächen, bspw. hinsichtlich fehlender Sanktionsmacht, die Etablierung der Beschwerdemechanismen erst ermöglichte (ebd.: 205–206). Auch Mitzman (2010) verweist stattdessen auf Reformvorschläge, wie bspw. ein internationales Tribunal für multilaterale *Entwicklungsbanken* (ebd.: 42). Dieser Vorschlag würde ebenfalls die Aufhebung der Immunität voraussetzen.

Die Einrichtung von Beschwerdemechanismen und den zugehörigen Richtlinien werden meist im Sinne einer zunehmenden Verrechtlichung innerhalb der IOs betrach-

tet. Mit diesen Fortschritten gingen neue Interpretationsspielräume und eine Zunahme von Einflussmöglichkeiten zur Interessensvertretung negativ betroffener Menschen einher. Ausgangspunkt dieser Betrachtungen ist meist das Konzept der *Citizen-driven-Accountability* (vgl. Hunter 2003; Bradlow 2005; Naudé Fourie 2009; Lallas 2013). Weiter wird argumentiert, dass diese Innovationen zu gesetzgebenden und gesetzlich geregelten Institutionen führten (vgl. Bradlow & Naudé Fourie 2013). Ähnlich argumentiert Hale (2008b). Wenn sich MFIs in ihren legalistischen Kulturen ähnelten, sei vor dem Hintergrund seiner Untersuchung des IP als *info-court*, vorsichtig anzunehmen sei, dass auch unverbindliche Urteile, als wirksame Instrumente der Rechenschaftspflicht dienen können (ebd.: 14).

Mitzman (2010) diskutiert die juristische Ausgestaltung der Beschwerdemechanismen. Die Entstehung der Beschwerdemechanismen bei MFIs habe dazu geführt, dass auf europäischer sowie nationaler Ebene neue Möglichkeiten geschaffen wurden, um Rechte von Individuen gegenüber den MFIs einzufordern (ebd.: 5).<sup>3</sup> Sie unterstreicht dabei die Schaffung einer juristisch relevanten Beziehung zwischen Kreditvergabe der Institutionen und den Rechten von Individuen (ebd.: 49). Zudem verweist Mitzman (2010) auf die Schwachstellen hinsichtlich der Unabhängigkeit. Sie empfiehlt u.a. eine stärkere Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure in die Rekrutierungsverfahren der Beschwerdemechanismen, eine Stärkung der Entscheidungsbefugnisse zur Untersuchung von Projekten sowie eine Erweiterung des Mandats zur Empfehlung von Abhilfemaßnahmen (ebd.: 43–44).

Hale (2008b) betrachtet das IP aus Perspektive des *Global Administrative Law* als »*info-court*« (ebd.: 2, Herv. i.O.) und hebt so die Potenziale hervor, durch Beschwerdeverfahren Transparenz zu schaffen und dadurch Rechenschaftspflicht zu erzielen. Die größte theoretische Herausforderung sei es, die kausale Beziehung zwischen Transparenz und Rechenschaftspflicht zu verstehen. Hale (2008b) kritisiert, dass dieser Zusammenhang häufig vermutet werde, jedoch nur selten untersucht. Dafür entwickelt er Hypothesen im Hinblick auf diesen Zusammenhang aus Perspektive der Prinzipal-Agent-Theorie, dem *Soft Law* und *Reflexive Law* (ebd.: 5–8) und testet diese in einer quantifizierenden Studie. Der Ansatz des *Reflexive Law* geht auf Gunther Teubners zurück. Dieser schafft Hale (2008b) zufolge eine Synthese zwischen der Annahme Jürgen Habermas', dass in der perfekten Sprechsituation Entscheidungen auf Basis der besseren Argumente getroffen würden und Niklas Luhmanns Annahme, dass interne Reflexionsprozesse zentrales Element für Regulationsprozesse seien. Aus Perspektive des *Reflexive Laws* orientiert sich das Handeln der Akteure demnach sowohl am Dialog mit anderen als auch an internen Reflexionsprozessen entlang vorhandener Normen. Hale (2008b) zufolge lässt sich dies auf die Funktionsweise von Transparenz innerhalb der Arbeit des IP übertragen (ebd.: 7). Hale (2008b) überprüft seine Hypothesen anhand der Verhaltensänderung der WB in Reaktion auf eine Beschwerde (*Change in Bank behavior*) als unabhängige Variable entlang der abhängigen Variablen *Board interest*, *transparency* und *activism* (ebd.: 8–13). Er kommt zu dem Schluss, dass sich das IP nicht so verhält, wie es die Prinzipal-Agent-Theorie voraussagen würde (ebd.: 11):

---

3 Siehe hierzu Dann (2013).

»While the Board [...] was seen to have a strong influence on outcomes, this influence does not seem to derive from the Panel process per se. Thus, while the role of powerful states is clearly important, I find no evidence that the Panel should be understood through a principal-agent lens« (ebd.: 14).

Die *Soft Law* Hypothese sei die Einzige, die sich als statistisch signifikant erweist. Es seien vor allem die Informationen, die das IP im Beschwerdeprozess erarbeitet, die Verhaltensveränderungen in der WB in Reaktion auf Beschwerdeverfahren erzeuge, mehr als staatliches Interesse oder Aktivismus (ebd.: 11). Aktivismus sei in Bezug auf die untersuchten Beschwerden die am wenigsten relevante Variable (ebd.: 14). Hale (2008b) untersucht dabei jedoch nicht, ob und welche informellen Interaktionsverhältnisse zwischen den involvierten Akteuren Einfluss auf den Beschwerdeverlauf hatten.

Randeria & Grunder (2011) liefern eine machtkritische Perspektive auf das IP als eine Form der Verrechtlichung. Während andere Autorinnen die Verrechtlichung als Chance betrachten, institutionelle Rechenschaftspflicht einzufordern, kritisieren sie, dass die Anforderungen ähnlich hoch und kompliziert seien, wie die nationaler Gesetze, ohne dass sie eine national-staatliche Verankerung aufweisen würden (ebd.: 187–188). Sie argumentieren, dass die Ausweitung von *Legal Forums* und die zunehmende Nutzung durch Staatsbürgerinnen weder zu einer Stärkung der Rechte der Staatsbürgerinnen noch zu einer verstärkten Rechenschaftspflicht öffentlicher Institutionen führe (ebd.: 188). Der Grund hierfür sei, dass die Verantwortlichkeiten zwischen den involvierten Akteuren zunehmend verschwimme und sich der Zugang für die Bürgerinnen verkompliziere. Anhand des *Mumbai-Transport-Development-Projects* (ebd.: 190–191), zu dem drei IP-Beschwerden<sup>456</sup> eingereicht worden waren, wird die Rolle der WB, der Regierung von Maharashtra und den involvierten NGOs in Bezug auf den Aushandlungsprozess zur Anwendung der Umsiedlungsrichtlinie untersucht. Dieses Zusammenspiel wird als »the politics of mutual complicity« (ebd.: 189) konzeptualisiert, um aufzuzeigen, wie in der Interaktion zwischen nationalen Gerichtswegen und institutionellen Beschwerdemechanismen die Verantwortung von involvierten Akteuren geleugnet wird (ebd.: 188). Die Strategien des indischen Staats werden zudem als »the politics of sovereignty« (ebd.: 189) konzeptualisiert, mit denen sich der Staat seiner Rechenschaftspflicht gegenüber seinen Staatsbürgerinnen und der WB entzieht (ebd.). Indien wird dabei von den Autorinnen nicht als untergeordneter, abhängiger Staat, sondern als listiger Staat (*Cunning State*) begriffen, der zwar begrenzte Handlungsmacht (*Agency*) habe, diese aber zu nutzen wisse (ebd.: 189, 202).

Die Vertreterinnen des indischen Staats argumentierten, dass nicht die Verletzung der Umsiedlungsrichtlinien das Problem sei, sondern dass die WB sie gezwungen habe, gegen nationale Gesetze zu verstoßen, um die institutionellen Auflagen zu erfüllen und somit die Kreditzusage zu erhalten (ebd.: 191). Laut indischem Gesetz waren keine Kompensationszahlungen für Menschen notwendig, wenn das Land, welches ohne offizielle Landtitel genutzt worden sei, für die Zwecke des Staates genutzt würde. So wurde der

4 IP-Beschwerde Nr. 32: Mumbai Urban Transport Project (First Request) (Indien, 2004).

5 IP-Beschwerde Nr. 33: Mumbai Urban Transport Project (Second Request) (Indien, 2004).

6 IP-Beschwerde Nr. 58: Mumbai Urban Transport Project (Third Request) (Indien, 2009).

Vorwurf der Einmischung in die staatliche Souveränität angeführt. Die Verhandlungen über die Umsiedlungsrichtlinie im Rahmen der Vertragsverhandlungen, so die Autorinnen, führe dazu, dass die Verantwortung zur Umsetzung der Umsiedlungsrichtlinie auf einen nicht gewillten Kreditnehmer übertragen werde (ebd.: 192–193). Der Staat könne die Interpretationsspielräume der Richtlinien nutzen und sich im Hinblick auf die Einmischung in die nationale Souveränität wehren. Der Staat nutzte zudem das strategische Argument, nicht über die Mittel zu verfügen, um die Anforderungen umzusetzen, was wiederum der WB ermögliche, den Mangel in Form von *Capacity Building* zu adressieren und somit als Kreditgeber aktiv zu werden (ebd.: 193). Die Autorinnen nehmen zudem die involvierten NGOs in den Blick. Diese haben durch sozioökonomische Erhebungen der umzusiedelnden Haushalte und der Erstellung der Umsiedlungspläne, die sie im Auftrag des verantwortlichen Ministeriums durchgeführt haben, die Umsiedlungen nicht nur ermöglicht, sondern im Hinblick auf zivilgesellschaftliche Beteiligung legitimiert (ebd.: 197).

Randeria & Grunder (2011) kritisieren zudem die vom verantwortlichen Ministerium eingesetzten Beschwerdemechanismen auf Projektebene. Der indische Staat als Kreditnehmer konnte durch die Einrichtung gegenüber der WB zeigen, dass die Vorgaben erfüllt worden sind. Werden Beschwerden direkt an das Management herangetragen, verwiesen diese auf die Beschwerdemechanismen vor Ort, was der WB ermöglichte, sich von ihrer Verantwortung zu entziehen. Da die Beschwerdemechanismen nicht funktional waren, wurde keine Abhilfe für die betroffenen Menschen erzielt. Den Autorinnen zufolge ist es die Aufgabe der lokalen Beschwerdemechanismen, zu verhindern, dass Beschwerden beim IP eingereicht werden, was sowohl dem Wunsch der Kreditgeber als auch dem der Kreditnehmer entspreche (ebd.: 198–199). Der begrenzte Einfluss des IP zeige sich daran, dass selbst die Aussetzung des Kredits als die letzte Option der WB dazu geführt habe, dass der Staat das Projekt mit eigenen Mitteln und ohne Anwendung der Richtlinien zu Ende führe (ebd.: 199). Demgegenüber stünde die Tatsache, dass die Umsiedlungsrichtlinie der WB und vor allem die Anforderungen der Einhaltung durch die Untersuchung des IP es ermöglichte, Menschen ohne formalen Landtitel Kompensationszahlungen zukommen zu lassen. Auch hier wird angeführt, dass das IP nicht die Abhilfemaßnahmen im Rahmen der Management-Aktionspläne beaufsichtigen und bewerten kann (ebd.: 198). Randeria & Grunder (2011) resümieren kritisch, dass »the proliferation of a plurality of norms and of new quasi-judicial arenas are experienced by various actors as both empowering and disempowering« (ebd.: 202).

Bugalski u.a. (2018) liefern in ihrer Fallstudie Hinweise auf die Relevanz informeller Interaktionsprozesse, um institutionelle Reaktion zu befördern (ebd.: 192–193). Darüber hinaus verweist ihre Fallstudie zum *Land Management and Administration Project* in Kambodscha<sup>7</sup> auf weitreichende institutionelle Reaktionen der WB im Rahmen der IP-Beschwerde. Der damalige WB-Präsident Robert B. Zoellick forderte nicht nur öffentlich die Einhaltung der Umsiedlungsrichtlinie und daraus resultierenden Maßnahmen ein. Um sowohl auf das Management als auch auf den Kreditnehmerstaat politischen Druck zu erzeugen, setzte er zudem alle Kreditauszahlungen im gesamten Portfolio Kambodschas aus (ebd.: 194). In Reaktion auf den Auszahlungsstopp veranlasste die Regierung

7 IP-Beschwerde Nr. 60: Land Management and Administration Project (Kambodscha, 2009).

Kambodschas u.a. eine rechtlich bindende Landzuweisung für 656 negativ betroffene Familien. Die Autorinnen bewerten diese Reaktion als einen signifikanten Sieg für die Menschenrechte, da es sich hierbei um die Reaktion einer Regierung handelte, die die Landverwaltungsprogramme seit Jahren systematisch manipuliert hatte (ebd.: 194). Viele weitere tausend Menschen waren dennoch weiterhin von den negativen Auswirkungen des Projekts betroffen. Auf politischer Ebene war es wiederum gelungen die US-ED über den *Consolidated Appropriations Act 2014*<sup>8</sup> zu verpflichten, dem US-Kongress alle 90 Tage über die Abhilfemaßnahmen zur Behebung der vom IP festgestellten negativen Auswirkungen zu berichten (ebd.: 195).

Fisher (2014) verweist in seiner Analyse des IP auf die Rolle der drei wichtigsten Kreditvergabeinstrumente der WB (*Investment Lending, Development Policy Lending, Program-for-Results Financing*) (ebd.: 6). Aus Perspektive der *Citizen-driven-Accountability* gelinge es dem IP nicht nur die Kategorisierungen eines Projekts und daraus resultierende Risikoeinschätzungen zu kritisieren, sondern auch die Gründe und Datenlage selbst in Frage zu stellen, die das Management in Entscheidungsprozessen heranzieht (ebd.: 27, siehe auch Mitzman 2010: 47). Fisher (2014) zeigt zudem auf, dass die Gründungspapiere das IP nicht dazu verpflichten, sich in ihren Untersuchungen auf frühere Interpretationen der Richtlinien zu beziehen. Auch in den alltäglichen Praktiken verweise das IP nicht auf frühere Fälle, sondern behandle jede Beschwerde wie einen Einzelfall (ebd.: 30). Es stelle sich hier die Frage, inwiefern diese Handhabung aufseiten des IP verhindert, auf strukturelle Probleme hinzuweisen und somit den potenziellen Einfluss auf die Kreditvergabepraktiken limitiert (ebd.: 31).

Naudé Fourie (2014) liefert die bis dahin umfanglichste Erhebung in Bezug auf die Beschwerdefälle in den Jahren 1994–2012, deren Häufigkeit, Verteilung nach Regionen, Sektoren, Beschwerdeaspekten, Zulässigkeit, Prozessverlauf und Risikokategorien. Darüber hinaus analysiert sie biografische Daten im Hinblick auf die IP-Mitglieder. Weiter analysiert sie die Reaktionen des Managements auf die Zulässigkeitsberichte des IP und stellt fest, dass in 44% der Beschwerdefälle, in denen das IP eine Beschwerde als zulässig erklärt hat, das Management diese Beurteilung in Frage stelle. Weiter zeigt sie in ihrer Analyse informelle Praktiken des IP auf, wie bspw. die Einbeziehung des IP in die Überprüfung der Abhilfemaßnahmen, ohne dass das IP dafür ein dauerhaftes Mandat hatte (ebd.: 566–593).

Vor dem Hintergrund des Völkerrechts wurden zudem die Pflichten der WB im Hinblick auf die Einhaltung der Menschenrechte herausgearbeitet und untersucht, inwiefern das IP als Mechanismus zur Sicherstellung der Menschenrechte fungieren kann. Weiter wurde vor dem völkerrechtlichen Hintergrund und den Potenzialen zur Normentwicklung das IP mit anderen Gerichtsbarkeiten hinsichtlich der Unabhängigkeit des Gremiums verglichen (vgl. Schlemmer-Schulte 1999; Shihata 2000; Tjardes 2003; Roos 2007; Naudé Fourie 2009). Insbesondere Roos (2007) arbeitet diesbezüglich den Beitrag des IP zur Auslegung der Umsiedlungsrichtlinie vor dem Hintergrund des völkerrechtlichen Menschenrechts heraus (ebd.: 337–346). Die Normentwicklung

---

8 Consolidated Appropriations Act 2014: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/BILLS-113hr3547enr/pdf/BILLS-113hr3547enr.pdf> (siehe Textstelle: 3547–531) (letzter Aufruf: 30.08.2023).

des Konzepts Rechenschaftspflicht wurde unter Berücksichtigung der Multidimensionalität des Konzepts sowie der institutionellen Einflussfaktoren untersucht. Beides stehe in einem dynamischen Verhältnis zueinander und bedinge Ausweitungen und Einschränkung des institutionellen Einflussbereiches des IP (vgl. Naudé Fourie 2012, 2016).

Am Beispiel der Amtszeit von Prof. Edith Brown-Weiss als IP-Vorsitzende zeigt Hunter (2020a) zudem auf, welchen Einfluss diese auf die Ausrichtung und Ausübung des Mandats im Hinblick auf die Einforderung von Menschenrechten hatte. So sei es ihr gelungen, nicht nur *Citizen-driven-Accountability* als normatives Konzept innerhalb der institutionellen Praktiken des IP zu stärken, sondern zugleich die institutionelle Unabhängigkeit des IP innerhalb der WB (ebd.: 484–452). Damit liefert Hunter (2020a) ein konkretes Beispiel dafür, wie der Einflussfaktor *Leadership* innerhalb institutioneller Praktiken mit der Normentwicklung zusammenhängt. Zudem wurde das IP als Ausgangspunkt für die Herausbildung einer Norm horizontaler Rechenschaftspflicht im internationalen Rechtsdiskurs untersucht (vgl. Mitzman 2010; Hunter 2020a). Diese Norm habe sich in einem Netzwerk bestehend aus 20 Beschwerdemechanismen manifestiert, dem *Independent Accountability Mechanism Network* (IAMnet).<sup>9</sup>

Bugalski (2016a, 2016b) kritisiert die Veränderungen institutioneller Praktiken des IP am Beispiel des *Pilots for Early Solution*<sup>10</sup> (*Early Solution Approach*), der vom IP erstmals in Nigeria im Jahr 2013 angewendet wurde.<sup>11</sup> Aufgrund der Nichtregistrierung der Beschwerde stand das IP in der Kritik seitens der NGOs. Auf der anderen Seite erfahre das IP zunehmend Gegenwehr von WB-Mitarbeiterinnen und operiere noch immer in einem Anreizsystem, welches die Vergabe von Krediten gegenüber der Umsetzung von Rechenschaftspflicht priorisiere. Das Rechenschaftssystem der WB befinde sich auf dem Rückzug (vgl. Bugalski 2016a: 39–56). Im nächsten Abschnitt lege ich die aktivistischen und machtkritischen Ansätze dar.

## 2.2 Aktivistische- und machtkritische Ansätze

Forschungsansätze von NGOs und Aktivistinnen sind eng mit denen des internationalen Rechts verbunden. Nicht zuletzt da es personelle Überschneidungen der beiden Gruppen gibt und Mitarbeiterinnen der NGOs sowie des IP häufig eine juristische Ausbildung absolviert haben.<sup>12</sup> Deutlich wird dies in den Aufsätzen der wohl meistzitierten Sammelbände *The Struggle for Accountability* (Fox & Brown 1998a) und *Demanding Accountability*

9 Website des IAMnet: <https://inadbg5.adb.org/ocrp002p.nsf> (letzter Aufruf: 30.08.2023).

10 IP-Statement zum Early Solutions Approach (2013): <https://inspectionpanel.org/sites/ip-ms8.extc.com/files/documents/PilotingNewApproach.pdf> (letzter Aufruf: 30.08.2023). Zur Kritik am Early Solutions Pilot siehe Bugalski (2016a, b).

11 IP-Beschwerde Nr. 91: Lagos Metropolitan Development and Governance Project (Pilot – Not Registered) (Nigeria, 2013).

12 U.a. Richard Bissell (ehemaliges IP-Mitglied, Jurist), David Hunter (Jurist und Akademiker und ehemaliger Mitarbeiter bei CIEL), Daniel Bradlow (Jurist, Akademiker und ehemaliges Mitglied im Beschwerdemechanismus der African Development Bank (AfDB)), Edith Brown-Weiss (ehemalige IP-Vorsitzende, Juristin und Akademikerin).

(Clark u.a. 2003). Diese Arbeiten betrachten Beschwerdemechanismen als *Advocacy Tools* (vgl. Clark 1999). Die Aufsätze von Fox & Brown (1998a) untersuchen die Dynamiken zwischen zivilgesellschaftlichen Akteuren und der WB im Hinblick auf deren Potenziale die Richtlinien zu stärken sowie deren Einfluss auf institutionelle Praktiken der WB. Über Einzelfallstudien hinaus wurden erste fallvergleichende Theoretisierungen vorgenommen (vgl. Brown & Fox 1998; Fox & Brown 1998c).

Die Arbeiten von Clark u.a. (2003) ermöglichen empirische Einblicke in die frühen Beschwerdefälle des IP anhand von Einzelfallstudien, in denen die Autorinnen entweder als Mitarbeiterinnen von NGOs, als Aktivistinnen oder Mitarbeiterinnen des IP involviert waren. Die Potenziale zur Stärkung der Rechte negativ betroffener Menschen werden hinsichtlich der Herausforderungen untersucht, die mit der Einreichung einer Beschwerde für die Beschwerdeführenden einhergehen können (u.a. Rodrigues 2003). Weitere Einzelfallstudien von Aktivistinnen und NGOs haben die Potenziale herausgearbeitet, im Rahmen von IP-Beschwerden auf die Verletzung der Menschenrechte aufmerksam zu machen und deren Einhaltung einzufordern (vgl. Djiraibe u.a. 2004).<sup>13</sup> Diesbezüglich wurden auch die Grenzen des Mandats untersucht (CFA 2018<sup>14</sup>,<sup>15</sup>, 2019<sup>16</sup>) sowie die Gefahren (Human Rights Watch 2015<sup>17</sup>), die mit einer Beschwerde für die Menschen einhergehen können.

Talpur & Schneider (2007) zeigen die begrenzte Fähigkeit des IP auf, in Reaktion auf festgestellte Richtlinienverstöße aufseiten des Managements zur Minderung der negativen Auswirkungen vor Ort beizutragen. Sie kritisieren vor allem, dass die negativ betroffenen Menschen nicht an der Entwicklung des Management-Aktionsplans beteiligt wurden und deshalb die vom Management entwickelten Maßnahmen in der Praxis nicht die notwendige Wirkung entfalten. Die Ursache hierfür sei der Mangel an politischem Willen aufseiten der WB sich ernsthaft für die Abmilderung der negativen Auswirkungen einzusetzen (ebd.: 16). Gemeinsam haben die Arbeiten, dass sie einerseits die Fähigkeit der Beschwerdemechanismen hervorheben, die negativen Auswirkungen der Projekte aufzuzeigen und dabei Nutzen und Risiken für die Beschwerdeführenden gegenüberzustellen. Auffällig ist, dass nach den umfassenden Fallstudien von Clark u.a. (2003) eine systematische und fallübergreifende empirische Auseinandersetzung mit dem IP ausbleibt.

Ausgehend von den Bewegungsakteuren und dem IP entwickelt Fox (2000, 2002) erste Ansätze, um institutionelle Reaktionen auf die Arbeit des IP zu betrachten. Er geht der Frage nach, welche Verhaltensveränderungen (*Procedural Change*) der WB durch das IP hervorgerufen wurden. Ziel ist es, zu untersuchen, ob die WB häufiger entlang ihrer eigenen Richtlinien handelt. Dieser Fragestellung legt Fox (2000) zugrunde, dass das IP

---

13 IP-Beschwerde Nr. 22: Petroleum Development and Pipeline Project, Management of the Petroleum Economy Project, and Petroleum Sector Management Capacity Building Project (Tschad, 2001).

14 IP-Beschwerde Nr. 32: Mumbai Urban Transport Project (First Request) (Indien, 2004).

15 IP-Beschwerde Nr. 81: Vishnugad Pipalkoti Hydro Electric Project (Indien, 2012).

16 IP-Beschwerde Nr. 119: Amaravati Sustainable Infrastructure and Institutional Development Project (Indien, 2017).

17 IP-Beschwerde Nr. 60: Land Management and Administration Project (Kambodscha, 2009).

die Grundannahmen von Keck & Sikkink (1998) Ausführungen zum *Agenda Setting* transnationaler Netzwerke bestätigt (vgl. Fox 2000: 280). Berücksichtigt werden reziproke Beziehungen zwischen internen und externen Einflussfaktoren (ebd.: 283). Fox (2000) zufolge bleiben selbst bei der wohl weitreichendsten Reform in Reaktion auf fast zwei Jahrzehnte Menschenrechts- und Umweltbewegung die mächtigen Staaten in der Rolle *Accountability Politics* zu blocken und so den Einfluss des IP begrenzen (ebd.: 280). Letztere hätten insbesondere in den ersten Jahren die Untersuchungsergebnisse sowie das Mandat des IP hinterfragt. Aus Perspektive der WB beschreibt Fox (2000), wie die von den Kritikerinnen geforderte Dezentralisierung der Institution es zusätzlich erschwert über alle Bereiche hinweg die Richtlinien konsistent umzusetzen. Zudem würden im Rahmen der Kritik externe Faktoren, die nicht durch die WB beeinflusst werden, nicht ausreichend berücksichtigt (ebd.). Im Hinblick auf indirekte und präventive Wirkungen führt Fox (2000) zudem auf, dass informelle Interaktionen zwischen IP und Management womöglich Beschwerden obsolet machen, da Probleme direkt behoben würden. Somit sei nur schwer feststellbar, welchen positiven Beitrag das IP hinsichtlich der Prävention negativer Auswirkungen leiste. Unumstritten sei, dass das IP die Umwelt- und Sozialrichtlinien in der WB bekannter gemacht habe, als diese zuvor gewesen seien. Diesbezüglich ist laut Fox (2000) ebenfalls das *Panel Proofing* als Phänomen zu nennen. Projektbeteiligte stellten in Reaktion auf die Arbeit des IP sicher, dass sie ihre Sorgfaltspflicht belegen können, um im Falle einer Beschwerde die Vorwürfe abwenden zu können (ebd.: 299).<sup>18</sup> Ein wohl nichtintendierter Effekt sei, dass das Management erkannt habe, dass IP zwar nicht direkt schwächen zu können, aber indirekt, indem es langfristig versuche, die Richtlinien abzuändern (ebd.: 301) (*Policy Conversion*). Man habe bisher jedoch die Stärkung der individuellen Rechenschaftspflicht vernachlässigt. Es gebe zudem zu wenig Anreize (positive wie negative), die Verhaltensveränderungen aufseiten der verantwortlichen Mitarbeiterinnen ermöglichen. Das IP habe zudem kein Mandat, um individuelle Rechenschaftspflicht einzufordern. Der Haupteinflusskanal, um institutionelle Reaktionen zu bewirken, seien deshalb Koalitionen zwischen NGOs, die die lokalen, negativen Auswirkungen aufarbeiten, über Medien- und Lobbyarbeit politischen Druck auf einflussreiche Staaten erzeugen, die wiederum Reformbemühungen innerhalb der WB unterstützen (ebd.: 306–309). Dabei verweist Fox (2000) auf David Hunter, der bereits auf die einflussreiche Rolle der Kreditnehmer aufmerksam macht (ebd.: 301). In seiner Konzeptualisierung der »Political Dynamics of World Bank Sustainable Development Reforms« (ebd.: 306) differenziert Fox (2000) die involvierten Akteure in NGOs und Graswurzelbewegungen (Nord/Süd), Regierungen der Kreditnehmer- und Kreditgeberstaaten, EDs der Kreditnehmer- und Kreditgeberstaaten sowie der WB (Management, Mitarbeiterinnen) (ebd.). Das IP als Akteur wird in dem Modell grafisch nicht berücksichtigt.

Ziai (2015) liefert eine der wenigen politikwissenschaftlichen Untersuchungen des IP anhand der 46. Beschwerde<sup>19</sup> zum *Second Urban Environment Sanitation Project* in Ghana. Um herauszufinden, inwieweit sich das IP eignet, sich gegen negative Auswirkungen von Projekten zur Wehr zu setzen, arbeitet Ziai (2015) den Konflikt heraus, der sich

18 Siehe auch Bissell (2003).

19 IP-Beschwerde Nr. 46: Power Sector Generation and Restructuring Project (Albanien, 2007).

um eine Mülldeponie, die in der Region Kwabenya gebaut wurde, vollzog. Die Hauptkritik gegenüber der WB bezog sich auf die Verstöße gegen die Konsultationspflichten im Rahmen der Umsiedlungsmaßnahmen, die aus der Umsiedlungsrichtlinie (OP 4.12) hervorgehen.<sup>20</sup> Die Beschwerdeführenden erfuhren von den Umsiedlungsplänen durch lokale Zeitungsberichte (ebd.: 10). Ziai (2015) betrachtet vor allem die Rolle der Proteste und Widerstandsformen, die sich in Reaktion auf die drohende Umsiedlung auftraten, und arbeitet diesbezüglich widersprüchliche Haltung involvierter Akteure gegenüber dem Projekt heraus. Die verantwortlichen Akteure aufseiten der ghanaischen Regierung argumentieren im Hinblick auf die Umsiedlung einiger weniger, dass diese im Interesse der Allgemeinheit notwendig seien. Wenig später wird die Entscheidung zur Fortführung des Projekts jedoch zurückgezogen (ebd.: 11–12). Ziai (2015) schreibt dem IP diesbezüglich eine entscheidende Rolle zu. Der IP-Untersuchungsbericht habe die Proteste legitimiert, indem aufgezeigt wurde, dass Konsultationen mangelhaft und die Umwelteinschätzungen veraltet waren. Diese wurde durch eine erhöhte mediale Aufmerksamkeit unterstützt. Die Untersuchung habe außerdem dazu geführt, dass das Management versäumte Maßnahmen nachholte und aufgrund der Aufmerksamkeit des Exekutivdirektoriums die Einhaltung der Umwelt- und Sozialrichtlinien aufseiten des Kreditnehmers einforderte. Da die betroffenen Menschen nicht bereit waren, an Konsultationen teilzunehmen und zugleich die ghanaische Regierung das Projekt nicht mit eigenen Mitteln finanzieren wollte oder konnte, wurde das Projekt gestoppt (ebd.: 12–13). Der Protest könne als Erfolg für diejenigen gewertet werden, die das Projekt verhindern wollten. Es sei jedoch nicht klar, welche Rolle die Tatsache gespielt habe, dass auch wohlhabendere Menschen von der Umsiedlung betroffen gewesen wären. Ziai (2015) hebt die kompromisslose Haltung des Protests als Einflussfaktor für die Verhinderung des Projekts hervor (ebd.: 13). Bezogen auf den betrachteten Fall resümiert er: »There has been a globalization of accountability: local accountability has been achieved through the accountability mechanism of an international organization« (ebd.: 13). Ziai (2015) zufolge scheint der Einfluss der Kreditnehmer innerhalb der WB sowie die mediale Aufmerksamkeit bzw. Unterstützung der Proteste eine Rolle zu spielen. Die Beschwerdemechanismen wie auch andere juristische Klagemöglichkeiten wurden lediglich als eine Unterstützung des organisierten Protests betrachtet und nicht als isolierte Strategie. Ziai (2015) interpretiert dieses Ergebnis als Bestätigung der Theorie zu *Transnational Advocacy Networks* (TANs), insbesondere deren *Boomerang*-Hypothese (vgl. Keck/Sikkink 1998: 12).<sup>21</sup> Das IP biete unter bestimmten Umständen eine technokratische Abkürzung für Betroffene politischen Einfluss innerhalb der WB zu erzeugen, selbst ohne Massen mobilisieren zu müssen. In dieser Beschwerde jedoch sei der Protest ein zentraler Einflussfaktor gewesen, um das Projekt abzuwenden (vgl. Ziai 2015: 14). Es bleibt die Frage, wie man damit

20 Die Umsiedlungsrichtlinie (OP 4.12) greift nicht nur im Falle physischer Umsiedlung, sondern umfasst zudem direkte wirtschaftliche wie auch soziale Auswirkungen. Verursacht werden können diese Auswirkungen durch den (unfreiwilligen) Verlust von Grundstücken, Vermögenswerten, vom Zugang zu Vermögenswerten, von Einkommensquellen oder Existenzgrundlagen. Weiter umfasst die Richtlinie die unfreiwillige Zugangsbeschränkung zu gesetzlich ausgewiesenen Parks und Schutzgebieten, sofern dies zu negativen Auswirkungen auf die Lebensumstände der betroffenen Menschen führt (vgl. WB 2013).

21 Siehe auch Kapitel 2.3 und Wade (2009).

umgehen solle, dass im Zuge von Beschwerdeverfahren zumindest Möglichkeiten zur demokratischen Teilhabe verbessert, dabei allerdings zwangsläufig die Souveränität der Staaten unterlaufen werde. Zudem sei die WB selbst eine undemokratische Organisation. Die erkenntnistheoretischen Fragen im Hinblick auf den Beitrag des IP zur Demokratisierung seien komplexer Natur, die weiterer Forschung bedürfe (ebd.).

Mit *Can the Subaltern File Claims? The World Bank Inspection Panel and Subaltern Articulation* wendet Ziai (2016a) eine postkoloniale Perspektive (subalternen Artikulation, Spivak 1988) auf das IP an. Er untersucht anhand der Beschwerde<sup>22</sup> zum Bujagali-Staudamm in Uganda, zu welchem Ausmaß den Subalternen die Fähigkeit und Möglichkeit fehlt, ihre Interessen im Rahmen des Beschwerdeverfahrens einzubringen und ob ihre Artikulationen gehört werden. Ziai (2016a) geht der Frage nach, ob die involvierten NGOs die Interessen der Menschen vor Ort repräsentieren und inwiefern die Subalternen ihre Interessen artikulieren können. Darüber hinaus analysiert er, ob die Interessen der Subalternen manipuliert werden und inwiefern das IP einen effektiven Mechanismus darstellt, um die Interessen der Subalternen nicht nur hörbar zu machen, sondern entsprechendes institutionelles Handeln hervorzurufen (ebd.: 259). Ziai (2016a) liefert damit den ersten explizit postkolonialen Ansatz zur Untersuchung von Beschwerdemechanismen. Das Konzept subalternen Artikulation ermöglicht eine machtsensible Analyse (ebd.: 257) und liefert so Erkenntnisse im Hinblick auf Handlungsmacht (*Agency*) der Subalternen, verstanden als »the conditions, practices and obstacles of subaltern articulation and representation« (ebd.). Ziai (2016a) arbeitet die Komplexität im Hinblick auf die Befürworterinnen und Gegnerinnen des Projekts heraus. Je nachdem, wen man als die Subalternen annimmt, lassen sich unterschiedliche Schlussfolgerungen im Hinblick auf die Legitimität der Repräsentation durch die NGOs ziehen. Dem IP sei es gelungen im Rahmen des Untersuchungsprozesses die Interessen der *Basoga*, die über weite Teile aus den öffentlichen Debatten ausgeschlossen waren, starkzumachen. Darüber hinaus verweist er im Hinblick auf die Annahme der *Basoga* von Reparationszahlungen und die damit einhergehende Zustimmung zur Umsiedlung ihrer spirituellen Stätte auf unterschiedliche Interpretationen hin, die diesen ein gewisses Maß an Handlungsmacht (*Agency*) zuschreibt (ebd.: 261–263). Ziai (2016a) zeigt auf, welchen Mehrwert postkoloniale Perspektiven auf die Beschwerdemechanismen leisten. Ihm ist es gelungen die Komplexität von Repräsentationsverhältnissen involvierter Akteure sowie die Wirkungsweise des IP als Mechanismus zur Stärkung subalternen Interessen vor dem Hintergrund multidimensionaler Machtverhältnisse als relevante Untersuchungsaspekte institutioneller Beschwerdemechanismen herauszuarbeiten.

Ein Zusammenschluss aus NGOs liefert mit dem *Glass Half Full Report* eine systematische und Beschwerdemechanismen übergreifende Untersuchung (vgl. Daniel u. a. 2016). So konnten erstmals Trends identifiziert werden, die Aufschluss über die Frage liefern, zu welchem Ausmaß Beschwerdemechanismen Wiedergutmachung (*Remedy*) in Bezug auf Menschenrechtsverletzung bereitstellen können. Entlang operationalisierter Kriterien (ebd.: 47–58) wurden dabei sowohl öffentlich zugängliche Informationen quantita-

22 Zu dem untersuchten Projekt wurden mittlerweile insgesamt vier Beschwerden beim IP eingereicht, IP-Beschwerde Nr. 24 (2001), 44 (2007), 110 (2016) und 113 (2016). Ziais (2016a) Analyse bezieht sich auf die IP-Beschwerden Nr. 24 und 44.

tiv und qualitativ analysiert sowie Befragungen mit Beschwerdeführenden und Mitarbeiterinnen der Institutionen und Beschwerdemechanismen durchgeführt. 42,5% der bis zum Untersuchungszeitpunkt 684 eingereichten Beschwerden seien als zulässig erklärt worden (ebd.: 38–39). 19,5% der eingereichten Beschwerden führen zu einem Ergebnis, dessen Qualität für die betroffenen Menschen unklar bleibt (ebd.: 45). Bezogen auf die 456 Beschwerden, bei denen die Beschwerdeführenden bekannt waren, seien in 48% NGOs beteiligt gewesen (ebd.: 35). Darüber hinaus liefert der Bericht Erkenntnisse über die Sektoren und Beschwerdeaspekte (ebd.: 28–29), die regionale Verteilung des Beschwerdeaufkommens (ebd.: 24) sowie eine qualitative Auswertung von Beschwerdeverfahren, in denen Ergebnisse erzielt werden konnten (ebd.: 70–111). Der Bericht zeigt somit die Grenzen der Beschwerdemechanismen im Hinblick auf die Zugänglichkeit und Wiedergutmachung auf. Die Ursachen für die begrenzten Möglichkeiten der Beschwerdemechanismen werden in dem institutionellen Umfeld der zugehörigen Institutionen verortet. Dieses sollte demnach in die Analysen von Beschwerdemechanismen stets einbezogen werden. Inwiefern sich diese quantitativen Trends heute bestätigen lassen und welche zusätzlichen Erkenntnisse gewonnen werden können, werde ich anhand einer durch das *Accountability Counsel*<sup>23</sup> entwickelten Datenbank herausarbeiten.<sup>24</sup>

Durch Ziais (2019) diskursanalytische Perspektive auf die Legitimationsmuster *entwicklungspolitischer* Vertreibung im *Entwicklungsdiskurs* liegt erstmals ein sozialwissenschaftlicher Beitrag vor, der den *Entwicklungsdiskurs* als Untersuchungsbereich und Einflussfaktor auf die Arbeit des IP indirekt anregt. Ziai (2019) bedient sich der Konzeptualisierung Dwivedis (2002), der zwischen drei unterschiedlichen Ansätzen im Hinblick auf die Konzeptualisierung von *entwicklungspolitisch* verursachten Vertreibungen unterscheidet: dem Managementansatz, dem bewegungsnahen Ansatz und dem institutionellen Ansatz (Ziai 2019: 148–149). Selbst wenn man *Entwicklung* und die darauf begründeten Interventionen als unweigerlich mit Formen der Gewalt konzeptualisiert, werde Gewalt im Rahmen des *Entwicklungsdiskurses* inhaltlich legitimiert. Ziai (2019) unterscheidet deshalb zwischen drei inhaltlichen Legitimierungsansätzen: der Unvermeidlichkeit (ebd.: 151–152), dem Allgemeinwohl (ebd.: 151) und den Eigentumsrechten (ebd.: 153). Ich greife die Argumentationsstrukturen weiter unten auf und beschränke mich hier auf die Anwendbarkeit des Ansatzes auf den Untersuchungsgegenstand.<sup>25</sup>

Ziai (2019) untersucht die drei Argumentationsstrukturen anhand dreier durch die WB finanzierten Projekte in Äthiopien<sup>26</sup>, Nigeria<sup>27</sup> und Kenia<sup>28</sup>, in denen es zu Vertreibung gekommen war und dessen negative Auswirkungen durch eine Beschwerde beim IP untersucht wurden. Im Hinblick auf die untersuchten Projekte resümiert er, dass Vertreibung im Rahmen der Projektvorbereitung meist durch die Argumentationsstruktur

23 Website zur Datenbank: <https://accountabilityconsole.com/> (letzter Aufruf: 30.08.2023).

24 Siehe Kapitel 6.1.

25 Siehe Kapitel 3.6.4.

26 IP-Beschwerde Nr. 82: Protection of Basic Services Program Phase II Additional Financing and Promoting Basic Services Phase III Project (Äthiopien, 2012).

27 IP-Beschwerde Nr. 91: Lagos Metropolitan Development and Governance Project (Pilot – Not Registered) (Nigeria, 2013).

28 IP-Beschwerde Nr. 84: Natural Resource Management Project (Kenia, 2013).

des Allgemeinwohls legitimiert wird. Im Zuge der Kritik, wie sie in Form der Beschwerdeverfahren geübt wurde, verschiebe sich die Argumentation dann hin zu den Argumenten der Unvermeidlichkeit und der Eigentumsrechte. Die Legitimierung von Vertreibung werde einerseits durch die Immunsierungsstrategie des Entwicklungsdiskurses begünstigt und zum anderen durch die drei inhaltlichen Legitimierungsstrategien begründet. Darüber hinaus weise der Entwicklungsdiskurs in Bezug auf die Legitimierung der Vertreibung folgende Spezifika auf: die Legitimierung durch *Otherring* (Konstruktion der Rückständigkeit) und damit einhergehend die Vorstellung eines bestimmten Gesellschaftsbildes, das Konzept der Treuhandschaft (Expertentum als Legitimierung zur Intervention durch die entwicklungspolitischen Institutionen und top-down Ansätze) und die Annahme, dass Investitionen in Form von entwicklungspolitischen Interventionen die Lebensumstände von Menschen verbessern. So finde eine Transformation geo-kultureller Differenzen in historische Stadien statt, die dazu beiträgt, dass bis heute viele Millionen Menschen im Namen von Entwicklung vertrieben wurden und werden (ebd.: 161). Ziai (2019) zeigt auf, inwiefern sich anhand von Beschwerdeverfahren Argumentationsmuster zur Legitimation von entwicklungspolitischer Vertreibung identifizieren lassen und verweist so auf den erkenntnistheoretischen Mehrwert einer diskursanalytischen Perspektive auf Beschwerdemechanismen. Es folgt der Forschungsstand zum IP aus Perspektive der Governance-Forschung.

### 2.3 Ansätze der Governance-Forschung

Van Putten (2006)<sup>29</sup> liefert den bis dahin umfangreichsten empirischen Einblick in die Arbeit des IP, insbesondere unter Berücksichtigung des institutionellen und politischen Umfelds. Maartje van Putten war von 1999 bis 2004 Mitglied des IP und verdeutlicht, dass die Arbeit des IP vielfältige miteinander in Konflikt stehende Anforderungen und Erwartungshaltungen vereinen muss (ebd.: 201). In ihrer Arbeit *Policing the World* (2006) liefert van Putten empirische Belege für die ambivalente Rolle von *Leadership* des WB-Präsidenten für die Arbeit des IP, da der Präsident der Mitarbeiterinnen und Vorsitzende des Exekutivdirektoriums zugleich ist (ebd.: 219–220). Es gebe diesbezüglich unverständliche Regelungen, die unnötige Spannungen hervorrufen. Wenn das IP einen Untersuchungsbericht im Exekutivdirektorium vorstellt, ist es ein *Managing Director*, als Vertreterin des Managements, die diese Sitzung bei Abwesenheit der Präsidentin leite (ebd.: 219–220). Weiter verweist van Putten (2006) auf den bis heute kaum beachteten Interessenskonflikt des *General Counsels* hin (ebd.: 218–219, 278).<sup>30</sup> Weiter verweist sie auf die interne Gegenwehr des Managements, um den Einfluss des IP einzuschränken (ebd.: 201, 212–213, 218). Sie argumentiert jedoch für eine notwendige Spannung zwischen dem IP und dem Management, ohne diese müsse man die Wirksamkeit des IP hinterfragen. Van Putten (2006) verweist zudem darauf, Beschwerdemechanismen als

29 Van Puttens (2006) Dissertationsschrift wurde zwei Jahre später in einer überarbeiteten Version unter dem Titel »Policing the Banks. Accountability Mechanisms for the Financial Sector« veröffentlicht.

30 Zur Rolle des *General Counsels* für die Arbeit des IP siehe Kapitel 5.2.1.2.

Ausgangspunkt von Lernprozessen zu betrachten (ebd.: 273, 291). Van Putten (2006) kritisiert die der Schaffung des IP unterliegende Vorstellung, dass dessen Mandat nur für jene Projektbereiche gelten sollte, die durch die eigenen Umwelt- und Sozialrichtlinien der WB abgedeckt sind, als legalistisch und konservativ (ebd.: 202). Im Zusammenhang damit steht der Verweis darauf, dass die administrativen Prozessbeschreibungen<sup>31</sup> des IP politische Faktoren aus dem Berichtswesen<sup>32</sup> exkludieren: »Only facts relevant to the Request or investigation under consideration shall be relevant to their decisions. Consideration of political factors shall be strictly prohibited« (ebd.: 218). Die Autorin verdeutlicht die Wirksamkeit des öffentlichen Berichtswesens, das von NGOs begleitet wird und deshalb bei Entscheidungen des Exekutivdirektoriums stets Berücksichtigung finde (ebd.: 212). Weiter beschreibt sie das Phänomen des *Panel Proofings*. Dieses Phänomen stehe für die zusätzlichen Bemühungen, die durch Projektverantwortliche unternommen wurden, bspw. durch die Bereitstellung zusätzlicher Ressourcen für jene Projekte, denen ein hohes Risiko für eine IP-Beschwerde zugesagt wurde (ebd.: 218). Indirekt liefert van Putten (2006) Hinweise auf die Wirkmächtigkeit des IP, indem sie aufzeigt, dass Versuche unternommen wurden, Richtlinien zu schwächen, um so das IP an sich zu schwächen (ebd.: 215, 257). Weiter macht van Putten (2006) auf einen bis heute umstrittenen Bereich aufmerksam, die zunehmende Nutzung der »borrower country Systems«. <sup>33</sup> Dies sei eine Einschränkung des IPs, die nicht als solche wahrgenommen werde, da dem »use of country systems« ein unhinterfragter positiver Beitrag zur Armutsreduzierung zugesprochen werde (ebd.: 216, 259). Weiter verweist sie darauf, dass die Zugänglichkeit zum IP für betroffene Menschen vom Willen des Managements abhängig sei, über die Existenz des IP in den Projektgebieten zu informieren (ebd.: 217). Außerdem schreibt van Putten (2006) der Personalrekrutierung für die Besetzung des IP große Bedeutung zu und verweist auf die Forderungen, dass zivilgesellschaftliche Akteure in den Prozess involviert sein sollten. Die Auswahl der Bewerberinnen sei ein hochpolitischer Prozess, der unter Ausschluss der Öffentlichkeit erfolgt (ebd.: 267). Im Zusammenhang damit argumentiert sie, dass es für die Zukunft der Beschwerdemechanismen von zentraler Bedeutung sei, dass unabhängige Personen (*independent minds*) rekrutiert werden (ebd.: 286). Die Interpretation des IP-Mandats im Sinne projektbezogener Menschen durch die IP-Vorsitzende sei relevant, um dem einschränkenden Mandat entgegenzuwirken. Dies könne u. U. bedeuten, sich zum Schutz der Menschen vor Ort über die Mandatsgrenzen hinwegzusetzen (ebd.: 290–291). Van Putten (2006) verweist auf den ungleichen Zugang zu Informationen für Projektbetroffene während des Beschwerdeverfahrens. Nämlich man die Anforderung an Unparteilichkeit an das IP ernst, dürften dem Management keine zusätzlichen Einflussmöglichkeiten zustehen (ebd.: 277). Die Autorin verweist zudem auf die kanadische Gesetzgebung, die im *Environmental Assessment Act* finanzielle Rücklagen für Infrastrukturprojekte vorsieht. Die Gelder sollen die zivilgesellschaftliche Beteiligung im Rahmen der Umweltrisikoaabschätzungen ermöglichen. Auf das Geld

---

31 Administrative Procedures (10.07.1998).

32 Für die Analyse entpolitisierender Effekte durch den IP-Untersuchungsprozess siehe Kapitel 7.3.

33 Zur gegenwärtigen Rolle der *Borrower Country Systems* für die Arbeit des IP siehe Kapitel 6.5.1, 7.1.1, 7.2.3.

kann zugegriffen werden, um juristische Beratungen, Trainings, Anhörungen oder Informationsveranstaltungen für zivilgesellschaftliche Akteure zu finanzieren (ebd.: 217).

In Bezug auf die Stärkung institutioneller Rechenschaftspflicht argumentiert van Putten (2006), dass sich zunehmend auf den Privatsektor fokussiert werden sollte. Wie die Autorin zeigt, gewinne dieser zunehmend an Einfluss und Reichweite und übersteige den öffentlichen Sektor in Bezug auf Finanzierungsvolumen bei Weitem. Insbesondere China spiele eine zunehmend größere Rolle (ebd.: 235, 293). Van Putten (2006) befürchtet, dass Beschwerdemechanismen aufgrund fehlenden politischen Willens sowie markt- und konkurrenzorientierten Denkens zukünftig geschwächt werden könnten (ebd.: 283–284). Bezugnehmend auf die *Articles of Agreement* der IDA und IBRD widerspricht van Putten (2006) dabei dem weit verbreiteten Argument, dass die WB in Konkurrenz zu anderen MFIs stehe. Beide Institutionen seien *Lender of last Resort*. Nehme man die Gründungspapiere ernst, bedeute dies, dass IBRD und IDA nur dann Geld verleihen solle, wenn es keine Alternativen gebe (ebd.: 259).

Wade (2009) liefert eine kritische Auseinandersetzung mit den institutionellen Praktiken des IP im Kontext der politischen Dynamiken innerhalb der WB. In Bezug auf den 16. Beschwerdefall<sup>34</sup> zum *Western China Poverty Reduction Project* stellt er sowohl die Unabhängigkeit als auch die rein technische Richtlinienüberprüfung des IP in Frage (ebd.: 36). Das IP konzeptualisiert er als Instrument für NGOs, um politischen Einfluss zu erzeugen, indem betroffene Menschen durch den Umweg über eine Beschwerde und Kooperationen mit NGOs aus den Kreditgeberstaaten politischen Druck auf ihre eigenen Regierungen erzeugen können (ebd.: 29).<sup>35</sup> Basierend auf seiner Beratertätigkeit in dem Beschwerdefall kritisiert er das damalige IP als rein technisch ausgerichtet. Zudem hätten die NGOs zu viel Einfluss auf die EDs genommen (ebd.: 37). Vor dem Hintergrund der finanziellen Abhängigkeit der IDA (Kap. 1.2) und der Rolle Chinas innerhalb der WB argumentiert Wade (2009), dass der kritische Untersuchungsbericht des IP dem *Senior Management* durchaus nützlich gewesen sei. Dabei ging es darum zu vermeiden, dass die WB weder ihren größten Kreditnehmer China verlöre noch eine Kürzung der IDA-Mittel seitens des US-Finanzministeriums riskierte. Ein kritischer Bericht des IP habe die Verantwortung für die mangelhafte Vorbereitung dem WB-Landesdirektor Ost-Asiens zugewiesen und so eine technische Erklärung geliefert (Nichteinhaltung von Richtlinien) um sich aus dem Projekt zurückzuziehen. Die Schuld liege weder beim Kreditnehmer noch beim WB *Senior Management*, da beide über die Qualität der Projektvorbereitung getäuscht worden seien. Der kritische IP-Bericht ermögliche so den Ausweg mit dem geringsten finanziellen Schaden (ebd.: 37–38). Im Hinblick auf die Praktiken des IP erhebt Wade (2009) schwere Vorwürfe. Das IP habe als Anwalt und Richter zugleich gehandelt. WB-Mitarbeiterinnen seien nicht fair interviewt worden und Information seien selektiv dargestellt wurden (ebd.: 38–40). Diese Verantwortlichkeit hätte Wade (2009) zufolge beim WB *Senior Management* gesucht werden sollen. Da NGOs sowie das IP im Hinblick auf den Zugang zu Informationen angewiesen seien, habe dies dazu geführt, sich eher auf die Mitarbeiterinnen zu fokussieren (ebd.: 41). Wade (2009) ergänzt, dass eine vorherige Reorganisierung der WB und daraus resultierende ungeklärte Verantwortlichkei-

34 IP-Beschwerde Nr. 16: Western Poverty Reduction Project (China, 1999).

35 Dieses Phänomen wird von Keck & Sikkink (1998) als Boomerang-Hypothese beschrieben.

ten sowie Widersprüchlichkeiten in den Handlungsanweisungen dazu geführt hätten, dass die Abläufe in der Projektvorbereitung entscheidend gestört wurden. Dies hätte keine Erwähnung bei der Ursachenforschung gefunden, denn mit diesen Vorwürfen hätte man den Präsidenten kritisieren müssen (ebd.: 40–41). Wade (2009) kontextualisiert seine Kritik an der Vorgehensweise des IP, des WB *Senior Managements*, der US-Regierung und der NGOs dahingehend, dass niemand davon profitierte, wenn die WB sich generell aus Projekten zurückziehen würde, die bspw. Umsiedlungsmaßnahmen vorsehen (ebd.: 45). Die möglichen negativen Auswirkungen von 2000–3000 Menschen seien hier nicht den 60.000 Profiteuren des Projekts gegenübergestellt worden. Dies sei nun mal das Dilemma, dem man in der *Entwicklungszusammenarbeit* (EZ) ausgesetzt sei (ebd.: 42). Im Hinblick auf die Frage, was man durch einen Finanzierungsabbruch erreichen würde, wird aufgeführt, dass nach dem vermeintlichen Gewinn einer Kampagne ein Projekt weder von der WB noch von den NGOs<sup>36</sup> weiter begleitet wurde. Niemand habe gewusst, wie sich die Umstände vor Ort weiterentwickeln würden. Ob damit den Menschen, deren Interessen in der Beschwerde zu vertreten versucht wurde, geholfen wurde, sei eine offene Frage (ebd.: 42).<sup>37</sup>

Buntaine (2012, 2015) folgt einer systematischen Untersuchung von IP-Beschwerdefällen aus *Governance*-Perspektive. Auf seiner quantifizierenden Studie aufbauend argumentiert er, dass NGOs durch ihre Überwachungsfunktion eine entscheidende Rolle im Hinblick auf die Stärkung des Rechenschaftssystems der WB einnehmen. Am Beispiel des IP untersucht er das Aufkommen von Beschwerden in unterschiedlichen Staaten im Hinblick auf die Anzahl aktiver NGOs. In Bezug auf IDA-Kredite sei die Wahrscheinlichkeit, ein ökologisch riskantes Projekt zu erhalten, geringer, wenn zuvor eine IP-Beschwerde vorlag. Demnach werde das Kreditvergabeverhalten der WB beeinflusst (ebd.: 105–108). Dies sei u.a. auf die stärkere Aufsicht der Kreditgeber zurückzuführen. Es konnte jedoch kein Effekt im Hinblick auf die Geldmenge nachgewiesen werden, so dass IP-Beschwerden eher einen Einfluss darauf haben, welche Projektarten finanziert würden. Zudem werden ökologisch riskante Projekte eher in jenen Staaten finanziert, in denen eine geringere Wahrscheinlichkeit für zivilgesellschaftlichen Widerstand vorliege.<sup>38</sup> Demnach sollten NGOs im Hinblick auf ihr Potenzial, die staatliche Aufsicht zu verbessern, beforscht werden. Dies wirft die Frage nach der Zugänglichkeit und Reichweite des IP auf, insbesondere für diejenigen, die nicht durch NGOs vertreten werden und in Situationen, in denen politische Unterdrückung vorliegt. Er verweist damit auf die Erkenntnis, dass mit steigender Anzahl von NGOs die Wahrscheinlichkeit einer Beschwerde zunehme (ebd.: 104–105, 109). Riskante Projekte, so vermutet der Autor, könnten in Reaktion auf die Beschwerdemechanismen in jenen Staaten umgesetzt werden, in denen Widerstand durch zivilgesellschaftliche Akteure unwahrscheinlicher ist. Er folgert

36 Der Kritik ist entgegenzustellen, dass NGOs wie Accountability Counsel, die Menschen in Beschwerdeprozessen begleiten, Beschwerdeführende auch noch lange nach Abschluss einer Beschwerde unterstützen, bzw. eine Zusammenarbeit nur beginnen, wenn dies möglich ist.

37 Die Rolle von MFIs im Hinblick auf den Rückzug aus einem Projekt wird derzeit unter dem Begriff »Responsible Exit« diskutiert. Siehe auch Kapitel 8.1 und 8.3.

38 Fox (2000) argumentierte diesbezüglich bereits zuvor, dass hochriskante Projekte außerdem zunehmend über bilaterale Finanzinstitutionen umgesetzt werden, um die WB-Richtlinien zu umgehen (ebd.: 316).

daraus, dass »the people that have the most to lose might be least able to avail themselves of the opportunities provided by the Inspection Panel« (ebd.: 105).

Kell (2012) entwickelt einen Governance-Ansatz in Form einer Schnittstelle zwischen den Theorien der Internationalen Organisationen und der Organisationssoziologie. Indem sie das organisationssoziologische Bürokratiemodell Max Webers, *Agency*-Modelle und dem *Human Relations*-Ansatz kombiniert (ebd.: 21–52), gelingt ihr eine aufschlussreiche Analyse der Reformunfähigkeit der WB. Die Autorin betrachtet das IP als ein Beispiel für eine Reorganisation innerhalb der WB, wobei die Ausführungen zum IP auf wenige Seiten beschränkt sind (ebd.: 324–341). Kell (2012) merkt selbstkritisch hinsichtlich ihrer Analyse des IP an, dass es nicht gelungen sei, herauszuarbeiten »in welchem Maße die Bankabteilungen und Angestellten durch die ausführlichen und öffentlich zugänglichen Untersuchungsberichte nachhaltig zu größerer Sorgfalt bei der Konzipierung und Ausführung der Projekte veranlasst wurden« (ebd.: 340). Zudem unterlaufen Kell (2012) ein paar inhaltliche Ungenauigkeiten, wenn sie bspw. kritisiert, dass das IP eine Beschwerde ablehne, wenn diese nicht ausreichend Beweise für Verfehlungen im Bereich der Richtlinien (*Safeguards*) oder der Beschaffungswesen (*Procurement*) erkenne (ebd.: 328). Zunächst fallen Verfehlungen im Beschaffungswesen nicht unter das Mandat des IP (vgl. IP 2014: 13). Es darf und kann deshalb diese Bereiche nicht untersuchen.<sup>39</sup> Darüber hinaus ist es eben genau die Aufgabe des IP festzustellen, ob das Management gegen die Richtlinien verstoßen hat oder nicht. Kell (2012) macht zu Recht darauf aufmerksam, dass die Auswirkungen der Management-Aktionspläne, nicht auf deren Wirkungsweise durch offizielle IP-Beschwerdedokumente, überprüft wurden. Die Umsetzung werde selten von NGOs begleitet und demnach bleibe häufig unklar, inwiefern die Maßnahmen die Befunde des IP adressieren (ebd.: 340–341). Hier ist anzumerken, dass das Exekutivdirektorium die Maßnahmen des Managements hinsichtlich der Eignung, die Befunde des IP zu adressieren, überprüft. Richtig ist, dass unklar bleibt, nach welchen Kriterien entschieden wird, ob eine Maßnahme ausreichend ist oder nicht, und dass diese Bewertung nicht unabhängig erfolgt. Das Management muss jedoch in regelmäßigen Abständen an das Exekutivdirektorium über die Fortschritte der Maßnahmen berichten. Diese Fortschrittsberichte (*Management Progress Reports*) sind zudem öffentlich zugänglich. Bisher gibt es keine systematischen Untersuchungen der Effekte derjenigen Beschwerden ohne Untersuchungsbericht. Den Einfluss des IP auf diejenigen Fälle zu beschränken, in denen eine Untersuchung empfohlen wird (vgl. Kell 2012: 328), greift jedoch zu kurz. Kell (2012) lässt so die frühen Arbeiten zum IP, in denen bspw. die präventive Wirkung des *Panel Proofings* beschrieben wurde, ungeachtet (vgl. Fox 2000: 299; van Putten 2006: 218). Ein anschauliches Beispiel für eine institutionelle Reaktion in Form eines Finanzierungsabbruchs ohne vollständige Untersuchung wird zudem durch die 127. IP-Beschwerde zum *Water Supply Augmentation Project* im Libanon gegeben. Trotz der Empfehlung des IP keine vollständige Untersuchung durchzuführen (vgl. IP 2018b: 24),

---

39 Beschwerden zum Beschaffungswesen werden in einem separaten Verfahren behandelt: <https://pubdocs.worldbank.org/en/975671478891365829/Complaints-Guidance-FINAL-Revised.pdf> (letzter Aufruf: 30.08.2023).

hat die WB die Finanzierung des Bisri Dam im September 2020 abgebrochen.<sup>40</sup> Relevanter hingegen scheint die Frage, welchen Unterschied die Registrierung im Vergleich zur Abweisung einer Beschwerde für die Projektbetroffenen und deren Möglichkeiten, sich gegen die negativen Auswirkungen zu wehren, hat. Kells (2012) Ausführungen zum IP zeigen auf, dass die Analyse veröffentlichter Dokumente in der Organisationsforschung schnell auf analytische Grenzen stößt, wenn diese bspw. nicht durch Interviews mit beteiligten Akteuren ergänzt werden und formale Regularien nicht empirisch überprüft werden.

Sovacool (2017a<sup>41</sup>, 2017b)<sup>42</sup> geht der Frage nach, welche Form der Rechenschaftspflicht durch das IP gefördert würde, welche Vorteile daraus resultierten, welche Herausforderungen die Effektivität des IP hinderten und welche Lehren sich daraus für Akademikerinnen und Praktikerinnen im Bereich der *environmental Governance* ziehen lassen (vgl. Sovacool 2017a: 893). Beschwerdemechanismen wie das IP sollten entlang der Kriterien »independence, impartiality, transparency, professionalism, accessibility and responsiveness« untersucht werden. Die Autorin skizziert sowohl die Entstehung des IP (ebd.: 894–895) als auch die formellen Funktionen und Prozessabläufe (ebd.: 896–897). Verbesserungen, die durch das IP erreicht wurden, werden hinsichtlich einer verbesserten politischen Steuerung und Koordination (*Governance*) der WB- Projektdurchführung, dem Abbruch von besonders schädlichen Projekten, dem *Empowerment* negativ betroffener Menschen und einem erweiterten Menschenrechtsschutz untersucht (ebd.: 897). Die Autorin zeigt anekdotenhaft und bezogen auf weit zurückliegende Beschwerdefälle in Kenia und Albanien auf, dass die Arbeit des IP auch zu individuellen Sanktionen von WB-Mitarbeiterinnen geführt habe (ebd.: 898). In weiteren Fällen<sup>43</sup> wurde die Finanzierung in Reaktion auf die IP-Untersuchungen abgebrochen, in anderen Fällen hat schon allein die Androhung einer IP-Untersuchung zu Verbesserungen der angewendeten Richtlinien geführt (ebd.: 899). Mit Bezug auf Clark (2003) wird argumentiert, dass das IP zu Risikovermeidung (*Risk Aversion*) beim Management und WB-Mitarbeiterinnen geführt habe. Hinsichtlich des *Empowerments* von betroffenen Menschen und Verbesserungen auf Projektebene beziehen sich die Aussagen größtenteils auf den Erkenntnisstand um die Jahrtausendwende (vgl. Clark 1999, Treakle & Díaz Peña 2003; Udall 2000; Fox & Treakle 2003). Der erweiterte Menschenrechtsschutz wird von der Entstehung weiterer Beschwerdemechanismen sowie der normativen Veränderungen abgeleitet, durch die betroffene Menschen mehr Möglichkeiten haben sich gegen negative Auswirkungen zur Wehr zu setzen (vgl. Sovacool 2017a: 899). Weiter wird das IP für einzelne Entscheidungen kritisiert, Beschwerden nicht umfangreich zu untersuchen. Zudem sei das Mandat des IP auf einen kleinen Teil des Gesamtportfolios

40 Factsheet Bisri Dam: <https://www.worldbank.org/en/news/factsheet/2020/09/04/bisri-dam-project-cancellation> (letzter Aufruf: 30.08.2023).

41 Sovacool (2017a): Monitoring the Moneylenders: Institutional Accountability and Environmental Governance at the World Bank's Inspection Panel.

42 Sovacool (2017b): Cooperative or Inoperative? Accountability and Transparency at the World Bank's Inspection Panel.

43 IP-Beschwerde Nr. 1 (1994), IP-Beschwerde Nr. 16 (1999) und IP-Beschwerde Nr. 32 (2004) zu der insgesamt drei Beschwerden eingereicht wurden: IP-Beschwerden Nr. 32, 33 und 58.

beschränkt. Das IP könne weder ein Projekt stoppen oder Kompensationszahlungen anordnen noch Maßnahmen zur Abmilderung negativer Auswirkungen überwachen (ebd.: 900). Die Ausführungen zur mangelnden Unabhängigkeit des IP, Widerstand aufseiten des Managements, bestehende Anreize und Homogenität der Belegschaft beziehen sich auf Literatur bis ins Jahr 2008. Das IP sei auf Grund des beschränkten Mandats nicht in der Lage diese grundlegenden Einflussfaktoren zu verändern. Der Autor schließt daraus, dass die Effektivität des IPs von der Haltung von Führungskräften gegenüber dem IP und dem daraus resultierendem Handeln (*Leadership*) abhängig ist, und verweist darauf, dass die Phase seit 2014 von »hostile managers« geprägt sei (ebd.: 902), ohne dies weiter auszuführen. Die institutionelle Rechenschaftspflicht sei selbst umkämpft. Die vielfältigen Anforderungen und Erwartungshaltungen an das IP sollten zudem im Hinblick auf die eigene Existenzsicherung innerhalb der WB untersucht werden (ebd.: 902).

Sovacool u. a. (2018) untersuchen die politischen Dynamiken, in denen das IP innerhalb der Institution operiert. Dabei übertragen die Autorinnen Rechenschaftskonzeptionen der *legal Studies* auf das IP und betrachten das IP als ein Hybrid transnationaler *Governance*. Der Beschwerdeprozess wird zunächst als quasi-richterliche Überprüfung konzeptualisiert, da große Übereinstimmung im Hinblick auf die Funktion der Beschwerdemechanismen mit gerichtlichen Überprüfungen angenommen werden (ebd.: 872). Während das Management das IP als Kostenfaktor und Bedrohung betrachtet, wird es von Kreditgebern als Möglichkeit zur Verbesserung der *Governance*-Strukturen, aber auch als Kostenfaktor betrachtet. NGOs hingegen betrachten das IP als die institutionalisierte Form der Ausweitung bisheriger Rechenschaftspflichten der MFIs. Aus Perspektive der Betroffenen erscheint das IP als ineffektiv und niemals völlig unabhängig von der WB. So wird Rechenschaftspflicht in seiner institutionalisierten Form als Resultat konkurrierender Interessen konzeptualisiert (ebd.: 887–888). Beschwerdemechanismen wie das IP müssten demnach nicht nur die eigenen Aufgaben erfüllen, sondern zeitgleich stets um ihr eigenes institutionelles Überleben kämpfen, indem sie ihre Legitimität und Unabhängigkeit behaupten. Die Autorinnen treten damit der häufig sehr vereinfachten Erzählung, dass das »gute« IP gegen die »böse« WB Kämpfe, dahingehend entgegen, dass sich das IP von Beginn an erweitert habe und dabei stets auf konkurrierende Interessen reagiert habe (ebd.: 869). Sobald die Autorität zunimmt, wirke sich dies im gleichen Maße positiv auf die Unabhängigkeit aus. Die gegenseitige Wirkung gelte jedoch auch für den gegenteiligen Fall (ebd.: 872). Vom IP ausgehend lassen sich dabei *Phasen des Aktivismus* und *Phasen der Zurückhaltung* ausmachen, die verdeutlichten, wie sehr das institutionelle Umfeld umkämpft ist. Es gebe keine logische Erklärung für die Festlegung, zu welchen Zeitpunkten Beschwerdemechanismen eher aktiv auf die Ausweitung drängen sollten, und wann eher Zurückhaltung gefragt ist. Klar sei nur, dass beides nötig sei (ebd.: 873–874). Entlang der beiden Variablen der Unabhängigkeit und der Autorität analysieren die Autorinnen Beschwerdefälle und Reformen und kommen dabei zu dem Schluss, dass das IP sechs verschiedene Phasen durchlaufen habe: »negotiation« (1980s to 1993), »emergence« (1993–1994), »protracted resistance« (1995 to 1999), »assertion of authority« (1999 to 2008), »renewed tension« (2008 to 2013) and *Contestation and Eroding Credibility* (2013 to Present)« (ebd.: 874–884). Gegenreaktionen auf die Ausweitung der Autorität und Unabhängigkeit des IP seien einerseits die Konsequenz aus

der Arbeit des IP, andererseits würden diese wiederum, immer wieder neue Reformen anstoßen (ebd.: 888). Die Autorinnen verweisen anhand der Konzeptualisierung von Rechenschaftspflicht als ein von multiplen und unterschiedlich einflussreichen Akteuren beeinflusstes Konzept darauf, dass eine kritische Auseinandersetzung mit der institutionalisierten Form, dem IP, notwendig sei (ebd. 889).

In *The Good Hegemon* analysiert Susan Park (2022)<sup>44</sup> die Rolle der USA im Hinblick auf die Erschaffung einer Norm (*Accountability as Justice*) innerhalb der multilateralen Banken.<sup>45</sup> Darüber hinaus arbeitet sie die drei Strategien der USA heraus, *power of the purse*, *power of vote*, *power of voice* (ebd.: 32–41), um diese Norm zu schaffen und diese in Form von Beschwerdemechanismen zu institutionalisieren. Park (2022) argumentiert, dass sich die Schaffung der Norm durch die USA mit einem materiellen Machtverständnis dadurch erklären lässt, dass die USA dadurch die Legitimität einer Institution gestärkt habe, die sie selbst geschaffen und finanziert hat. Dies erkläre jedoch nicht, warum die USA diese Norm auch bei den anderen Banken durchgesetzt habe. Die USA als Anteilseigner habe die Idee verinnerlicht, dass es einen Beschwerdekanaal für betroffene Menschen geben müsse, um fehlerhaftes Bankenverhalten auszugleichen. Wiederkehrende zivilgesellschaftliche Kampagnen haben diese negativen Einflüsse wiederholt aufgezeigt und so die Kongressmitarbeiter\*innen dazu gebracht, diese Norm auch außerhalb der WB umzusetzen (ebd.: 226–232). Die konstruktivistische Erklärung erscheint plausibel, doch ließen sich die Ausweitung der Norm und die Etablierung der Beschwerdemechanismen durch die USA auch durch ein rationales Eigeninteresse der USA als Anteilseigner erklären. Durch die Etablierung der Beschwerdemechanismen hat die USA die Bedingungen zwischen den Banken, in denen sie Anteilseigner ist, angeglichen und so verhindert, dass die WB aufgrund mit Beschwerdeverfahren einhergehenden Reputationsrisiken für die Kreditnehmer weniger attraktiv erscheint. Sie argumentiert, dass Staaten innerhalb von IOs Normen schaffen können, die im Falle der Beschwerdemechanismen international als Teil ihrer *Governance*-Strukturen akzeptiert sind (ebd.: 225). Die Akzeptanz der Norm verstanden als Bestandteil der *Governance*-Strukturen bedeutet dabei Park (2022) zu Folge nicht, dass die Beschwerdemechanismen dazu geschaffen wurden, die grundlegenden Kultur oder Kreditvergabepraktiken zu verändern. Die Norm stehe eher im Einklang mit der Kultur der Banken, die auf technokratische, unpolitische Kreditvergabe mit hohem Volumen ausgerichtet sind. Beschwerdemechanismen dienen demnach als korrektiv bestehender Praktiken (ebd.: 48–49). Park (2022) untersucht zudem welche Widerstandspraktiken (*compromise*, *acquiescence*, *avoidance*, *defiance*, *manipulation*) gegenüber der aufkommenden Norm als auch den praktizierenden Beschwerdemechanismen angewendet wurden und verweist darauf, dass die Norm durch diese zukünftig erodieren können (ebd.: 99–110). Widerstand werde deshalb ausgelöst, weil die Norm und die Praktiken der den Banken inhärenten Kultur und Selbstverständnis als unpolitische, technokratische Institutionen entgegenstehe. Als Beispiel für den Einfluss dieser Norm auf die WB verweist Park (2022) auf die 60. Beschwerde des IP, zum *Land Management and Administration Project* in Kambodscha. Die WB hatte durch die Richtlinienverstöße

44 Siehe auch Park (2017) und Park (2020).

45 IBRD und IDA, IFC und MIGA, Inter-Amerikanische Entwicklungsbank (IDB), Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) und die Afrikanische Entwicklungsbank (AfDB).

ße ihrerseits dazu beigetragen, dass tausende Menschen gewaltvoll vertrieben wurden. In Reaktion auf die Untersuchung hat der damalige WB-Präsident Robert B. Zoellick veranlasst, dass Kambodscha für fünf Jahre keine Kredite mehr von der WB erhält.<sup>46</sup> Diese weitreichende Reaktion und daraus resultierenden Maßnahmen im Sektor anerkennend kritisiert Park, dass sich der Fokus auf großvolumige Kreditvergabe nicht verändert habe (ebd.: 220).

Schettler (2020) untersucht die Effektivität von Bewegungstaktiken anhand zweier Reformprozesse innerhalb der WB. Schettler (2020) rekonstruiert dabei kausale Mechanismen, um Aussagen darüber zu tätigen, wie und unter welchen Bedingungen soziale Bewegungen erfolgreich sind (ebd.: 72). Dabei vergleicht er die Kampagne zur Entstehung des IP mit der Kampagne zu den Reformprozessen der Umwelt- und Sozialrichtlinien hin zum *Environmental and Social Framework* (ESF) im Hinblick auf die Bedingungen innerhalb der WB »Human Rights Accountability« umzusetzen (ebd.: 19). Er betrachtet dabei *Transnational Social Movements* (TSM) als *Change Agents* und *Norm Entrepreneurs* und somit als zentrale Akteure für den Organisationswandel, welchen er aus Perspektiven der *Rational Choice* und soziologischen Institutionalismus analysiert (ebd.: 85). TSM als zentrale Akteure tragen zur Sozialisierung der MDBs bei, also dem Prozess, in dem die MDBs ein Verhalten erlernen, welches gesellschaftlich akzeptiert ist (vgl. Schettler 2020: 18). Während die Bewegung im Hinblick auf die Entstehung des IP erfolgreich gewesen sei, sei es einer Gruppe von Kreditnehmern unter Führung von China gelungen, die Umsetzung der Bewegungsforderungen zur ESF-Reform zu verhindern (ebd.: 211–216). Im Rahmen seiner Analyse nimmt das IP eine zentrale Rolle im Rechenschaftssystem der WB für die Einforderung der Menschenrechte ein. Schettler (2020) stellt nachvollziehbar dar, wie das ESF entlang der Kriterien im Vergleich zu den vorherigen Richtlinien geschwächt wurde (ebd.: 193–196). Er schlussfolgert, dass sich das Rechenschaftssystem in Bezug auf die Einhaltung der Menschenrechte verschlechtert habe und zwar »from ›comprehensive‹ accountability in 1994 to a ›limited‹ accountability regime in 2016« (ebd.: 121). Dabei untersucht Schettler (2020) jedoch weder die Wirkung der IP-Untersuchung vor Ort, noch berücksichtigt er die Beschwerdefälle des IP selbst, um Aussagen über die Wirkung des IP innerhalb der WB zu treffen. Er differenziert dabei nicht zwischen unterschiedlichen Phasen des IP im Hinblick auf die Kategorie *Leadership*, obwohl er dieser im Rahmen seiner Fallstudien in Form von *cognitive mapping* eine zentrale Rolle zukommen lässt (ebd.: 106, 146, 219–220, 225). Auch der Organisationskultur schreibt er eine zentrale Bedeutung zu, ohne diese weiter zu berücksichtigen (ebd.: 234). Interaktionsverhältnisse zwischen dem IP und anderen Abteilungen oder Akteuren, bspw. dem Exekutivdirektorium, bleiben ebenfalls unberücksichtigt. Die von Schettler (2020) vermerkte Schwächung des Zugangs zum IP durch die vermehrte Anwendung der *Borrower Country Systems* (ebd.: 198) deckt sich wiederum mit dem Forschungsstand (vgl. van Putten 2006: 216, 259). Schettler (2020) interpretiert den Versuch des Managements das IP zu schwächen als Indikator dafür, dass das IP innerhalb der WB ein geringes Ansehen habe (ebd.: 199). Zu der Frage, was das IP innerhalb der WB bewirkt, lassen sich solche Schwächungsversuche vor dem Hintergrund des Forschungsstands durchaus als Indikator für

---

46 Siehe auch Bugalski u.a. (2018) in Kapitel 2.1.

eine hohe Wirksamkeit deuten. Zudem kommt es dabei darauf an, dass diese Interaktionen nicht als statische Werte betrachtet werden, sondern als fluide und umkämpft. Insbesondere die institutionellen Bedingungen, in denen das IP operiert, werden in ihrer Komplexität nicht berücksichtigt wobei anzumerken ist, dass die interorganisationalen Aspekte nicht im Zentrum von Schettlers (2020) Forschungsarbeit stehen. Es wird jedoch deutlich, dass sich auf Grundlage der Richtlinien und Mandate der Beschwerdemechanismen nicht ohne weiteres Aussagen über deren Wirkungsweisen oder über die Auswirkungen von Reformprozessen treffen lassen. Die Notwendigkeit, im Zuge der Rekonstruktion eines Kausalmechanismus feste Werte zu Einflussfaktoren zuzuweisen, geht mit der Gefahr einher, dass Widersprüchlichkeiten und komplexe empirische Befunde in die eine oder andere Richtung gewertet werden. So entsteht schrittweise eine vereinfachende Beschreibung eines komplexen und in sich widersprüchlichen Systems zum Zwecke der Darstellung kausaler Mechanismen. Nachdem ich den Forschungsstand zum IP dargelegt habe, werde ich im nächsten Abschnitt meine Positionierung zu den dargelegten Ansätzen herausarbeiten, um so die vorliegende Arbeit im Forschungsstand zu verorten.

## 2.4 Positionierung und Abgrenzung zum Forschungsstand

In der *Governance*-Literatur wird das Konzept Rechenschaftspflicht häufig als dezentral, partizipativ und inklusiv beschrieben (Sovacool 2017b). Dem IP und Beschwerdemechanismen als institutionalisierte Form der Rechenschaftspflicht allgemein wird zudem das Potenzial zugeschrieben, sowohl die Legitimität als auch die politische Steuerung und Koordination der zugehörigen Institutionen zu verbessern. Weiter liegt Rechenschaftspflicht auf konzeptioneller Ebene die Annahme zugrunde, dass wenn nur alle (*Stakeholder*) an einem Tisch säßen und gehört würden, Probleme der politischen Steuerung und Koordination gelöst werden könnten. Welche Rolle unterschiedliche Machtverhältnisse und materielle Anreize innerhalb eines Rechenschaftssystems spielen und inwiefern die Praktiken des IP, durch die Notwendigkeit sich innerhalb der WB behaupten zu müssen, beeinflusst werden, wurde bisher nur unzureichend untersucht (Bugalski 2016a, Sovacool u.a. 2018, Park 2022).

Die institutionellen Konflikte (u.a. Bradlow 1999, Bissell 2003, van Putten 2006) bedürfen einer systematischen Untersuchung im Hinblick auf deren Einfluss auf die Praktiken des IP. Dass bspw. die Zugänglichkeit zum IP vom Willen des Managements und des Kreditnehmers abhängig sind (van Putten 2006: 217), bedarf vor dem Hintergrund einer Neubewertung. Auch die Forderung, zivilgesellschaftliche Akteure an Rekrutierungsprozessen des IP zu beteiligen (ebd.: 267), kommt vor dem Befund, dass letztere als Korrektiv fungieren gegenüber den Versuchen das IP zu schwächen (vgl. Bradlow 1999), eine hohe politische Relevanz zu.

Es liegen nur vereinzelte und weit zurückliegende Arbeiten vor, die die Praktiken des IP als auch das Konzept Rechenschaftspflicht auf theoretischer Ebene explizit als Ausgangspunkt von Lernprozessen konzeptualisieren (vgl. Fox 2000). Selten wurde empirisch untersucht, inwiefern sich die normativen Potenziale auch institutionell manifestierten (vgl. Fox 2000, 2002). Demnach gibt es kaum Erkenntnisse darüber, welchen Bei-

trag Beschwerdemechanismen zur Lösung derjenigen Probleme geleistet haben, weshalb sie von einem normativen Standpunkt aus gegründet wurden: zur Vermeidung negativer Auswirkungen für Mensch und Natur.

Wenn positive Effekte der IP-Arbeit auf das operative Geschäft bisher nur schwer nachweisbar erscheinen, ist es ebenso verwunderlich, dass kaum überprüft wurde, inwiefern Beschwerdemechanismen, intendiert oder nicht, zur Stabilisierung gegenwärtiger Machtverhältnisse, bspw. auf lokaler Ebene (vgl. Randeria & Grunder 2011) oder innerhalb der Institution selbst, beitragen. Randeria & Grunder (2011: 202) arbeiten heraus, dass die Einreichung einer IP-Beschwerde nicht zwangsläufig zu besseren Bedingungen für negativ betroffene Menschen führt. Auch dann nicht, wenn die angewandten Standards, wie im Falle der WB-Umsiedlungsrichtlinie, umfassender sind als die nationale Gesetzgebung. Vor diesem Hintergrund wurde deutlich, dass stets das politische und institutionelle Umfeld in die Analyse einbezogen werden muss, um nichtintendierte Effekte im Rahmen der Umsetzung institutioneller Rechenschaftspflicht zu identifizieren. Von den empirischen Erkenntnissen leite ich zudem die Notwendigkeit ab, die unhinterfragt zugesprochenen *Empowerment* Potenziale zu hinterfragen.<sup>47</sup> Zudem werde ich die Kritik von Randeria & Grunder (2011) an unklaren oder sich überschneidenden Verantwortlichkeiten aufgreifen und mit Fokus auf die institutionellen Bedingungen untersuchen, welche Rolle diese Aspekte für die Umsetzung institutioneller Rechenschaftspflicht durch das IP spielen. In Anschluss an Wade (2009) stellt sich im Hinblick auf die Praktiken des IP zudem die Frage nach dem Verhältnis von institutioneller zu individueller Rechenschaftspflicht (ebd.: 41).

Die Risiken hinsichtlich der Teilnahme an Beschwerdeverfahren wurden in der Praxis immer wieder ersichtlich. Bisher wurde jedoch nicht überprüft, inwiefern sich die Kritik an partizipativen Praktiken in der *Entwicklungspolitik* sowie den daraus abgeleiteten Erkenntnissen auf den Rechenschaftsdiskurs und Praktiken übertragen lassen. In der Erforschung des IP fehlen demnach kritische Auseinandersetzungen mit denjenigen Konzepten, die den Praktiken der Beschwerdemechanismen zugrunde liegen. Demnach ist fraglich, ob und wenn ja, unter welchen Bedingungen man den Konzepten Partizipation, *Empowerment* und *Organizational Change* eine emanzipative Wirkung zuschreiben kann (Kap. 3.4).

In der kritischen WB-Forschung wurde die Rolle des IP bisher, wenn überhaupt, nur oberflächlich einbezogen. Meist ging dies mit einer Kritik in Bezug auf das begrenzte Mandat einher, ohne dabei empirisch zu untersuchen, welche innerinstitutionelle Wirkungsweise vom IP ausgeht. Viele dieser Ansätze liegen zudem lange zurück (u.a. Caufield 1996; Rich 1994, 2002, 2013; Goldman 2005; Hoering 2007; Toussaint 2008). Anstatt die Kritik gegenüber der WB zu wiederholen, werde ich auf Grundlage von Studien der *Independent Evaluation Group* (IEG) empirisch überprüfen, inwiefern die Kritik und dort identifizierte Einflussfaktoren, die Reformen verhindern oder schwächen, bis heute Fortbestand haben (Kap. 6.1). Ich werde zudem einzelne Ansätze der kritischen WB-Forschung aufgreifen, die das IP über die reine Erwähnung hinaus einbezogen haben (Kap. 3.2). Zwei Reformprozesse erfordern zudem eine Neubewertung der bisherigen Erkenntnisse. Im Zuge einer Reform der WB-Richtlinien (2012–2015) wurden die

---

47 Siehe Kapitel 3.6.

sogenannten *Safeguards* durch den ESF ersetzt. Da die Richtlinien die Arbeitsgrundlage des IP darlegen, werde ich bezugnehmend auf die ersten Arbeiten zur Einschätzung des ESF (Passoni u.a. 2017; Vita u.a. 2017; Dann & Riegner 2019; Priester 2020; Schettler 2020) und meinen empirischen Erkenntnissen den Einfluss des ESF auf die Praktiken des IP diskutieren. Die zweite Reform ist die *IP-Toolkit-Reform* (2017–2020), aus der die Neugründung des *Accountability Mechanism* (AM) der WB resultierte. Die Neugründung ging zudem mit neuen Funktionen und Prozessveränderungen einher. Ich werde die Auswirkungen der *IP-Toolkit-Reform* für das IP u.a. im Hinblick auf die OL-Bedingungsanalyse diskutieren (Kap. 6.5.2).

Van Putten (2006) hat auf exkludierende Verfahrensbeschreibungen verwiesen, die politische Einflussfaktoren strukturell ausschließen (ebd.: 218). Ich werde empirisch untersuchen, ob diese noch immer vorhanden sind und inwiefern diese sich auf die Praktiken des IP auswirken. Im Hinblick auf die Möglichkeiten des IP, zum OL beizutragen, werde ich Hinweisen zu innerinstitutionellen Kämpfen, Mandatseinschränkungen und der Relevanz von *Leadership* nachgehen (Van Putten 2006, Park 2022).

Postkoloniale (vgl. Ziai 2015, 2016a) und diskursanalytische Perspektiven (vgl. Ziai 2019) auf Beschwerdemechanismen beschränken sich auf wenige Einzelfälle, die wiederum das institutionelle Umfeld, in das die Beschwerdemechanismen eingebettet sind, bisher nicht erfasst haben. Wade (2009: 42, 45) bspw. legitimierte in seiner Kritik an den NGOs die negativen Auswirkungen des Staudammbaus auf ›Wenige‹ mit den *entwicklungspolitischen* Profiten von ›Vielen‹. Arundhati Roy hat eine solche Argumentation im Kontext des Narmada Staudamms als »fascist math« bezeichnet (Roy 1999). Es besteht demnach eine Leerstelle im Hinblick auf machtkritische Analysen der Rechenschaftspraktiken und Diskurse (Kap. 7.2).

Der Finanzierungsabbruch im Rahmen des 98. Beschwerdefalls des IP ist nur ein Beispiel von vielfältigen Reaktionen der WB auf die Arbeit des IP (vgl. Berger 2018). Ich werde diskutieren, wie weitreichend die angekündigten Reformen tatsächlich sind und welchen Einfluss diese auf das operative Geschäft haben (Kap. 6.4). Darüber hinaus werde ich anhand des TSDP diskutieren, inwiefern sich die OL-Einflussfaktoren eignen, um das Zustandekommen institutioneller Reaktionen der WB zu analysieren (Kap. 7.1.2).

Anknüpfend an den ersten Ansatz zur Theoretisierung der Rolle des IP für OL in der WB (Fox 2000) werde ich das IP unter Berücksichtigung des institutionellen Umfelds sowie der Erkenntnisse der WB-Reformforschung als Ausgangspunkt von OL neu bewerten. Zudem werde ich eine theoretische Einbettung vornehmen, um zu diskutieren, ob die identifizierten institutionellen Reaktionen als OL bezeichnet werden können (Kap. 7.1). Demzufolge liegt bisher keine systematische und empirisch gesättigte Untersuchung im Hinblick auf die Potenziale des IP, zum OL beizutragen, vor, die zugleich die Dynamiken innerhalb des institutionellen und diskursiven Umfelds und seiner politischen Umwelt erfasst, dabei eine machtkritische Perspektive auf die (nicht-)intendierte Wirkungsweise des IP vornimmt und dieser eine historische Aufarbeitung der zugrundeliegenden theoretischen und normativen Konzepte voranstellt. Die Forschungslücke verweist auf das, was Ziai (2016b) in Bezug auf Politikwissenschaft und postkoloniale Theorien als komplementäre Defizite bezeichnet hat (ebd.: 25–26). An Ziais (2016b) Aufforderung anknüpfend, postkoloniale und politikwissenschaftliche Ansätze zu kombinieren, um deren komplementären Effekte zu nutzen, werde ich die aufgezeigte For-

schungslücke adressieren, indem ich einen Ansatz zur machtkritischen Bürokratieforschung herausarbeite (ebd.: 42). Denn laut Prasad (2003) finden auch im Rahmen der *Management* und *Organization Studies* postkoloniale und *Postdevelopment*-Ansätze bisher nur bei wenigen Autorinnen Anwendung.<sup>48</sup>

Prasad (2003) zeigt auf, dass es durch postkoloniale Perspektiven gelingen könne, unterschiedliche Managementdisziplinen hinsichtlich ihrer Rolle im Aufbau, Stabilisierung oder Erweiterung kolonialer und neokolonialer Kontrolle zu hinterfragen (ebd.). Zudem eignen sich postkoloniale Ansätze, um koloniale Einschreibungen in Denk- und Argumentationsmuster in Managementdisziplinen aufzudecken, um dadurch Erkenntnisse im Hinblick auf die Managementpraktiken aber auch die Erforschung von Management zu erhalten (ebd.: 32). Daran anknüpfend verstehe ich Beschwerdemechanismen als eine Managementdisziplin innerhalb einer Bürokratie, welche ich hinsichtlich ihrer machtabstabilisierenden Wirkung untersuche. Weiter werde ich die historischen Ausgangspunkte von Konzepten wie *Empowerment*, *Organizational Change* und Partizipation herausarbeiten, da diese eng mit dem Konzept Rechenschaftspflicht verwoben sind (Kap. 3.1, 3.4, 3.6). Ich werde sowohl der Beziehung zwischen kolonialen und Managementpraktiken als auch den bestimmenden Ideologien im institutionellen Umfeld des IP nachgehen (vgl. Mir u.a. 2003: 49). Ich unternehme somit den Versuch, die aufgezeigte Forschungslücke durch einen Ansatz machtkritischer Bürokratieforschung zu adressieren, denn

»unless we find, identify, and try to understand other ways of organizing and control, we are in danger of perpetuating organizations and organizing systems that will sustain and exacerbate the power imbalances and systems of exploitation that have already created their own logic, epistemology, and justification; a cycle that will sooner or later come back to haunt all of us, irrespective of our location and our affiliation.«  
(Mir u.a. 2003: 53)

Die theoretischen Grundlagen für diese Vorhaben erarbeite ich auf den folgenden Seiten.

---

48 Prasad (2003: 28) verweist auf Jaya (2001); Mir, Calás & Smircich (1999); Prasad (1997a, b); Prasad & Prasad (2002).

## 3. Machtkritische Perspektiven auf Rechenschaftspflicht und Organisationslernen

---

Ziel dieses Kapitels ist es, die theoretischen Konzepte zu erarbeiten, um den Diskurs über institutionelle Rechenschaftspflicht und die Praktiken des IP zu analysieren.<sup>1</sup> Auf konzeptioneller Ebene stellt sich zunächst die Frage nach dem emanzipatorischen Potenzial des Konzepts Rechenschaftspflicht. Inwiefern eignet sich das Konzept dafür, bestehende Machtverhältnisse in Frage zu stellen? Welche Rolle spielen dabei die Vielzahl unterschiedlicher Interessen involvierter Akteure und inwiefern gelingt es, Machtverhältnisse zu verändern bzw. zu welchem Ausmaß wirkt das Konzept, beabsichtigt oder nicht, machstabilisierend? Hierfür werde ich zunächst das Konzept Rechenschaftspflicht definieren und die Verknüpfungen zu den Konzepten Partizipation und OL herausarbeiten (Kap. 3.1). Im Anschluss daran lege ich meine theoretischen Ansätze der weltbankspezifischen Reformforschung dar (Kap. 3.2) und erarbeite den theoretischen Ausgangspunkt in Bezug auf OL (Kap. 3.3). Daran anknüpfend hinterfrage ich die Konzepte Partizipation und Organisationswandel aus postkolonialer Perspektive (3.4). Um den diskursiven Kontext herauszuarbeiten, indem Rechenschaftspflicht normativ und institutionell Anwendung findet, erarbeite ich anhand ausgewählter *Postdevelopment*-Ansätze die Kritik an *entwicklungspolitischen* Praktiken und dem *Entwicklungsdiskurs* (Kap. 3.5). Schließlich übertrage die Ansätze auf den Untersuchungsgegenstand (Kap. 3.6).

### 3.1 Rechenschaftspflicht, Organisationslernen und Partizipation

Es folgt eine machtkritische Auseinandersetzung mit dem Konzept Rechenschaftspflicht, denn Diskurs und Praktiken sind pfadabhängig. Ich zeige für den Untersuchungsrahmen relevante Pfade auf, um so die konzeptionellen und praktischen

---

1 Dabei ist anzumerken, dass die vorliegende Arbeit einen induktiv explorativen Charakter aufweist und demnach die folgenden Konzepte dazu dienen, die empirischen Daten theoretisch einzubetten. Die empirischen Erhebungsinstrumente sind jedoch nicht von allen hier aufgeführten Ansätzen abgeleitet. Vielmehr ermöglichen die hier dargestellten Ansätze einen breiten theoretischen Analysekorpus. Zur Rolle der Theorien innerhalb meines Forschungsdesigns siehe Kapitel 4.2.

Grenzen herauszuarbeiten, denn »the question of ›what counts‹ as transparency and accountability depends on how their conceptual boundaries are drawn.« (Fox 2007: 664)

In Anlehnung an Ebrahim (2006) geht es mir dabei darum, einen Ausgangspunkt zu schaffen, von dem aus die Auswirkungen von Praktiken institutioneller Rechenschaftspflicht im Hinblick auf die Reproduktion bestehender Machtverhältnisse untersucht werden können: »This does not mean that accountability mechanisms cannot enable social change, but rather that one must look to the effects of those mechanisms to understand their impacts and operations, rather than the rhetoric that motivates and accompanies them.« (Ebd.: 7)

Rechenschaftspflicht als Konzept werden unterschiedliche Bedeutungen in unterschiedlichen Kontexten zugeschrieben. Auch die Bedeutungen in unterschiedlichen Sprachen sind zu berücksichtigen (vgl. Fox 2018: 65). Ebrahim (2006) zufolge sei der Diskurs über Rechenschaftspflicht ein technokratisch, administrativ geprägter. Er klassifiziert den Diskurs »as a positivist and modernist view of accountability where it is assumed that more information and transparency can reveal the ›truth‹ about behavior, thus making corrective action or rectification possible« (ebd.: 9). Konzeptualisiert als soziales Regime untersucht Ebrahim (2006: 2), inwiefern institutionelle Instrumente der Rechenschaftspflicht dazu beitragen, Ungleichverhältnisse umzustößen oder diese zu reproduzieren. So werden drei Strömungen bzw. Zielsetzungen im normativen Diskurs über Rechenschaftspflicht identifiziert.<sup>2</sup> Rechenschaftspflicht soll erstens dazu führen, dass die *Governance* einer Organisation verbessert werde. Dabei stehe die Aufsichtsfunktion der Vorstände häufig im Fokus, da deren Mitglieder von internen Kontrollmechanismen informiert werden und so die Ausrichtung einer Organisation lenken können. Zweitens solle die leistungsbezogene Berichterstattung verbessert werden (*Performance*) und drittens solle Rechenschaftspflicht dem Fortschritt im Hinblick auf die Erreichung einer spezifischen Mission dienen (*Mission*), die häufig auf dem Gemeinwohl basiere (ebd.: 2). Fox (2018) zufolge seien es die Kriterien, die zur Feststellung der *Performance* einer Institution herangezogen werden, die die Ausrichtung eines Rechenschaftssystems in Richtung Geldgeber (*upwards*) und an den Anforderungen der innerinstitutionellen Akteure (nach innen) bewirken. Dem gegenüber stehe die Ausrichtung nach den betroffenen Menschen (*downwards*) und der Öffentlichkeit (außen) (ebd.: 66; Ebrahim & Herz 2007: 5). Die institutionellen Missionen werden wiederum in Statements kommuniziert und dienen so Kramarz & Park (2019) zufolge, in der *Global Environment Governance* (GEG) als ein Ausgangspunkt dafür, Rechenschaft einzufordern (ebd.: 13). Mit Wenar (2006) lässt sich Rechenschaftspflicht wie folgt definieren:

»When we say that someone is accountable for something, we mean that they have an extra responsibility on top of this – a responsibility to be able to show that they have fulfilled their original responsibility. It is up to an accountable agent to be able to show that they have done what it is up to them to do.« (Wenar 2006: 5)

2 Ebrahims (2006) Ausführungen beziehen sich auf nicht gewinnorientierte Organisationen. Wie im Verlauf des Kapitels deutlich wird, unterscheidet sich diese jedoch nicht von denen in Bezug auf IOs.

Daran anknüpfend lässt sich das Konzept mit Dann (2013) im Hinblick auf drei Aspekte differenzieren: Erstens das Objekt der Rechenschaftspflicht, also wer ist rechenschaftspflichtig, bzw. von wem wird eingefordert rechenschaftspflichtig zu sein. Zweitens welche Standards und Mechanismen werden herangezogen, um Rechenschaftspflicht festzustellen oder zu messen. Und drittens das Subjekt, also wem gegenüber ist ein Akteur rechenschaftspflichtig (ebd.: 448). Demnach ist die Überprüfung der Einhaltung von Richtlinien (*compliance*) eine Funktion von Rechenschaftspflicht (ebd.: 451). Auf die MFIs bezogen definiert van Putten (2006) Rechenschaftspflicht als

»the obligation to answer for a responsibility that has been conferred and delegated. Those who fulfil tasks in the name of the organization, definitely the case for officials working for governments or for example MFIs, have to be constantly aware they have an obligation to society. And for that they have to be accountable. It is the tax money of the same society that pays for their acts and their salaries.« (Ebd.: 12)

Schettler (2020) konzeptualisiert Rechenschaftspflicht ähnlich. Rechenschaftspflicht vereine die Triade aus Standards, Transparenz hinsichtlich der MDB Aktivitäten und Sanktionen im Falle von Nichteinhaltung von Standards. Zudem seien die von den Aktivitäten der MFIs betroffenen Menschen diejenigen, denen gegenüber Rechenschaft abgelegt werden müsse (ebd.: 11). Fox & Brown (1998b) operationalisieren das Konzept institutionelle Rechenschaftspflicht in Bezug auf die WB in Form einer engen Auslegung entlang der Einhaltung mit denen von der WB eigens formulierten Umwelt- und Sozialstandards (ebd.: 13). Die Ausrichtung auf die Umwelt- und Sozialstandards der betreffenden MFI bringt einen Vorteil mit sich. Diejenigen, die dies einfordern, können sich auf die normative Funktion von Rechenschaftspflicht als notwendigen Prozess zur Erreichung der institutionellen Mission beziehen (ebd.: 14; Ebrahim 2006: 2).

Nachdem ich unterschiedliche Definitionen von Rechenschaftspflicht aufgezeigt habe, arbeite ich heraus, in welchen Zusammenhang das Konzept Rechenschaftspflicht mit Partizipation und OL steht. Aus Perspektive des internationalen Rechts unterscheidet Dann (2013) konzeptionell zwischen Rechenschaftspflicht und Partizipation. Im Rechenschaftskonzept sei zunächst kein direkter Einfluss auf Entscheidungsprozesse einer Institution vorgesehen und somit trage diese nicht zur demokratischen Legitimität einer Institution bei, sondern zu rechtlicher (*legal legitimacy*). Rechenschaftspflicht ziele darauf ab, Entscheidungen und Regelüberschreitungen im Nachhinein zu überprüfen (ebd.: 447–448). Partizipation wiederum lässt sich Lloyd u. a. (2007) zufolge definieren als »the active engagement of both internal and external stakeholders in the decisions and activities that affect them. At a minimum, participation must include the ability to influence decision making, not just seek approval or acceptance of a decision or activity« (ebd.: 11). Da sich die klare Trennung nicht aufrechterhalten lässt, darauf verweisen die konzeptionellen Verschränkungen. Partizipation wurde als eine Dimension von Rechenschaftspflicht wie folgt definiert:

»Accountability is the process through which an organization makes a commitment to respond to and balance the needs of its diverse stakeholders in its decision making processes and activities, and delivers against this commitment. Being open and trans-

parent about activities and decisions [;] Involving internal and external stakeholders in the activities and decisions that affect them [;] Evaluating performance on an ongoing basis and learning from mistakes [;] Being responsive to complaints from internal and external stakeholders.« (Lloyd u.a. 2008: 10)

Auch Ebrahim & Herz (2007) beschreiben informierte Partizipation von Menschen in Projektgebieten als Ausgangspunkt dafür, dass die Subjekte der Rechenschaftspflicht eine MFI im Hinblick auf die Planung und Umsetzung eines Projekts zur Rechenschaft ziehen können (ebd.: 23–27). Kramarz & Park (2019) betrachten Partizipation als Teil der *input accountability*. Der zentrale Standard, der von *Intergovernmental Organizations* herangezogen werde, um einerseits die Partizipation institutionell umzusetzen und andererseits bei nicht Umsetzung einzufordern, sei das Prinzip des *Free Prior and Informed Consent* (FPIC) (ebd.: 12). FPIC stellt ein Selbstbestimmungsrecht für indigene Völker dar. FPIC sieht vor, dass Rechte-Inhaberinnen ihre Zustimmung zu einem Projekt geben oder verweigern und zudem die Bedingungen zur Projektdurchführung und Überwachung verhandeln können. Auch nachdem sie ihre Zustimmung zu einem Projekt erteilt haben, können sie diese jederzeit zurückziehen.<sup>3</sup> Dies entspricht der in dieser Arbeit fokussierten *Citizen-driven-Accountability*.

Ebrahim (2006) merkt an, dass auf normativer Ebene des Rechenschaftsdiskurses meist soziale Strukturen und Machtverhältnisse ausgeblendet werden (ebd.: 2). Es stellt sich die Frage, welche und wie viele Personen eingebunden werden bzw. ob alle Betroffenen die gleichen Zugangsmöglichkeiten erhalten. Wie werden Konflikte innerhalb partizipativer Formate verhandelt? Fox & Brown (1998b) verweisen zudem auf die Komplexität von Repräsentationsverhältnissen: »In any controversial project, there is no reason to assume that either NGOs or grassroots groups are united. Representation, like accountability, is relational and a matter of degree.« (Ebd.: 17)<sup>4</sup> Im Anschluss an Ebrahim (2006) betrachte ich das Konzept Rechenschaftspflicht deshalb als sozial konstruiert, bestehend aus Interaktionen zwischen Akteuren und Machtbeziehungen (ebd.: 10). Daraus resultiert die Notwendigkeit, sowohl das Konzept normativ als auch die praktische Umsetzung im Hinblick auf die Reproduktion von Ungleichverhältnissen zu hinterfragen, denn »the reality of accountability is ambiguous – as a socially embedded, politicized, and value-heavy construction.« (Ebd.: 11)

Der *Global Accountability Report* unterscheidet Rechenschaftspflicht in MFIs nach vier Dimensionen: Transparenz, Partizipation, Evaluation und Beschwerdemechanismen (Lloyd u.a. 2007: 11). Während es sich beim IP um einen Beschwerdemechanismus handelt, wurde deutlich, dass sich die Konzepte Transparenz und Partizipation im Hinblick auf den Untersuchungsgegenstand nicht isoliert voneinander betrachten lassen.

3 Siehe United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (Article 10, S. 11), ILO Indigenous and Tribal Peoples Convention 169 (Artikel 7, Absatz 1). Zur Diskussion darüber, inwiefern die verweigerte Zustimmung einem absoluten Vetorecht gleichzusetzen ist, siehe Roos (2007: 252–255).

4 Die Rechenschaftspflicht der NGOs ist nicht Gegenstand der konzeptionellen Auseinandersetzung. Siehe hierzu u.a. Brand u.a. (2001); Brunnengräber u.a. (2005); Stickler (2005); Frantz & Martens (2006) und Seifer (2009). Empirische Hinweise auf die Rolle der NGOs in Bezug auf den IP-Prozess werden in Kapitel 5 dargelegt.

Inwiefern Praktiken institutioneller Rechenschaftspflicht mit denen der Evaluation zusammenhängen, werde ich für das Interaktionsverhältnis zwischen IP und IEG herausarbeiten.<sup>5</sup> Auf konzeptioneller Ebene verknüpft Evaluation Rechenschaftspflicht mit OL wie folgt: »Evaluating performance on an ongoing basis and learning from mistakes« (Lloyd u.a. 2008: 10), entspricht dabei der von Ebrahim (2006) identifizierten normativen Ebene der *performance* basierten Rechenschaftspflicht. Dieser liegt die Annahme zugrunde, dass eine Institution für das, was sie bewirkt, zur Rechenschaft gezogen werden sollte. Rechenschaftsmechanismen zielen demnach darauf ab, diese Wirkung festzustellen und diese nach innen und außen zu kommunizieren und können durch ihre Interaktionen sowie das Berichtswesen einen Beitrag zum OL leisten (ebd.: 5). Somit stellt sich die Frage nach den Kriterien, die herangezogen werden, um Rechenschaftspflicht zu belegen (ebd.).

Der konzeptionelle Übergang zwischen Rechenschaftspflicht und OL wird damit durch die Frage nach der Wirksamkeit eines Rechenschaftssystems bereitet. Dann (2013) zufolge tragen Rechenschaftsmechanismen neben der Sicherstellung der Einhaltung von Richtlinien zum OL bei, indem sie Informationen darüber liefern, was dazu geführt hat, dass negative Auswirkungen in einem Projekt aufgetreten sind (ebd.: 451). Die Frage, ob Rechenschaftsprozesse zu geeigneten Sanktionen, OL und Wiedergutmachung führe, ist Hunter (2020a) zufolge das zentrale Kriterium, um die Effektivität eines Beschwerdemechanismus zu bewerten (ebd.: 459). Diesem Verständnis zufolge sollten Rechenschaftssysteme dazu beitragen, dass Verhalten verändert wird, um negative Auswirkungen zu vermeiden (*Learning Lessons*) und zudem die Entschädigung für und Wiedergutmachung von negativen Auswirkungen ermöglichen (*Restitution and Remedy*) (ebd.: 457).

Die Annahme, dass durch die Feststellung von Fehlern, verstanden als Richtlinienverstöße, Lernprozesse initiiert werden könnten, setzt dabei entweder voraus, dass die involvierten Personen offen gegenüber Lernprozessen sind, was meist zu optimistisch eingeschätzt werde (vgl. Ebrahim 2006: 4) oder dass Veränderungen von Verhalten, Verfahren und Praktiken über Verbindlichkeiten (*Enforceability*) (vgl. Institute of Development Studies 2006: 1) sichergestellt werden. Verbindliche Verfahren und die fehlende Autorität der Beschwerdemechanismen, die sicherstellen, dass in Reaktion auf Richtlinienverstöße Sanktionen gegenüber den Mitarbeiterinnen durchgesetzt werden und Erkenntnisse in die institutionellen Praktiken einfließen, stellen die größte Schwachstelle gegenwärtiger Rechenschaftssysteme dar (vgl. Sovacool u.a. 2018: 871–872; Hunter 2020a: 459).

Die Analyse von Rechenschaftssystemen bedarf demnach einer kontextspezifischen Analyse, denn Beschwerdemechanismen sind stets in ein institutionelles und politisches Umfeld eingebunden (vgl. Kramarz & Park 2019: 6; Hunter 2020a: 462). Im Hinblick auf die WB unterstreicht Hunter (2020a) die Rolle der Organisationskultur im Management für die Umsetzung von Rechenschaftspflicht im Hinblick auf die Zielsetzung OL und Wiedergutmachung zu fördern (ebd.: 460–462). Hunter (2020a) betrachtet das Konzept Rechenschaftspflicht, wie es durch die Entstehung und die Praktiken des IP geprägt wurde und wird, als kontextabhängig und über die Zeit veränderbar (*Contextual Accounta-*

---

5 Siehe Kapitel 5.1.2.1.

bility) (ebd.: 455). Die Praktiken des IP und anderer Rechenschaftssysteme stellen die Konzeptualisierung des internationalen Rechts im Hinblick einer auf staatliche Akteure verengten Perspektive sowie die bisherige Aufteilung zwischen *Soft Law* und *Hard Law* in Frage. Der Konflikt um den Rechtscharakter der Richtlinien von MFIs und den daraus resultierenden Wiedergutmachungsverpflichtungen (*Right to Remedy*) verweist auf die Notwendigkeit, die legitimen Forderungen betroffener Menschen nach Gerechtigkeit und Anerkennung als Subjekte innerhalb des internationalen Rechtssystems weiter zu verstärken (ebd.: 462–463).

Ich habe verschiedene Definitionen von Rechenschaftspflicht dargelegt und das hier vorliegende Verständnis einer *Citizen-driven-Accountability* spezifiziert. Darüber hinaus habe ich die konzeptionellen Verknüpfungen zwischen Rechenschaftspflicht, Partizipation und OL herausgearbeitet. Im nächsten Abschnitt erarbeite ich die Rolle des Rechenschaftskonzepts innerhalb der weltbankspezifischen Reformforschung.

### 3.2 Die Rolle von Rechenschaftspflicht in der Weltbank-Reformforschung

Obwohl das IP seit 1994 besteht, wurde es innerhalb der WB-Reformforschung überwiegend ausgeblendet. Wenn es Beachtung fand, wurden meist die Entstehungsgeschichte und somit das IP selbst als Resultat einer Reform betrachtet (vgl. Schettler 2020). Eine Untersuchung, die die Praktiken des IP als Ausgangspunkt von Reformprozessen fokussiert, blieb bisher aus. Ich werde deshalb anhand von Weaver (2008) und Kell (2012) zwei Ansätze hervorheben, die das IP teilweise berücksichtigt haben, um zu diskutieren, welche Rolle das Konzept Rechenschaftspflicht im Hinblick auf die Reformforschung einnimmt. Da sich Kell (2012) explizit auf Weaver (2008) bezieht, lohnt es sich, beide Ansätze hinsichtlich ihrer Erkenntnisse und deren Anwendbarkeit auf das Rechenschaftskonzept als Ausgangspunkt von Reformprozessen zu überprüfen. Kell (2012) kritisiert die bisherige Reformforschung scharf. Es sei deutlich, dass

»die bisherige Debatte von einem sehr eindimensionalen Organisationsverständnis eingeschränkt wurde. Die bisherige Fokussierung der Debatte auf die formalen Governance-Strukturen und auf die Außenbeziehungen der WB ist im Hinblick auf eine Reformanalyse deutlich zu eng gefasst und grenzt das Phänomen innerorganisatorischer informeller Machtstrukturen und Machtträger völlig aus.« (Kell 2012: 459–460)

Kell (2012) kritisiert zudem die »Differenzierungsdefizite innerhalb des Weltbank-Diskurses« und hinterfragt die daraus abgeleiteten Reformkonzepte, da diese auf verzerrten Analysen aufbauen. Die Autorin stimmt zwar mit der negativen Gesamtbilanz der WB-Reformforschung überein, steht deren Begründungen und Erklärungsversuche jedoch kritisch gegenüber (ebd.: 368–385). Die Erklärungen für das Gelingen und Scheitern bisheriger Reformen sei zu häufig auf EDs enggeführt, ohne dabei zu berücksichtigen, inwiefern angekündigte Reformbemühungen allein daran scheitern, dass sich die Entscheidungsträgerinnen innerhalb der WB nicht einig seien (ebd.: 385). Der Autorin zufolge resultiere das Scheitern interner Reformen in erster Linie nicht aus der undemokratischen Strukturierung der WB, sondern aus ihrer Komplexität sowie dem Ver-

halten involvierter Personen (ebd.: 288). Zudem seien die Analysen hinsichtlich der Rolle des WB-Präsidenten und dessen Verhältnis zum US-Präsidenten nicht differenziert genug gewesen. Der WB werde auch dann *Reformunfähigkeit* oder *Reformunwilligkeit* vorgeworfen, wenn keine Reformmankündigung aufseiten der WB stattgefunden habe (ebd.: 353–368).

Den innerorganisatorischen Reformwiderständen nachgehend differenziert Kell (2012) nicht nur auf formaler Ebene, sondern auch zwischen informellen Hierarchieebenen, indem sie zwischen unteren und oberen Kompetenzfeldern unterscheidet. So kann sie aufzeigen, dass in der Reformforschung als Einheiten wahrgenommene Akteure in der institutionellen Praxis aus gegeneinander arbeitenden Individuen und Abteilungen bestehen, denen ein beabsichtigtes, geplantes Vorgehen nicht nachgewiesen werden könne (ebd.: 468). Sie unterstreicht damit, dass der Erkenntnisgewinn im Hinblick auf die Reformforschung vor allem im Rahmen informeller Kommunikations- und Machtstrukturen zu verorten sei (ebd.: 468). Im Hinblick auf die Analyse der innerorganisatorischen Konflikte schreibt sie dem Management eine »macht- und entscheidungspolitische[] und zum Teil auch dysfunktional wirkendende[] Schlüssel-funktion« zu (ebd.: 469).

Kell (2012) zeigt auf, dass bereits in den frühen *Governance*-Reformen widerstrebende Anreize zwischen den ökonomischen Zielsetzungen (Ausweitung des Kreditgeschäfts) und den Ansprüchen an Umwelt- und Sozialrichtlinien in der Kreditvergabe entstanden und verstetigt wurden.<sup>6</sup> Institutionalisiert wurden letztere Ansprüche nicht zuletzt durch die Einführung des *Operations Evaluation Department* (OED, heute IEG) und dem IP. Daraus seien dysfunktionale Arbeitsmuster zwischen unteren und oberen Kompetenzfeldern<sup>7</sup> entstanden (ebd.: 443–445).

Auch Weaver (2008) fokussiert in *Hypocrisy Trap* die innerinstitutionellen Dynamiken und behandelt IOs dabei »as actors in their own right, investigating their internal workings through methodologies appropriate to their power and pathologies.« (Ebd.: xii) *Hypocrisy* sei eine Verhaltenseigenschaft, die auftrete, wenn unterschiedliche normative Anforderungen und materielle Zielsetzungen an eine IO aufeinandertreffen. Diese resultieren aus den widerstrebenden Zielen unterschiedlicher Akteure innerhalb und außerhalb der IOs. *Hypocrisy*, verstanden als die Entkopplung von dem, was gesagt werde und dem, was man tue, sei notwendig, um als IO mit unvereinbar oder zumindest widerstrebenden Zielen umzugehen (ebd.: 3–5, 28). Weaver (2008) beschreibt *Hypocrisy* als kontinuierlichen Prozess der Harmonisierung von Konflikten, der durch die Entkopplung der formalen Strukturen und Theorien des Handelns (*Espoused theories*) von den informellen Strukturen und »Theories in use« erfolge. Mit Verweis auf Brunsson

---

6 Kell (2012) bezieht sich auf die Reformen unter den WB-Präsidenten Robert McNamara (1968–1981) und Barber Conable (1986–1991).

7 Kell (2012) differenziert im Hinblick auf die Reformfähigkeit der WB zwischen dem unteren Kompetenzfeld, welches den operativen Bereich (Projektarbeit) umfasst, und einem oberen Kompetenzfeld. Letzteres wird durch das Management verkörpert. Hier werden laut Kell (2012) die häufig kritisierten politischen und ökonomischen Paradigmen der WB verortet. Innerhalb der Kritik an der WB fehle es jedoch häufig an dieser notwendigen Differenzierung (ebd.: 172–176).

(1989)<sup>8</sup> argumentiert Weaver (2008), dass zwei Organisationsstrukturen entstehen: Erstens die formale Organisationsstruktur, welche formale Organisationsziele verkörpere und leicht an neue Anforderungen angepasst werden könne, bspw. indem eine neue Abteilung gegründet oder Berichtslinien verändert werden, und zweitens die informelle Struktur, die das Kernanliegen der Bürokratie durch informelle Organisationskulturen und damit verknüpfte Praktiken fördere (ebd.: 28–29). Letztere beschreiben die der alltäglichen Arbeit strukturgebende Annahmen und Normen, mit denen Probleme analysiert und Lösungen erarbeitet werden. Diese können von den Annahmen und Normen der Beteiligten im Umfeld der Organisation abweichen (ebd.: 5). Organisationskultur definiert Weaver (2008) dabei mit Bezug auf Schein (1992) und Nelson (1995) »as the set of ›basic assumptions‹ that affect how organizational actors interpret their environment, select and process information, and make decisions so as to maintain a consistent view of the world and the organization's role in it.« (Ebd.: 37)

Die WB sei anfällig für die Harmonisierung konfliktreicher Widersprüche, da diese nicht nur den diversen Interessen ihrer Mitgliedsstaaten nachkommen muss, sondern zudem auch denen der NGOs, *Epistemic Communities* und weiteren Beteiligten (ebd.: 30). Weaver (2008) unterscheidet zwischen zwei Formen der *Hypocrisy*: Eine sei die offensichtliche *Hypocrisy* in Form von Richtlinien und Mandatsverletzungen im Rahmen der Kreditvergabe. Die zweite, subtilere Form beschreibt die Widersprüchlichkeiten zwischen vorgegebenen institutionellen oder normativen Zielsetzungen, wie bspw. Klimaschutz oder Armutsreduzierung, und den institutionellen Praktiken und Ressourcen, die man aufbringt, um diese Ziele zu erreichen (ebd.: 20). Trotz signifikanter rhetorischer und struktureller Verschiebungen habe die Umweltagenda noch nicht vollständig in die Organisationskultur Einzug gehalten. Dies liege an der Pfadabhängigkeit von der bisher dominanten Kultur, die sich viele Jahrzehnte an makroökonomischen Zielsetzungen ausgerichtet habe. Zudem spiele die Gegenwehr der Kreditnehmer und Projektleiterinnen (Task Team Leader – TTL) eine Rolle. Diese betrachten bspw. Umweltrisikoeinschätzungen als Hindernisse für die Projektvergabe und Umsetzung, da solche Maßnahmen den vorhanden Anreizen einer schnellen Kreditvergabe zuwiderlaufen (ebd.: 24–25).

Die Komplexität der WB mit ihren mehr als 10.000 Mitarbeiterinnen erfordere es, zwischen individueller und organisierter *Hypocrisy* zu differenzieren, denn diejenigen, die nach außen hin eine neue Agenda versprechen, sind nicht diejenigen, die die alltägliche Projektarbeit verrichten. Keine Reformankündigung könne garantieren, dass alle Mitarbeiterinnen ihre Arbeit daran ausrichten können oder wollen. Die WB bestehe aus einer Vielzahl unabhängiger und unkoordinierter Abteilungen und Individuen. Der Versuch, institutionelle Reformen voranzutreiben, könne immer Widerstand gegen genau die beabsichtigte Veränderung auslösen (ebd.: 34–35). Kell (2012) unterscheidet diesbezüglich zwischen opportunistischen und idealistischen Motiven sowie systemimmanenten Sachzwängen und verweist auf die vielfältigen Motive der Mitarbeiterinnen und die resultierende Schwierigkeit, Reformen durch einheitliche Ansätze umzusetzen (ebd.: 435–450).

---

8 Die Unterscheidung zwischen *Espoused theories* und *Theories-in-use* geht auf Argyris & Schön (1974, 1978) zurück.

Weaver (2008) zeigt auf, dass sowohl materialistische und konstruktivistische Analysen notwendig seien, um institutionelle Logiken zu analysieren, denn »a sophisticated explanation of the process of organizational change: [is] one that hinges not just on the analysis of external pressures for reform, but more importantly on the investigation of the internal bureaucratic politics and culture.« (Ebd.: 35) Organisationen müssten sich durch die Einhaltung von Normen legitimieren und benötigen gleichzeitig Ressourcen, um zu überleben. Die Logik, die sich daraus ergebe, sei, dass die IOs Normen und Strukturen annehmen, um Legitimität und Autorität zu erhalten, und gleichzeitig Strukturen erzeugen, um wiederum Ressourcen zu erhalten, die das Überleben der IO ermöglichen (ebd.: 27). Die Entstehung des IP stellt dafür ein Paradebeispiel dar. Die WB musste in Reaktion auf die Androhung ihres größten Kaptaleigners eine neue Norm (*Citizen-driven Accountability*) nicht nur rhetorisch annehmen, sondern zugleich institutionalisieren. In diesem Fall stellt das IP das Resultat einer Reform dar.

Weaver (2008) zufolge seien es die *Theories-in-use*, die informellen Organisationskulturen, die verändert werden müssten, um *Hypocrisy* zu begegnen. Diese lege die Grundlage für die *Bureaucratic Politics*, also Konflikte um Ideen und Ressourcen, die das Verhalten der Beteiligten innerhalb der IOs formen. Reine *Governance*-Reformen reichen dabei nicht aus. Während es im ersten Schritt darum gehe eine Idee einzuführen (Kampf um Ideen), sei der noch schwierigere Schritt diese Idee auch im operativen Geschäft umzusetzen. Bei Reformbemühungen muss immer sichergestellt werden, dass diese auch internalisiert werden, insbesondere jene, die entgegen den dominanten Normen und Kulturen verlaufen (ebd.: 35–36, 42). Hier verkomplizieren die Kämpfe um materielle Ressourcen im Kerngeschäft die Bedingungen Organisationswandel voranzutreiben.

Darüber hinaus sei herauszuarbeiten, durch welche Taktiken und Strategien (*Strategic Agency* versus *Bureaucratic Cultures*) es gelingen könne, Organisationskultur gezielt im Hinblick auf organisationale Veränderungen hin anzustoßen (ebd.: 39–40): »By analyzing how these battles unfold, we are able to better understand *who* and *what* shapes the emergence of new organizational talk, decisions, and action and where disconnects may emerge, persist, or disappear.« (Ebd.: 39–40) Zudem gingen Reformbemühungen u.U. mit unbeabsichtigten Auswirkungen einher, die zur Verstärkung der *Hypocrisy* beitragen und so die Lücke zwischen *Talk* und *Action* vergrößern würden. Entscheidend sei die Ursache von *Hypocrisy* zu adressieren, die Unvereinbarkeit der Zielsetzungen (ebd.: 6–8, 40).

Im Hinblick auf die Wirksamkeit von Rechenschaftssystemen lässt sich mit Kramarz & Park (2019: 5–6) vom *Hypocrisy*-Konzept ableiten, dass dahingehend differenziert werden sollte, ob ein Akteur auf Grundlage der bestehenden Strukturen und Regularien formal rechenschaftspflichtig gehalten wurde. Darüber hinaus ist zu fragen, inwiefern dadurch die negativen Auswirkungen behoben wurden und wie wahrscheinlich es ist, dass ähnliche Auswirkungen zukünftig vermieden werden können. Dies entspricht der von Weaver (2008) beschriebenen Gefahr, dass Reformprozesse selbst Teil der *Hypocrisy* werden, indem Konflikte durch ein Reformversprechen nach außen befriedet werden, ohne die widerstrebenden Ursachen aufgelöst zu haben (ebd.: 6–7).

Weaver (2008) beschreibt *Hypocrisy* zu Beginn als geschlossen praktizierte Täuschungsrhetorik im Sinne eines bewussten Handelns und argumentiert im Hinblick auf die widerstrebenden Zielsetzungen, dass diese auf operativer Ebene dazu führten, dass

die WB auf die unterschiedlichen Anforderungen aus ihrer Umwelt nicht mit einem realen Kompromiss zwischen den unterschiedlichen Anforderungen reagiere. Vielmehr handele es sich um Vermeidungsstrategien, da ein Kompromiss Gefahr laufe, keine der jeweiligen Anforderungen zu erfüllen. *Hypocrisy* ermögliche es dabei einen solchen Kompromiss auf dem Papier, rhetorisch oder durch kleinere institutionelle Reaktionen zu kommunizieren, ohne dass dieser die Praktiken grundlegend verändere (ebd.: 27, 30–31).

Kell (2012) hingegen bezweifelt eine geschlossen praktizierte Täuschungsrhetorik aufseiten der WB, die angewendet werde, um handlungsfähig zu bleiben (ebd.: 384). Die Diskrepanz zwischen Außendarstellung und institutionellem Handeln resultiere aus systemimmanenten Zielkonflikten (ebd.: 446) und sei ein stetiges innerorganisatorisches Begleitphänomen (ebd.: 383–384). Daraus resultieren Kell (2012) zufolge jedoch zusätzliche Handlungsspielräume, die wiederum von WB-Mitarbeiterinnen und dabei insbesondere den Entscheidungsträgerinnen entlang von »persönlichen Präferenzen, Normen und Idealen« (ebd.: 446) genutzt würden. Diese Entscheidungen können dabei konträr zu nach außen kommunizierten Zielsetzungen verlaufen (ebd.). Sende das Management unterschiedliche Signale an die Mitarbeiterinnen im Rahmen eines Reformprozesses, resultiere daraus die Tendenz, dass sich diejenigen, die adressiert werden sollen, an bestehenden Mustern festhalten und die eigentlichen Ziele einer Reform in Bezug auf individuelle Verhaltensänderungen und Kulturwandel nicht erzielt würden (vgl. Weaver 2008: 40).

Während Weaver (2008) in ihrer Konzeptualisierung von *Hypocrisy* inkonsistent argumentiert, verkennt Kell (2012) wiederum in ihrer Kritik, dass die Konzeptualisierung der WB als einheitlicher Akteur lediglich den später weiterentwickelten Ausgangspunkt von Weavers (2008) Analyse darstellt und nicht das Ergebnis. Weaver (2008) warnt im Hinblick auf die Konzeptualisierung von *Hypocrisy*, eine Intentionalität der WB anzunehmen und dabei individuelle *Hypocrisy* mit organisierter *Hypocrisy* zu verwechseln (ebd.: 33–34).

Das gegenwärtige Rechenschaftssystem der WBG sei an den polit-ökonomischen Bedingungen ausgerichtet. Die WB komme demnach vor allem gegenüber den Kreditgebern ihrer Rechenschaftspflicht nach (vgl. Avant u.a. 2010: 362–363). Dies geschehe auf Kosten von *Downward Accountability* und der Einforderung strenger Umwelt- und Sozialrichtlinien (vgl. Ebrahim & Herz 2007: 7). Der Versuch, den Anforderungen aller Beteiligten an ein Rechenschaftssystem zu erfüllen, sei jedoch zum Scheitern verurteilt. Es gehe daher um die Ausrichtung der Rechenschaftspflicht in einem anderen Ausmaß gegenüber einer bestimmten Gruppe (vgl. Avant u.a. 2010: 362–363).

Kell (2012) verweist im Hinblick auf die Grenzen der Reformfähigkeit der WB auf die Notwendigkeit einer Abkehr von neoliberalen Paradigmen sowie von wachstumsbasierten Wirtschaftsmodellen (ebd.: 467–468). Indem Kell (2012) den NGOs eine entscheidende Rolle zuschreibt, um eine »*Entwicklungswelle von unten nach oben*« (ebd.: 383, Herv. i.O.) zu initiieren, wird in ihren Ausführungen selbst sowie in Bezug auf die Arbeit der NGOs die Verworrenheit im *Entwicklungsdiskurs* deutlich. Obwohl Kell (2012) bemerkt, dass die Argumentationsverstrickungen daraus hervorgehen, dass auch die NGOs kein alternatives *Entwicklungsmodell* bereitstellen können und zugleich das Wachstumsdogma ihre Kritik entkräfte, zieht sie nicht den Schluss daraus, das Konzept *Entwicklung* als solches

zu hinterfragen. Da weder Weaver (2008) noch Kell (2012) die Entwicklungskritik aufgreifen, stellt sich die Frage, inwiefern die Erklärungskraft der bisherigen WB-Reformforschung durch die Anwendung machtkritischer Ansätze erhöht werden können.

Es wurde deutlich, dass Rechenschaftssysteme mit unterschiedlichen (normativen) Zielsetzungen einhergehen und in der institutionellen Praxis auf komplexe Institutionen mit wiederum unterschiedlichen Priorisierungen treffen. Dies führt unweigerlich zu Konflikten. Welche analytischen Fragestellungen sich daraus für die Analyse des IP ableiten lassen, lege ich weiter unten dar (Kap. 3.6.2). Im Folgenden erarbeite ich die theoretischen Grundannahmen für die Anwendung des Konzepts OL.

### 3.3 Organisationslernen in der Bürokratieforschung

Ausgehend von der Bürokratiethorie Max Webers und den damit verknüpften organisationssoziologischen Theorien wurden Ansätze entwickelt, die Internationale Organisationen zunehmend als eigenständige Akteure betrachten. Dreiack (2016: 105–106) zufolge wurde OL vor allem durch die Arbeiten von Haas (1990) *When Knowledge is Power* sowie durch den Aufsatz von Levys (1994) *Learning in Foreign Policy: Sweeping a Conceptual Minefield* in den Internationalen Beziehungen eingeführt. Bei Haas (1990) haben jedoch Roscher (2009) zufolge die internen Prozesse noch keine allzu große Rolle gespielt (ebd.: 143). Nachdem diesem Untersuchungsbereich jedoch lange keine Aufmerksamkeit zukam, wurde der Forschungsbereich »Internationale Organisationen als Organisationen« Benner u.a. (2009: 206) nach wiederbelebt.<sup>9</sup> Insbesondere Barnett & Finnemore (1999, 2004) haben dabei der Konzeptualisierung von IOs als Bürokratien Vorschub geleistet. Benner u.a. (2009) schlussfolgern, dass es bisher keinen »belastbaren Untersuchungsrahmen für Organisationslernen in internationalen Bürokratien [gebe], der eine klare Definition von OL mit einer Operationalisierung der Faktoren, die OL beeinflussen, zusammenbringt.« (Ebd.: 216)

Gleichzeitig spielten Internationale Bürokratien eine zunehmend wichtigere Rolle im globalen Regieren. Indem sie in nahezu alle politischen Prozesse der Koordinierung und Entscheidungen eingebunden sind und durch ihre Autonomie selbst als Akteure inhaltlich Einfluss nehmen, hat ihr Funktionieren oder Scheitern häufig großen Einfluss auf viele Menschen (ebd.: 203). Den Autoren zufolge gibt es mindestens vier Gründe dafür, sich mit OL in Bürokratien zu beschäftigen: Erstens sei der »Umgang mit Wissen als zentraler Ressource« der Bürokratien erkenntnisversprechend. Zweitens sei bisher trotz des zunehmenden Einflusses durch Bürokratien und obwohl diese sich zunehmend als »lernende Organisationen« präsentieren, wenig über die Umsetzung zu OL bekannt. Drittens hebe OL als Forschungsgegenstand die Notwendigkeit von multidisziplinärer Forschung hervor und viertens sei OL in Bürokratien, im Sinne der stetigen Verbesserung institutioneller Praktiken, eine normativ zu befürwortende Zielsetzung (ebd.: 213–214). Mit Dreiack (2016) ließe sich zudem ergänzen, dass die Erforschung und weiterführende Theoretisierung von OL notwendig erscheint, um der OL-Forschung selbst sowie den

---

9 Siehe Barnett & Finnemore (1999, 2004); Weaver (2008) und Kerwer (2009).

Bemühungen um OL innerhalb der Bürokratien zu mehr Wirkung zu verhelfen (ebd.: 105).

Der Aufsatz *Internationale Bürokratien und Organisationslernen* von Benner u.a. (2009) stellt demnach den Ausgangspunkt<sup>10</sup> meiner empirischen Erhebung dar, um die WB als Bürokratie und das IP als Ausgangspunkt von OL zu analysieren. Nachdem ich bereits die Untersuchungsbereiche der Bürokratieforschung sowie deren Relevanz für die Erforschung von Beschwerdemechanismen skizziert habe, werde ich an dieser Stelle die theoretische Konzeption von OL darstellen. OL wird von Benner u.a. (2009) operationalisiert und anhand einer Fallstudie zur *peacekeeping*-Bürokratie der VN herausgearbeitet (ebd.: 213). Sie definieren OL

»als einen *wissensbasierten Prozess der Infragestellung und Veränderung von Organisationsregeln zur Veränderung der Organisationspraxis*. [...] Wir bezeichnen einen Veränderungsprozess nur dann als Lernen, wenn die Debatten und Verhandlungen, die zu neuen Regeln geführt haben, wesentlich auf Wissen und Reflexion beruhen. Ein Wandel der Regeln, der *allein* aufgrund der Machtverhältnisse erfolgt, fällt nicht unter unsere Definition des Organisationslernens. Die Schwierigkeit der genauen Unterscheidung zwischen Macht und Wissen ist offensichtlich. Genauso klar ist es, dass Herrschafts- und Machtbeziehungen Teil jedes Lernprozesses sind. Dennoch ist die Betonung der kognitiven und reflexiven Komponente zentral für das Verständnis von Organisationslernen und vor allem auch für die Abgrenzung von anderen Prozessen des Wandels von Regeln und Routinen, die nicht primär kognitiv basiert sind (d.h. reine Anpassungen an veränderte Macht- und Interessenstrukturen).« (Benner u.a. 2009: 218, Herv. i.O.)

Der Lernprozess selbst setzt sich aus drei Phasen zusammen: 1) Aneignung von Wissen, 2) Überzeugung und Verhandlung und 3) Institutionalisierung. Aneignung von Wissen beschreibt den Ausgangspunkt eines Lernprozesses, indem sich Individuen oder eine Gruppe einer Organisation durch externe Quellen oder eigene Erfahrungen und dessen Interpretationen »neues« Wissen zu einem Arbeitsbereich, einem Prozess oder Annahme aneignen (ebd.: 219). In der Phase Überzeugung und Verhandlung gehe es um die Entwicklung von Strategien, die weitere Unterstützung für das neue Wissen ermöglicht. Benner u.a. (2009) zufolge endet dieser Prozess »mit einer autoritativen Entscheidung über eine Änderung der Regeln« (ebd.: 219). Die dritte Phase, Institutionalisierung, beschreibt den Prozess, in dem eine Entscheidung über eine neue Regel in der institutionellen Praxis implementiert wird. Je nach Art und Reichweite einer neuen Regel und in Abhängigkeit der Größe und Struktur einer Organisation erfolgt die Implementierung keinesfalls automatisch (ebd.: 219). Wenn es darum geht zu entscheiden, wie bspw. etwas Gelerntes institutionell umzusetzen ist, »ist organisationales Lernen [...] an »autoritäre« Organisationsstrukturen gebunden« (Drejack 2016: 112). Benner u.a. (2009) verweisen zudem darauf, dass Lernprozesse jederzeit unterbrochen werden können. Ein Lernprozess sei zudem erst dann abgeschlossen, wenn neue Regeln angewendet würden (ebd.: 219).

10 Benner u.a. (2009) wird hier stellvertretend für die theoretischen Zielsetzungen der aktuelleren Ansätze zum OL in Bürokratien dargestellt. Siehe Breul (2005); Liese & Weinlich (2006); Benner & Rotmann (2008); Roscher (2009); Mayntz (2009); Liese (2009); Drejack (2016).

Benner u.a. (2009) verweisen auf analytische Schwierigkeiten in Bezug auf diesen heuristischen Lernzyklus, der keine kausalanalytischen Aussagen oder Vorhersagen zulässt.<sup>11</sup> Lernprozesse können sich zudem über Jahre vollziehen, in denen sich Einflussfaktoren dynamisch verändern, so dass es schwer ist den Beginn und das Ende eines Prozesses zu bestimmen oder zu jedem Zeitpunkt alle möglichen Einflussfaktoren zu erfassen. Auch das Zusammenspiel von institutionellen Strukturen, Hierarchien, Berichtslinien, Anreize und Kulturen mit sozialen Kräften und Machtverhältnissen sei analytisch schwer zu erfassen. In Bezug auf die Erforschung von Lernprozessen wird deshalb deutlich, dass es sich dabei stets um Konstruktionen, Festlegungen und Eingrenzungen der Forscherin handelt. Vielmehr gehe es darum »einzelne Lernprozesse (und die Faktoren, die für Erfolg/Scheitern an verschiedenen Punkten entscheidend sind) nachzuzeichnen« (ebd.: 219). Benner u.a. (2009) haben zu diesem Zweck vor allem konstruktivistisch-institutionalistisch geprägte Einflussfaktoren erarbeitet, die Lernprozesse verhindern oder befördern (ebd.).

Zudem werden die Einflussfaktoren in ein Infrastrukturbündel und ein Politikbündel aufgeteilt, da sie davon ausgehen, dass diese Lernprozesse auf unterschiedliche Art beeinflussen. Das Infrastrukturbündel enthält diejenigen Eigenschaften einer Institution, die zu einem jeweiligen Beobachtungszeitpunkt als statisch beschrieben werden können. Auch diese Faktoren können sich mit einer gewissen Pfadabhängigkeit wandeln. Die Faktoren sind: formelle Struktur, Ressourcen, Standardabläufe, Anreizsysteme und Organisationskultur (ebd.: 222). Das Politikbündel enthält dynamische Faktoren, die die *Agency* involvierter interner oder externer Beteiligter abbilden und damit politische Dynamiken erfassen, die Einfluss auf Lernprozesse nehmen (ebd.: 222). Die Einflussfaktoren lauten: *Leadership*, externer politischer Druck und *Bureaucratic Politics*. Dem Politikbündel schreiben die Autoren eine besondere Rolle sowohl im Hinblick auf die Phase der Überzeugung und Verhandlung als auch der Institutionalisierung zu (ebd.: 224). Für beide Faktorenbündel gilt, dass diese zwar analytisch unterschieden werden, sich jedoch gegenseitig beeinflussen und in der Empirie nicht immer trennscharf zu unterscheiden sind (ebd.: 222, 224).

Die Übertragung der Einflussfaktoren auf den Untersuchungsgegenstand erfolgt im Zuge der Fragebogenentwicklung (Kap. 4.4.3.4). An dieser Stelle werde ich das Interaktionsmuster der beiden Faktorenbündel darlegen, um die erkenntnistheoretischen Zielsetzungen dieses Ansatzes zu verdeutlichen. Benner u.a. (2009) unterteilen das Interaktionsmuster in vier mögliche Konstellationen: politikgetrieben, politisch gehemmt, infrastrukturgetrieben oder infrastrukturell gehemmt. Grundsätzlich gehen die Autoren davon aus, dass sich die Einflussfaktoren des Politikbündels kurzfristig gegenüber dem Infrastrukturbündel durchsetzen (politikgetrieben). Hingegen wird in mittel- und langfristigen Betrachtungen angenommen, dass die Einflussfaktoren des Politikbündels nicht zwangsläufig ausreichen, um bspw. Reformen gegen die Einflussfaktoren des Infrastrukturbündels durchzusetzen. Den Einflussfaktoren des Politikbündels wird ein hohes Blockadepotenzial zugeschrieben, selbst dann, wenn die infrastrukturellen Einflussfaktoren einen Reformprozess unterstützen (politisch gehemmt). Ist hingegen kein politischer Druck vorhanden, können die Einflussfaktoren

---

11 Zur Rolle von Kausalitäten siehe Kapitel 4.1.

des Infrastrukturbündels einen Lernprozess vorantreiben (infrastrukturgetrieben). Ist weder politischer noch infrastruktureller unterstützender Einfluss für einen Lernprozess gegeben (infrastrukturell gehemmt), nehmen Benner u.a. (2009) an, dass der Lernprozess scheitern wird (ebd.: 226–227). Die beschriebenen Interaktionsmuster werden in Abbildung 1 dargelegt.

Abbildung 1: Interaktionsmuster nach Benner u.a. 2009: 227.

		POLITIK		
		fördernd	neutral	behindernd
INFRASTRUKTUR	fördernd	<i>politikgetrieben</i> (Fortschritt)	<i>infrastrukturgetrieben</i> (Fortschritt)	<i>politisch gehemmt</i> (Stillstand oder Fehlschlag)
	neutral		<i>infrastrukturell gehemmt</i> (Stillstand oder Fehlschlag)	
	behindernd			

Entgegen dem Vorschlag von Benner u.a. (2009: 230) ein hypothesentestendes Verfahren anzuwenden, werde ich ihren Ansatz nutzen, um das Untersuchungsfeld empirisch explorativ zu erschließen. In Anschluss daran nutze ich die unterschiedlichen Ansätze für die Diskussion der Ergebnisse, um den institutionell-konstruktivistischen Ansatz von Benner u.a. (2009) im Hinblick auf mögliche Interpretations- und Erklärungsansätze zu erweitern. Um sich der Gefahr metatheoretischer Fallstricke zu entziehen, beschränken sich Benner u.a. (2009) darauf, die Bedingungsfaktoren herauszuarbeiten, um vollständige oder abgebrochene Lernprozesse beschreiben zu können (ebd.: 215). Dreiaick (2016) merkt zudem kritisch an, dass bei Benner u.a. (2009) die Akteurs-ebene, auf der gelernt werde, unklar bleibe und zudem die Interaktionsmuster der Beteiligten nicht berücksichtigt würden (ebd.: 108). Dies adressierend werde ich die Interaktionsverhältnisse zwischen dem IP und den Beteiligten im institutionellen Umfeld empirisch erheben (Kap. 5.1.2) als auch institutionelle Reaktionen und Lernprozesse hinsichtlich ihrer Reichweite diskutieren (Kap. 6.4) und theoretisch einbetten (Kap. 7.1.3).

Weiter nehmen Benner u.a. (2009) an, dass Bürokratien nicht so häufig wie privatwirtschaftliche Unternehmen einem »darwinistischen Überlebenskampf« (ebd.: 217) auf dem Markt ausgesetzt seien, welcher bei Letzteren zu fortwährendem Lernen führe (ebd.). Diese Annahme trifft für meinen Untersuchungsgegenstand nicht zu. Ich nehme an, dass die WB einem hohen Konkurrenzdruck ausgesetzt ist, bspw. durch neue Akteure wie der *Asian Infrastructure Investment Bank* (AIIB)<sup>12</sup>. Die Konkurrenzsituation zwischen WB und AIIB wird ein großer Einfluss auf institutionelle Reformprozesse innerhalb der WB zugeschrieben (vgl. Schettler 2020). Anders jedoch als von Benner u.a.

12 Siehe Kapitel 5.2.3.

(2009) für Privatunternehmen angenommen, führt die Konkurrenzsituation hinsichtlich meines Untersuchungsgegenstands nicht zu politischen Willen und Offenheit für institutionelle Veränderungen. Vielmehr ist anzunehmen, dass Lernprozesse im Sinne der Einhaltung von Sozial- und Umweltrichtlinien in Konkurrenz zu wirtschaftlichen Zielsetzungen stehen und deshalb Veränderungen im Hinblick auf die Stärkung von Rechenschaftssystemen Widerstand hervorrufen.

Die Auffassung der Autoren, dass es nicht Aufgabe der Forschung sei, das Gelernte hinsichtlich der Richtigkeit zu bewerten (ebd.: 215), teile ich ebenfalls nicht. Wie ich herausgearbeitet habe, lassen sich Lernprozesse unterscheiden im Sinne einer normativen Zielsetzung (Einhaltung der Sozial- und Umweltrichtlinien) und Lernprozesse im Sinne von Vermeidungsstrategien, wie bspw. dem *Panel Proofing* im Rahmen der Projektvorbereitung.<sup>13</sup> Wenn die Zielsetzung und Legitimationsgrundlage einer Organisation wie der WB die Armutsreduzierung ist, betrachte ich es durchaus als meine Aufgabe als Forscher, die Auswirkungen des institutionellen Handelns und die Fähigkeit festgestellte negative Auswirkungen zukünftig zu verhindern zu analysieren und normativ zu bewerten. Die Lern- und Reformfähigkeit der WB bewerte ich demnach hinsichtlich der Verwirklichung von *Citizen-driven-Accountability*.

Ich habe die hier zugrundeliegende OL-Definition dargelegt, den Lernprozess und dessen Einflussfaktoren skizziert und das Interaktionsmuster der Einflussfaktoren beschrieben, um die Bedingung zum OL innerhalb der WB zu analysieren. Den normativen Standpunkt, von dem aus ich die Lern- und Reformfähigkeit der WB in Reaktion auf die Arbeit des IP bewerte, werde ich im weiteren Verlauf des Kapitels auf Grundlage von macht- und *entwicklungskritischen* Ansätzen entwickeln.

### 3.4 Machtkritische Perspektiven auf Organisationswandel

Cooke (2003b: 47) zufolge bestehe ein direkter genealogischer Zusammenhang zwischen einerseits der Annahme des *Entwicklungsmanagements*, dass durch das Verwalten von Teilhabeprozessen (Partizipation) die Machtbeziehung zwischen erster und Dritter Welt verändert werden könne, und andererseits der Reproduktion kolonialer Machtverhältnisse durch *Indirect Rule*. Cooke (2003a) erarbeitet die bisher zumeist in den orthodoxen *Management Studies* ausgeblendeten, konzeptionellen Grundlagen und Intentionen von Partizipationsmethoden, die im gegenwärtigen *Entwicklungsmanagement* Anwendung finden (vgl. Cooke 2003a: 77–79, 2003b: 47). Das *Management of Organizational Culture* (MOC) wird dabei als eine Praktik mit Ursprung in den Kolonialadministrativen dargelegt (vgl. Cooke 2003a: 75).

Cooke (2003a) kritisiert die CMS, die Management zumeist als ein reines Resultat des Kapitalismus darstellt und dabei den historischen Hintergrund der Praktiken im Bereich des Organisationswandels ausblendet bzw. eine Trennung zum Imperialismus konstruiert: »Empire, in other words, is absent from CMS; yet imperialism was *organized*, and it was *managed*.« (Cooke 2003a: 90, Herv. i.O.) Management sei kein reines Resultat

---

13 Siehe Kapitel 2.

des Kapitalismus, sondern Rassismus und Kolonialismus haben eine entscheidende Rolle bei seiner Ermöglichung gespielt (ebd.: 90). Deshalb sei es Cooke (2003a) nach nötig, die Managementgeschichte einer postkolonialen Revision zu unterziehen (ebd.: 91). Er führt weiter aus, dass die Ausblendung kolonialer und imperialer Verwobenheit nicht aus Versehen erfolgte: »Metaphorically speaking, writers on MOC have had to look quite hard in the other direction in order to *avoid acknowledging their colonialist heritage*« (ebd.: 89, Herv. i.O.).

Es gebe die zentrale Annahme, dass das Verhalten von Mitarbeiterinnen der Organisation durch die Organisationskultur bestimmt werde und demzufolge durch die Veränderung der Organisationskultur das Verhalten der Arbeiterinnen verändert werden könne (vgl. Cooke 2003a: 77). Projektmanagement sowie deren Konzepte erscheinen unhinterfragt und finden weltweit alltägliche Anwendung. Ohne den Ursprung dieser Methoden zu verstehen, besteht das Risiko, Machtstrukturen zu reproduzieren. Vor diesem Hintergrund möchte ich den Entstehungskontext für den Untersuchungsgegenstand relevanter Konzepte und Managementpraktiken aufzeigen, um im weiteren Verlauf zu überprüfen, inwiefern sich diese übertragen lassen.

Cooke (2003b) beschreibt die Konzepte Partizipation, *Ownership* und *Empowerment* vor dem Hintergrund des bewussten Aufbaus administrativer Strukturen in den Kolonialadministrationen (*Native Institutions*) (vgl. Cooke 2001: 16; 2003a: 86, 2003b: 49–50) als limitierte Machtzugeständnisse und dosierte Machtanwendung und somit als Instrumente der Machterhaltung (Cooke 2003b: 47). Ihm zufolge zielen die Methoden *Action Research* und *Group Dynamics*, die heute im MOC angewendet werden, auf die gezielte Verhaltensveränderungen der adressierten Mitarbeiterinnen ab.

Carstensen u.a. (2014) verweisen im Kontext vielfältiger aktivistischer Forschungsansätze (*Participatory Research*, *Community Centered Research*, *Action Research*) darauf, dass letzterer auf »eine Veränderung sozialer Wirklichkeit im Sinne einer Intervention in die sozialen Verhältnisse« abzielt (ebd.: 258). Während die Autorinnen den Ansätzen in ihrer gegenwärtig aktivistisch geprägten Ausrichtung und Anwendung eine grundlegende Gesellschaftskritik zuschreiben (ebd.), geht der Ursprung von *Action Research* Cooke (2003a) zufolge auf die Praktiken in der britischen Kolonialadministration zurück. Cooke (2003a) analysiert die Entstehungsgeschichte von *Action Research* und *Group Dynamics*, die er in das Jahr 1946 datiert. Dabei erarbeitet er die Verwobenheit und Kontinuitäten dieser Methoden auf personeller Ebene anhand einer Verbindung zwischen Kurt Lewin und John Collier heraus.<sup>14</sup> Ersterer war Sozialpsychologe und lebte von 1890–1947 und war Cooke (2003a, b) zufolge der Erfinder und die wichtigste Persönlichkeit in der Geschichte des *Change-Managements*. Letzterer war Kommissar des U.S. Bureau of [American] Indian Affairs (BIA) in den Jahren 1933–1945. John Collier war bis zum Jahr 1963 nachweislich Befürworter einer Kolonialadministration in Form von *Indirect Rule*<sup>15</sup> und bezeichnete sich selbst

14 Für weitere Beispiele persönlicher Kontinuitäten zwischen *Colonial Officers* und *Development Professionals*, sowie das Fortwirken dieser Kontinuitäten in den Praktiken, Institutionen und Diskursen gegenwärtiger Managementpraktiken siehe Dar & Cooke (2008), Kothari (2006a, b, 2019) sowie Hayter (2019).

15 Die Prinzipien der *Indirect Rule* wurden vom britischen Kolonialverwalter Frederick Lugard in »The Dual Mandate in British Tropical Africa« (1922) beschrieben.

als Kolonialadministrator. Im Zusammenhang mit den von ihm beeinflussten Methoden fand dies in der Managementliteratur bis auf wenige Ausnahmen keine Erwähnung (vgl. Cooke 2001: 22, 2003a: 84, 86, 2003b: 47).

Cooke (2001) verweist auf Aussagen, dass John Collier partizipatorische Experimente durchgeführt habe, weil er glaubte, dass Studierende die sich mit Gruppenaktivitäten von »exotic peoples« befassen, ein gewisses Geschick im Hinblick auf deren Manipulation entwickeln könnten (ebd.: 22). Anhand der direkten personellen Verbindung zwischen Kolonialadministration und *Entwicklungsmanagement* verdeutlicht Cooke (2003b: 48) so die Notwendigkeit, sich mit scheinbar technischen Konzepten und deren rhetorischen Zielsetzungen zu beschäftigen:

»The rhetoric of participation, and espousal of the cause of the poor can serve to delude well meaning development management practitioners and theorists (this author included) into supporting interventions which do not actually challenge »established priorities and values«, which date back to the colonial era.« (Cooke 2001: 27)

Zentral sei die Annahme Lugards (1922), dass die britische Kolonialherrschaft nur indirekt aufrechterhalten werden könne, indem die bestehenden Institutionen kooptiert bzw. neu geschaffene Institutionen in die bestehenden Gesellschaften integriert würden. Die kooptierten *Chiefs* müssten dabei stets wissen, dass ihre individuelle Macht durch die Kolonialadministration begrenzt sei. So sei es gelungen, administrative Strukturen zu schaffen, die einerseits möglichst viele Freiheiten auf lokaler Ebene ermöglichten, andererseits in Bezug auf die Reichweite möglicher Einflüsse stets durch die Kolonialadministration beherrschbar blieben (vgl. Cooke 2001: 16; 2003a: 86; 2003b: 49–50). Cooke (2001) weist darauf hin, dass die Prinzipien der *Indirect Rule* in weiten Teilen der Welt, insbesondere in den kolonisierten Ländern Afrikas dominierten und demnach als Konzepte und Praktiken über die formale Kolonialherrschaft hinaus relevant seien (ebd.: 16).

Dass diese Methoden bewusst angewendet wurden, verdeutlicht Cooke (2003b) mit Verweis auf John Collier, der die Anwendung der *Indirect Rule* durch die britische Kolonialadministration im Hinblick auf möglichst einflussreiche staatliche Interventionen erläutert. Dies sei der Fall, wenn Interventionen durch Forschung unterstützt würden und dabei der Staat nicht zu autoritativ und monopolistisch handle, sondern seine Macht sparsam und untergliedert einsetze (ebd.: 56–58). Laut Cooke (2003b) wurde *Action Research* dabei als zentrales Werkzeug von *Indirect Rule* beschrieben: »Achieving »empowerment« through participation was at its very beginning, therefore, subject to the colonialist asserted sovereign power; and the limited autonomy it granted was a means of maintaining that power« (Cooke 2003b: 47, Herv. i.O.). Zudem verdeutlicht Cooke (2003b: 49) anhand Lugards (1922: 618–619) Ausführungen im *Dual Mandate*, dass die *Indirect Rule* durch Rassismus untermauert und zudem im Zusammenhang mit Handel und Regieren gedacht wurde: »»We hold these countries because it is the genius of our race to colonize, to trade, and to govern«« (ebd.).

Die Anwendung von *Action Research*-Methoden durch die damalige US-Regierung sei neben der Heterogenität der Strategien und Forderungen der Gruppen ein Grund dafür gewesen, dass kein vereintes *Black Liberation Movement* in den USA entstanden sei.

Mit Berufung auf Wynn (1976: 108) argumentiert Cooke (2003a), dass Workshops mit Betroffenen in dieser Zeit gehalten wurden, um Unruhen vorzubeugen. Es sollte gezielt Wohlwollen geschaffen werden, um die Auseinandersetzung mit den politischen Problemen im Bereich Armut, Diskriminierung, Arbeitsplätze und Unterbringung zu vermeiden (ebd.: 83). Das Wissen um *Group Dynamics* war Cooke (2003a) zufolge bei den Initiatorinnen dieser Workshops bekannt. Sogenannte *Good Will Meetings* bewirkten durch die internen Gruppendynamiken und die Hervorhebung individueller Gefühle und Bedürfnisse, dass Maßnahmen bevorzugt werden, die auf die Mikroebene abzielen und somit den Blick vom großen Ganzen ablenken (ebd.: 83–84). Mit Bezug auf Costo (1986) argumentiert Cooke (2003a) von der Entstehungsgeschichte ausgehend, dass *Action Research* eine Methode war, um die Souveränität und Autonomie der Adressatinnen zu unterminieren (ebd.: 86):

»What emerges as a result is a recognition that the invention of action research and group dynamics may be viewed as an outcome of a state-sponsored U.S. attempt to manage, contain, and shape challenges to existing political, economic, social, and cultural order. Ironically, action research, group dynamics, and consequently MOC are revealed as products of an imperial resistance to change, rather than facilitators of genuine social change.« (Ebd.: 87)

Die beiden Konzepte *Group Dynamics* und *Action Research* seien in Verbindung miteinander entwickelt worden und tendieren dazu sich zu überschneiden und ihre Wirkungen gegenseitig zu verstärken (ebd.: 79). Die Erfindung von *Action Research* und *Group Dynamics* als Methoden nehmen eine zentrale Rolle für das MOC ein, die als Theorie und Praxisrahmen zur Legitimierung der Interventionen derselben Praktiken im Arbeitsalltag der Menschen beitragen (vgl. Cooke 2003a: 88). Cooke (2003a) wirft den Theoretikerinnen im Bereich *Action Research* nicht nur Heuchelei in Bezug auf den falschen Anspruch, den Ohnmächtigen eine Stimme zu geben, vor. Er kritisiert außerdem, dass die Theorie und Praxis zu lange aus der Perspektive der Durchführenden gedacht und verschleiert wurde, »to which [extent] their practices have, from the very start, been more about manipulation (unwitting though it may be) rather than emancipation« (ebd.: 88; Cooke 2003b: 59).

Cooke (2003a) stellt in Frage, ob diese bewusste oder unbewusste Intervention in die soziale Organisation von Menschen durch Methoden des Organisationswandels legitim sei. Die Anwenderinnen der Methoden müssten sich den Konsequenzen ihres Handelns bewusst sein. Ziel sollte es deshalb sein, differenziertere Erkenntnisse im Hinblick auf die Dynamiken und Wirkungsweisen in den entsprechenden institutionellen Kontexten zu erarbeiten. Von hoher Relevanz sei für diese Erarbeitung ein Bewusstsein für die Kontinuitäten des Kolonialismus, die sich in den alltäglichen Praktiken und der Sprache im MOC identifizieren lassen (ebd.: 89).

Cooke (2003a) macht darauf aufmerksam, dass mit der Forderung nach mehr Differenzierung und Kontextsensibilität stets die Gefahr einhergehe, trotz Kritik zur Legitimierung beizutragen, da die Forderung nach Veränderung zumindest implizit ihr Fortbestehen annehme. In Bezug auf die identifizierten Ausgangspunkt von MOC als koloniale und imperiale Manipulationsstrategien führt Cooke (2003a) fort, dass »a genuinely

open minded reflexivity must surely include a willingness to abandon particular practices if required« (ebd.: 89). Mit Williams (2000: 4) spricht sich Cooke (2001) schließlich dafür aus, sich kritisch mit den Begriffen zu beschäftigen, denn

»[n]ames have consequences. They define and legitimate the terms of public debates and carry their assumptions into the framing and implementation of policies, behind the backs of those who use them ... hence our need to be aware of ›keywords‹, to find out where they come from, and the recognize the baggage that they bring with them ... [r]enaming [emphasis added] covers up the continuities of institutional forms and functions« (zitiert in Cooke 2001: 25).<sup>16</sup>

Vor dem Hintergrund der aufgezeigten Verknüpfungen sind partizipativ gestaltete Forschungsvorhaben oder Projekte in der EZ nicht grundsätzlich abzulehnen.<sup>17</sup> Vielmehr bleibt zu untersuchen, welche unbeabsichtigten Wirkungen aus deren Einbindung in und Instrumentalisierung für staatliche oder unternehmerische Zwecke resultieren. Eine Betrachtung der anfänglichen Zielsetzungen als manipulative Methoden erscheint jedoch als notwendig, um unbeabsichtigte Effekte zu vermeiden und emanzipative Potenziale auszuschöpfen.

Vor diesem Hintergrund gilt es zu überprüfen, welche Erkenntnisse daraus für den IP-Beschwerdeprozess abgeleitet werden können. Dies adressierend lege ich im folgenden Abschnitt die theoretische Grundlage, um zu überprüfen, in welchem Verhältnis die Praktiken des IP und der Diskurs über Rechenschaftspflicht zum Entwicklungsdiskurs und den zugehörigen entwicklungspolitischen Praktiken stehen.

## 3.5 Der Entwicklungsapparat

### 3.5.1 Diskurs, institutionelle Bedingungen und Praktiken

In diesem Abschnitt arbeite ich die zentralen Analysekonzepte von Ferguson (2003) heraus, der untersucht hat, wie sich der *Entwicklungsdiskurs* auf *entwicklungspolitische* Praktiken der WB im *Thaba-Tseka Project* (Lesotho) ausgewirkt haben und welche unbeabsichtigten Effekte damit einhergingen (ebd.: xiv, 9). Da die Studie bereits einige Zeit zurückliegt, gleiche ich diese mit den Konzepten von Li (2007) ab, die sich in ihren Projektanalysen in *The Will to Improve* ebenfalls auf Fergusons Konzeptionen bezieht.

Neben den Problemen, die in Bezug auf die Umsetzung des *Thaba-Tseka Project* entstanden sind, geht es Ferguson (2003) darum aufzuzeigen, welche strukturellen Effekte die institutionalisierte Herstellung von Ideen und Wissen im *Entwicklungsdiskurs* über das Wissensobjekt Lesotho hatte. Der Diskurs bringe Wissensstrukturen hervor, auf denen aufbauend die institutionelle Praxis ausgerichtet werde (ebd.: xv). Deshalb beginnt

---

16 Die Keynote wurde 2003 als überarbeitete Version veröffentlicht (vgl. Williams 2003).

17 Für weitere kritische Analysen der Konzepte Partizipation und *Empowerment* siehe Cooke & Kothari (2001) sowie Mohan & Hickey (2004).

Ferguson (2003) seine Arbeit mit der Frage, was *Entwicklung* bedeutet (ebd.: xiii) und untersucht im Rahmen seiner Feldforschung die Genealogie von *Entwicklung*, um herauszuarbeiten wie *Entwicklung* eine derart zentrale und weitreichende Bedeutung zukommen konnte. *Entwicklung* definiert er wie folgt:

»Like ›civilization‹ in the nineteenth century ›development‹ is the name not only for a value, but also for a dominant problematic or interpretative grid through which the impoverished regions of the world are known to us. Within this interpretive grid, a host of everyday observations are rendered intelligible and meaningful. Poor countries are by definition ›less developed,‹ and poverty and powerlessness of the people who live in such countries are only the external signs of this underlying condition.« (Ebd.: xiii)

In einer die Komplexität nicht nur reduzierenden, sondern unzureichenden Erfassung historischer- und sozio-politischer Zusammenhänge von Armut »it appears self-evident that debtor Third World nation-states and starving peasants share a common ›problem,‹ that both lack a single ›thing:‹ ›development.« (Ebd.: xiii)

Ferguson (2003) kritisiert, dass sich die *Entwicklungsforschung* lange darüber gestritten habe, ob *Entwicklungsprojekte* das vorgegebene Gute erzielt haben oder nicht. Weiter kritisiert er die neo-marxistischen Ansätze, die bis dato versuchten, *Entwicklungspolitik* stets anhand von Interessen zu erklären, die letztendlich auf die Ausweitung kapitalistischer Reproduktion abzielten (ebd.: 14–16). Ferguson (2003) zufolge sei das jedoch nicht das Entscheidende. Der *Entwicklungsdiskurs* sei nicht die Rhetorik dessen, was bspw. die WB vorgebe zu tun, während sie in der Praxis ihre eigentlichen Interessen verfolge, sondern der *Entwicklungsdiskurs* sei eine »practice, it is structured, and it has real effects« (ebd.: 18). Der *Entwicklungsdiskurs* sei strukturiert, aber nicht determiniert. Ausgangspunkt seiner Forschung ist daran anknüpfend die Annahme, dass der *Entwicklungsdiskurs* Denken und Handeln beeinflusse:

»The thoughts and actions of ›development‹ bureaucrats are powerfully shaped by the world of acceptable statements and utterances within which they live; and what they do and do not do is a product not only of interests of various nations, classes, or international agencies, but also, and at the same time, of a working out of this complex structure of knowledge.« (Ebd.: 18)

Der *Entwicklungsdiskurs* über Lesotho, wie er akademisch und innerhalb der *Entwicklungsinstitutionen* geführt wurde, unterschieden sich stark, obwohl die Menschen, die den *Entwicklungsdiskurs* mitgestalten, von den Universitäten kommen, an denen der akademische Diskurs stattfindet. Dies sei ein Hinweis darauf, dass sich nicht die »library of available thoughts [verändere], but the institutional context into which both discourses and thought are inserted« (ebd.: 68). Erklärungen und Gedankengänge seien unterschiedlich gut anwendbar innerhalb des Diskurses einer *Entwicklungsinstitution* (ebd.). Demzufolge ist nicht nur der Einfluss des *Entwicklungsdiskurses* auf die *entwicklungspolitischen* Praktiken relevant, sondern auch der institutionelle Kontext, indem sich die Beteiligten befinden, beeinflusst ihr Denken und Handeln.

Ferguson (2003) arbeitet heraus, wie komplexe, historisch bedingte soziale und politische Probleme (Armut, Ungleichheit, Unterdrückung) Lesothos systematisch über die vom *Entwicklungsdiskurs* strukturierten, aber nicht determinierten Ausschlussmechanismen in kleine technische Probleme (u.a. Mangel an Bildung, Infrastruktur, Technologie) transformiert wurden. Dies ermöglichte der WB, die identifizierten Probleme in Form von technischen Interventionen zu adressieren (ebd.: 87). Li (2007) zufolge seien vielfältige Praktiken entstanden, die darauf abzielen Probleme zu identifizieren (*Problematization*), die Grenzen eines identifizierten Problems technisch zu beschreiben und in technischen Grenzen zu charakterisieren (*Rendering Technical*), damit diese mit *entwicklungspolitischen* Interventionen adressiert werden können. Beides gehe Hand in Hand und resultiere in dem, was Ferguson (2003) als »intelligible field« beschrieben habe, in das die »Expertinnen« intervenieren (Li 2007: 7). Diese Praktik, so Li (2007), »confirms expertise and constitutes the boundary between those who are positioned as trustees, with the capacity to diagnose deficiencies in others, and those who are subject to expert direction. It is a boundary that has to be maintained and that can be challenged.« (Ebd.: 7)

Der *Entwicklungsdiskurs* dient der Herstellung von geeigneten Bedingungen, die eine *entwicklungspolitische* Intervention ermöglichen und legitimieren. Dazu müssen politische Faktoren weitestgehend ausgeblendet werden, denn die Einbeziehung lokalpolitischer Einflussfaktoren könne bspw. im Hinblick auf die Handlungsoptionen einer *Entwicklungsinstitution* als eher nutzlos abgetan werden (vgl. Ferguson 2003: 68). Ebenso exkludierend wirke der Diskurs in Hinblick auf akademische Analysen. Diese seien ebenfalls nur dann nützlich, wenn diese eine Möglichkeit für die *Entwicklungsinstitution* biete sich einzubringen. Wenn eine Analyse bspw. zu dem Schluss komme, dass Armut in Lesotho historisch-politische Gründe habe und die Regierung Teil des Problems sei, resultieren daraus Handlungsoptionen, in denen eine *Entwicklungsinstitution*, die über die Regierung *Entwicklung* befördern möchte, keine Rolle spiele. Wenn Lösungsvorschläge nicht den Methoden und Arbeitsweisen einer *Entwicklungsinstitution* entsprechen oder diesen gar konträr gegenüberstehen, erschließt sich die Reproduktion der exkludierenden Funktionen des *Entwicklungsdiskurses* schon aus den institutionellen Eigeninteressen (ebd.: 68–69).

In Bezug auf seine Fallstudie argumentiert Ferguson (2003), dass das theoretische *Entwicklungsproblem* Lesothos sowohl dem Projektentwurf als auch der Projektdurchführung vorausging und zudem reale Auswirkung auf die institutionellen Praktiken hatte (ebd.: 74). Entlang der einzelnen Projektkomponenten und Maßnahmen elaboriert Ferguson (2003) Schritt für Schritt, welche Vorüberlegungen und Annahmen zur Rechtfertigung dieser aus dem *Entwicklungsdiskurs* über Lesotho herangezogen wurden (ebd.: 77–88). Weiter zeigt Ferguson (2003), welche grundlegenden Annahmen der Länderanalyse aufseiten der WB über Lesotho unzutreffend waren. Die Projektvorbereitung und Umsetzung sei auf allen Ebenen durch eine »apparent blindness to the political nature of the problems« (ebd.: 226) gekennzeichnet gewesen. Die Art und Weise, wie Projekte vorbereitet wurden, sei dabei durch das Kerngeschäft, die Kreditvergabe, geprägt.

Li (2007) argumentiert, dass die durchgeführten Studien der WB in Vorbereitung des KDP nicht das Ziel verfolgten, mehr Wissen zu generieren, sondern dazu dienten Defizite zu identifizieren und ein technisches Feld aufzuzeigen. Die Projektvorbereitung sei bereits weit vorangeschritten gewesen, bevor die Ergebnisse der ersten Studien zu-

sammengestellt waren. Die Verfassung der Studie diene demnach der retroprospektiven Rechtfertigung der Projektplanung (ebd.: 246).

Die Auswirkung des Zusammenspiels zwischen *Entwicklungsdiskurs* und institutionellen Bedingungen auf die *entwicklungspolitischen* Praktiken beschreibt Ferguson (2003) am Beispiel der von der WB durchgeführten Länderanalyse zu Lesothos Wirtschaftsstrukturen. Die wirtschaftlichen Bedingungen des Landes müssen als für die der WB zur Verfügung stehenden Methoden und Lösungsansätze, geeignet dargestellt werden. Dies gilt jedoch nicht nur für Lesotho, sondern stelle vielmehr ein immer wiederkehrendes Vorgehen dar, welches dazu diene hochstandardisierte *entwicklungspolitische* Interventionen auf die unterschiedlichsten Kontexte zu übertragen. Aufgrund des Kreditvergabedruckes müssen WB und andere MFIs geeignete Projekte und Probleme identifizieren, zu dessen Lösung sie durch ihre »apolitical, technical ›development‹ intervention[s]« (ebd.: 69–70) beitragen können. Die Notwendigkeit, dem Kreditvergabedruck nachzugeben, setzt dabei die Grenzen, in denen mögliche Lösungsansätze verortet sind.

Auch Li (2007) arbeitet heraus, wie politische Entscheidungsträgerinnen, Investorinnen und das Militär als Verursacherinnen der identifizierten Probleme ausgeblendet und demzufolge als Adressatinnen von Maßnahmen unberücksichtigt blieben (ebd.: 267): »The bank social development team's capacity to translate violent conflict into a technical problem capable of technical solution was impressive« (ebd.: 262). Li (2007)<sup>18</sup> zeigt auf, wie die Notwendigkeit technische Probleme zu identifizieren dazu geführt hat, dass die Problemverortung innerhalb der »Communities« erfolgte und damit die Lösungsansätze auf Veränderung innerhalb der »Communities« abzielten, da diese als für die WB geeignete Adressaten erschienen (ebd.: 247, 267). Die neoliberale Argumentation hinter der Problemverortung sei, dass das Wohlbefinden der Menschen im Einflussbereich der Menschen selbst liege (ebd.: 247). Li (2007) beschreibt die Ausblendung politisch-ökonomischer Verhältnisse innerhalb der Problemanalyse als *Rendering Nonpolitical* (ebd.: 11). Der Fokus liege auf der Feststellung eines Mangels einer Gruppe anstatt auf den Praktiken, die dazu führen, dass eine Gruppe eine andere verarmt (ebd.: 7).

Aus den Wechselwirkungen zwischen *Entwicklungsdiskurs* und institutionellen Bedingungen resultiere die *entwicklungspolitische* Praktik schablonenartige Lösungsansätze (Projektentwürfe) zu entwickeln, die dann von einem Ort auf einen anderen übertragen werden können. Ferguson (2003) begründet das Phänomen *Blue Print Development* mit Bezug auf Williams (1986: 12) damit, wie *entwicklungspolitische* Interventionen institutionalisiert seien und damit, dass individualisierte Lösungen schwerer innerhalb der Routinen der Bürokratie zu verarbeiten seien (vgl. Ferguson 2003: 259). Eine standardisierte und kontextunabhängige Vorgehensweise ermöglicht es, vermeintliche Erkenntnisse von einem Land zu einem anderen zu übertragen, auch wenn sich die spezifischen Kontexte unterscheiden (ebd.: 258–259).

Eine Beschreibung als nicht-politische Intervention hat jedoch nicht zur Folge, dass diese nicht auch mit politischen Effekten einhergehe. Ferguson (2003) betrachtet das von ihm untersuchte Projekt nicht im Hinblick darauf, eine Abfolge von Handlungen

---

18 Kecamatan Development Project (KDP): Indonesien, 1998–2002, Project ID: Po45337.

und Transformationen anhand von Interessen einzelner Subjekte zu erklären. Er verfolgt vielmehr das Ziel, die Systematik der sozialen Wirklichkeit herauszuarbeiten, die aus den Handlungen im Zuge des Projekts resultierten. Ein Projekt solle demnach nicht als die direkte Projektion bestimmter Interessen betrachtet werden, da so die »non- and counter-intentionality of structural production« (ebd.: 18) ignoriert werden würde.

Ferguson (2003) nimmt für das untersuchte Projekt an, dass die Ausweitung bürokratisch staatlichen Einflusses, wenn auch unbeabsichtigt, der Haupteffekt in Lesotho gewesen sei. Das *Entwicklungsversprechen* in Bezug auf den Landwirtschaftssektor könne demnach als Zugangspunkt betrachtet werden, der diese »instrument-effects« (ebd.) ermögliche. Auch wenn diese Ausweitung nicht Zielsetzung der Planerin gewesen sei, verdeutlicht Ferguson (2003), dass dies nichts an ihrer Wirkungsweise verändere und dies zudem nicht zur Lösung des Armutproblems beitrage. Weiter argumentiert er, dass wenn *Entwicklungsprojekte* immer wieder Effekte hervorrufen, die in der einen oder anderen Weise politisch nützlich erscheinen, es auch nicht verwundert, dass diese immer wieder wiederholt würden (ebd.: 255–266):

»Development« discourse typically involves not only special terms, but a distinctive style of reasoning, implicitly (and perhaps unconsciously) reasoning backward from the necessary conclusions – more ›development‹ projects are needed – to the premises required to generate those conclusions. In this respect, it is not only ›devspeak‹ that is at issue, but ›devthink‹ as well.« (Ferguson 2003: 259–260)

Auch Li (2007) arbeitet heraus, dass Projektauswirkungen nicht immer auf eine bestimmte Agenda zurückzuführen sind, sondern dass Projekte mit unbeabsichtigten Effekten einhergehen können (ebd.: 269): »Interest are part of the machine, but there are not the master term« (ebd.: 9). Anhand des partizipatorisch ausgerichteten KDP zeigt Li (2007) auf, wie auch unbeabsichtigte, politisierende Effekte aus Projekten resultieren können. *Empowerment* war als Zielsetzung ausgerufen und habe stattgefunden, jedoch nicht wie es von den Projektverantwortlichen vorgesehen war: »Communities envisaged as sites for improvement became sites from which claims were made and struggles advanced« (ebd.: 277). In Bezug auf das KDP in Indonesien zeichnet Li (2007) nach, wie die Menschen vor Ort autonom handelten und die Einbeziehung in Entscheidungsprozesse als Voraussetzung für weitere Projekte forderten (ebd.: 254). Diese *Practice of Politics* sei Ausdruck einer kritischen Ablehnung und Verweigerung gegenüber den Dingen, wie sie sind (ebd.: 12). Dennoch merkt Li (2007: 275) im Hinblick auf diesen Effekt kritisch an, dass auch Prozesse und Praktiken des *Empowerments* nicht völlig frei von Machtbeziehungen seien.

### 3.5.2 Legitimationsmuster und das Versprechen auf Reformen

Ein weiterer Aspekt, den Ferguson (2003) herausarbeitet, bezieht sich auf Kritikfähigkeit der *Entwicklungsinstitutionen* bzw. die Fähigkeit, Kritik zu integrieren, ohne dabei die dominanten Praktiken in Frage zu stellen. Auch hierbei spielen der *Entwicklungsdiskurs* und die institutionellen Bedingungen (u.a. Anreize, Kultur) im Hinblick auf die möglichen Erscheinungsformen der Kritik an Praktiken oder gescheiterte Projekte eine bedeu-

tende Rolle. Der *Entwicklungsdiskurs* strukturiere mögliche Lösungsansätze, indem er auch hier exkludierend auf politische Ansätze wirke. In der Fallstudie zu Lesotho drückt sich dies wie folgt aus:

»They [development agencies and agents] seek only the kind of advice they can take. One ›developer‹ asked my advice on what his country could do ›to these people.‹ When I suggested that his government might contemplate sanctions against *apartheid*, he replied [...] ›No, no! I mean *development!*‹ The only ›advice‹ that is in question here is advice about how to ›do development‹ better. There is a ready ear for criticisms of ›bad development projects,‹ so long as these are followed up with calls for ›good development projects.‹« (Ferguson 2003: 284–285)

Ziai (2016c) nennt diese Tendenz *technocratic bias* (ebd.: 61). Und selbst die Reaktion auf Kritik könne zur Reproduktion des *Entwicklungsdiskurses* beitragen:

»If ›development‹ is today from time to time challenged, it is still almost always challenged in the name of ›real development.‹ Like ›goodness‹ itself, ›development‹ in our time is a value so firmly entrenched that it seems almost impossible to question it, or to refer it to any standard beyond its own.‹ (Ferguson 2003: xiv)

Die Fähigkeit des *Entwicklungsapparats*, Kritik zu absorbieren und dadurch sich selbst zu erhalten, wird auch von Li (2007) aufgegriffen:

»The prodigious capacity of the national and transnational development apparatus to absorb critiques is part of what makes it operate—more or less effectively—as an ›anti-politics machine.‹ [...] The endless deferral of the promise of development to the time when the ultimate strategy is devised and implementation perfected does more than enable the development apparatus to sustain itself. It maintains the divide that separates trustees from their wards. It keeps the attention of many critics focused in the deficiencies of such schemes and how to correct them.‹ (Li 2007: 276)

Gehen *entwicklungspolitische* Interventionen trotz wohlwollender Intentionen mit gewaltvollen Praktiken einher, werden diese u.a. durch Bezugnahme auf einen höheren Zweck, den Nutzen für die Bevölkerung als Ganzes oder wirtschaftliches Wachstum legitimiert (vgl. Li 2007: 5). Am Beispiel fehlender Empörung im Hinblick auf die negativen Auswirkungen durch *entwicklungspolitische* Vertreibung argumentiert Ziai (2019), dass diese einerseits auf die inhaltlichen Legitimierungsmuster von Vertreibung im Rahmen des *Entwicklungsdiskurses* und andererseits auf dessen diskursive Struktur, den »beyond criticism gambit« (Des Gasper 1996: 150), zurückzuführen sei (Ziai 2019: 149–150). Der *Entwicklungsbegriff* sei ambivalent, indem er sowohl »Prozesse des Übergangs zu einer modernen, kapitalistischen industriellen Gesellschaft bezeichnet, andererseits Prozesse einer Verbesserung von Lebensverhältnissen« (ebd.: 150). Der *beyond criticism gambit* funktioniere, weil *Entwicklung* in jedem Fall normativ positiv gewertet werde (ebd.: 150). So ließen sich Fehler und negative Auswirkungen im Rahmen von *entwicklungspolitischen* Interventionen als nicht repräsentativ darstellen, als Ausnahmen von der Regel und schlechte Beispiele. Zielverfehlungen oder gar negative Auswirkungen

sind in dieser Argumentation das Resultat mangelnder Umsetzung (ebd.: 150). Forderungen nach Reformen können dabei den Willen zur Erreichung dieser Verbesserung unterstreichen und dienen der Erhaltung des *Entwicklungskonzepts*, da dieses sich so immer wieder erneuern kann, ohne das Konzept dabei grundsätzlich in Frage zu stellen.

Im Hinblick auf *entwicklungspolitische* Vertreibung identifiziert Ziai (2019) im *Entwicklungsdiskurs* drei inhaltliche Legitimationsmuster. Die erste inhaltliche Legitimierung von Vertreibung durch die Unvermeidlichkeitsthese konzeptualisiert Vertreibung als unvermeidbaren Bestandteil im Prozess »hin zu einer modernen, industrialisierten, kapitalistischen Gesellschaft« (ebd.: 151). Es werde nicht behauptet, dass Vertreibung durch Reformen vermeidbar sei, sondern Vertreibung werde vielmehr als notwendiges Übel beschrieben, ohne das *Entwicklung* nicht erreichbar sei. Die Wahrung individueller Rechte, bspw. durch die Ablehnung einer Intervention, sei im *Entwicklungsdiskurs* als »Stagnation oder Rückschritt« konzeptualisiert und deshalb nicht erstrebenswert oder gar undenkbar (ebd.: 151–152).

Die zweite inhaltliche Legitimierung erfolge über das Allgemeinwohl: Leid sei in dieser Argumentationsstruktur zwar vermeidbar, die positiven Aspekte übersteigen jedoch die negativen Auswirkungen, so dass in einer Kosten-Nutzen-Logik abgewogen werde. Die »wenigen« negativ betroffenen Menschen leiden demnach für die insgesamt positive Bilanz, dem *Greater Common Good* (ebd.: 151).

Die dritte inhaltliche Legitimierung *entwicklungspolitischer* Vertreibung erfolge über die Eigentumsrechte: Die negativen Auswirkungen werden durchaus anerkannt, aber die Eigentumsrechte werden priorisiert. Die Argumentationsstruktur entzieht sich der Diskussion über politische Konsequenzen, indem sie die Eigentumsrechte ausnahmslos schützenswert und gegenüber den negativen Auswirkungen priorisiert annimmt. Zudem gehen mit dieser Argumentationsstruktur nicht nur umfangreiche Ausschlussmechanismen im Hinblick auf alternative Formen der Landnutzung einher, sondern Menschen ohne formale Landtitel können entlang dieser Logik als »unrechtmäßige Besetzer« kriminalisiert werden (ebd.: 153).

Mit Verweis auf Foucault (1979) argumentiert Ferguson (2003), dass die Integration und Strukturierung der Kritik integraler Bestandteil des *Entwicklungsdiskurses* seien, die die Fortführung *entwicklungspolitischer* Interventionen trotz ihres wiederholten Scheiterns legitimiere:

»In ›development‹, as in criminology, ›problems‹ and calls for reform are necessary to the functioning of the machine. Pointing out errors and suggesting improvements is an integral part of the process of justifying and legitimating ›development‹ interventions. Such an activity may indeed have some beneficial or mitigating effects, but it does not change the fundamental character of those interventions.« (Ebd.: 285)

So entfalte der *Entwicklungsbegriff* seine legitimierende Wirkung. Während ein Projekt erfolgreich sein könne im Hinblick darauf bestimmte Wachstumsziele in einem Sektor zu erzielen, könne es gleichzeitig darin scheitern die Armut zu reduzieren, da bspw. nur privilegierte Landwirte von einem Projekt profitieren. Während gesteigertes Wachstum in bestimmten Sektoren die *Entwicklungsdefinition* als »›process of transition or transformation toward a modern, capitalist, industrial economy‹« (Ferguson 2003: 15) adres-

sieren, werden Projekte auch dadurch legitimiert, dass diese auf die eine oder andere Weise zur »reduction or amelioration of material want« (ebd.: 15) beitragen. Kritik in Bezug auf das Scheitern der Armutsreduzierung eines Projekts oder Programms kann dann mit Verweis auf erstere Definition oder dem *Greater Common Good* inhaltlich legitimiert werden.

Robert Wade (2011a) liefert in seiner Analyse der WB während der Umsetzung des Sardar-Sarovar-Staudamms in Indien für beide Legitimationsstrategien anschauliche Beispiele. Der damalige *Vice President* David Hopper betrachtete die Auswirkungen durch Vertreibung in diesem Projekt als peripher und sagte wiederholt: »You can't make omelette without breaking eggs« (ebd.: 48). Angesprochen auf die negativen Auswirkungen durch mangelnde Wasserversorgung derjenigen, die flussabwärts nach der Talsperre des Sardar-Sarovar-Staudamms lebten, antwortete eine Projektmitarbeiterin: »We are bringing drinking water to x hundred villages in Gujarat that have never had reliable supplies before« (ebd.: 46–47). Die negativen Auswirkungen der flussabwärts lebenden Menschen werden so durch den versprochenen Zugang zu Wasser »to x hundred villages in Gujarat« legitimiert. In Vorbereitung auf *entwicklungspolitische* Interventionen wird wiederum die Notwendigkeit einen bestimmten Sektor zu transformieren und zu modernisieren, um bestimmte ökonomische Kennzahlen zu erreichen, als Legitimation und Grundlage zur Erreichung von Armutsreduzierung angeführt (vgl. Ziai 2016c: 65–66). Ziai (2016c) zufolge ergibt sich hieraus ein diskursiver Zirkelschluss:

»It allows countless interventions with often highly dubious aims and effects to be launched in the name of the common good while being supported or even conducted by people who would otherwise not subscribe to these aims and effects. And it allows institutions like the World Bank to co-opt critical approaches and initiatives by claiming that they are pursuing the same goal as the institution itself – *development*.« (Ziai 2016c: 66, Herv. i.O.)

In Anlehnung an Ferguson (2003) beschreibt Ziai (2016c) den Legitimationszyklus in der *entwicklungspolitischen* Praxis wie folgt:

»This cycle consists of a diagnosis of a deficit in the object of development discourse, followed by the prescription of a recipe, a strategy which entails the promise of *development*. The failure to fulfil the promise and reach the state of *development* is followed by an explanation of the failure and a new cycle in which a renewal of the promise takes place. In this way, the development industry can constantly reaffirm its legitimacy, its competence, its good intentions and its effectiveness: »we've recognized the problem (1) and we know the solution (2) and we're working on it (3) and we're making progress (4).« (Ziai 2016c: 199–200)

Hieran schließt sich die Frage an, inwiefern die Arbeit des IP, untersucht am Diskurs über Rechenschaftspflicht innerhalb der Beschwerdeverfahren, diesen Zyklus der Legitimierung (Strukturierung der Kritik) fortführt oder ob die Praktiken und Diskurs institutioneller Rechenschaftspflicht davon abweicht.

Daran anknüpfend werde ich im Folgenden die spezifischen Phänomene herausarbeiten, die sich für den Untersuchungsgegenstand IP aus Perspektive einer macht- und

*entwicklungskritischen* Bürokratieforschung ergeben. Die Ausführungen stellen keine Operationalisierungen im positivistischen Sinne dar, sondern offen gestaltete Ansätze, um eine theoriegeleitete, aber multiperspektivische Auswertung der empirischen Untersuchung zu ermöglichen.

## 3.6 Machtkritische Perspektiven auf Rechenschaftspflicht

### 3.6.1 Organisationslernen und bürokratische Konflikte

Wie ich im Hinblick auf den normativen Diskurs über Rechenschaftspflicht aufgezeigt habe, soll Rechenschaftspflicht zu Verbesserungen institutioneller Praktiken führen (vgl. Ebrahim 2006: 2). Übertragen auf das Rechenschaftssystem der WBG soll eine solche Verbesserung dazu führen, dass Projekte weniger bzw. keine negativen Auswirkungen für Mensch und Natur verursachen. Erstere Formen des Organisationswandels können durch das Konzept OL als Idealvorstellung konzeptualisiert werden, wodurch sich Veränderungen von organisationalen Prozessen, Anreizen, Strukturen und Kulturen erfassen lassen.

Im nächsten Schritt erfolgt demnach die Übertragung der drei Lernschritte 1) Aneignung von Wissen, 2) Überzeugung und Verhandlung sowie 3) Institutionalisierung (vgl. Benner u. a. 2009: 219) auf das IP-Verfahren. »Aneignung von Wissen« (ebd.) findet vor allem im Zuge der Beschwerdeverfahren statt, in denen lokale Effekte der Projekte rekonstruiert werden, indem Informationen durch WB interne und externe Beteiligte erhoben werden. Der zweite Lernschritt, »Überzeugung und Verhandlung« (ebd.) erfolgt spätestens mit der Einreichung einer Beschwerde. Ich konzeptualisiere diesen Lernschritt als Interaktionsprozesse zwischen beteiligten Personen und Abteilungen im institutionellen Umfeld des IP. Ich nehme an, dass die Phase der Überzeugung und Verhandlung durch informelle Interaktionen geprägt ist und Konflikte im Berichtswesen ausgeblendet werden. Diese Interaktionen werde ich entlang der OL-Einflussfaktoren im Rahmen der alltäglichen Arbeitsprozesse (Kap. 5) und dem TSDP (Kap. 6.3) empirisch erfassen. Benner u. a. (2009) beschreiben den dritten Lernschritt »Institutionalisierung« (ebd.) als »im Wesentlichen ein[en] *top-down*-Prozess« (ebd.: 219, Herv. i.O.). Die Erkenntnisse der WB-Reformforschung verweisen zudem darauf, dass über die Auswirkung einer Regeländerung erst im Prozess der Institutionalisierung und des *Mainstreamings* innerhalb der Institution entschieden wird (Kap. 3.2). Ich behaupte demgegenüber für das IP, dass die Auswirkungen von Verfahrensänderungen in der alltäglichen Arbeit des IP bereits dann sichtbar werden, wenn diese in Form informeller Praktiken umgesetzt werden. Weiter nutze ich die OL-Einflussfaktoren (Kap. 3.3), um mögliche institutionelle Veränderungsprozesse im Hinblick auf die Stärkung der institutionellen Bedingungen im Sinne der *Citizen-driven-Accountability* zu identifizieren. Entlang zweier Reformprozesse werde ich die potenziellen Auswirkungen der Institutionalisierung für die Praktiken des IP diskutieren (Kap. 6.5). Diesbezüglich nehme ich an, dass informelle Praktiken zur Erweiterung des Mandats des IP führen. Fox & Brown (1998b) argumentieren, dass selbst wenn es gelingen sollte, Einfluss auf eine MFI über einen Rechenschaftsprozess auszuüben, der daraus resultierende Konflikt im besten Fall zu einer Anpassung führe. Auch wenn Über-

einkünfte getroffen werden, laufen diese stets Gefahr, wieder zurückgenommen zu werden. Die Ausgangssituation könne gar durch eine Gegenreaktion verschlechtert werden (ebd.: 12–13). Ich nehme an, dass sich informelle Gegenreaktionen, verstanden als Versuche das Rechenschaftssystem zu schwächen, in der Beschwerdearbeit des IP als auch in den Reformprozessen identifizieren lassen (Kap. 5.2.1).

Die OL-Einflussfaktoren ermöglichen zudem eine Differenzierung zwischen den institutionellen Möglichkeiten, Rechenschaftspflicht einzufordern, und der Rechenschaftskultur. Beide Bereiche sind miteinander verbunden und können sich stark beeinflussen. Dabei nehme ich an, dass der Ausprägung der Organisationskultur im Hinblick auf die Priorisierung von *Upwards Accountability* (Kap. 3.1) eine zentrale Rolle im Hinblick auf die Einhaltung vorhandener Richtlinien zukommt (vgl. Lloyd u.a. 2008: 18). Daran anknüpfend untersuche ich, inwiefern die *IP-Toolkit-Reform* neben den Strukturen auch die Kultur der Rechenschaftspflicht adressiert (Kap. 6.5.2). Vor dem Hintergrund der bisherigen WB-Reformforschung (Kap. 3.2) nehme ich an, dass die zu untersuchenden Reformprozesse keine strukturellen Maßnahmen zur Veränderung der Organisationskultur und Anreize beinhalten.

Der Beitrag des IP zum OL innerhalb der WBG bemisst sich auch daran, inwiefern die Arbeit präventiv zur Vermeidung (*Prevention*) oder Wiedergutmachung und Abhilfe beiträgt (*Remedy*). Dabei reicht es nicht aus, Strukturen und Verfahren auf dem Papier zu analysieren oder zu vergleichen (vgl. Lloyd u.a. 2008: 18). Anhand der dargelegten OL-Einflussfaktoren und des Interaktionsmusters (Kap. 3.3) analysiere ich empirisch die institutionellen Bedingungen für Reaktionen auf die Arbeit des IP. Ich nehme an, dass sich das institutionelle Umfeld des IP in einem politisch gehemmten Zustand befindet, welches OL strukturell erschwert.

Vor dem Hintergrund empirischer Befunde zu bürokratischen Kämpfen, Anreizen und der Organisationskultur diskutiere ich, inwieweit institutionelle Reaktionen auf die Arbeit des IP überhaupt als Lernprozesse im Sinne der aufgeführten Definition bezeichnet werden können (Kap. 7). Daran anknüpfend zielt das Erkenntnisinteresse darauf ab, direkte oder indirekte Sanktionen (*Sanctions*) sowie Arbeits- und Wirkungsweisen, die die gegenwärtigen *entwicklungspolitischen* Praktiken stören, zu identifizieren. Ich nehme an, dass das IP auch in Abwesenheit freiwilliger Lernprozesse der Verursachung von Armut und sozialen Ungerechtigkeiten praktisch entgegenwirkt. Praktische Störungen können sich in Reaktion auf das IP-Berichtswesen in Form von Kreditaussetzung manifestieren. Inoffizielle und offizielle Drohungen, zukünftige Finanzausgaben zu reduzieren, juristische Drohungen und Bestrafungen, aber auch individuelle Sanktionen in Form von Kündigungen und Versetzungen in Reaktion auf die Arbeit des IP werden dabei erfasst (vgl. Wenar 2006: 5).

### 3.6.2 *Hypocrisy*, Reform(un)fähigkeit und Organisationslernen

Weaver (2008) verweist darauf, dass die bisherige Forschung zu *Hypocrisy* zu statisch sei und häufig an dem Punkt ende, an dem *Hypocrisy* aufgedeckt werde (ebd.: 34). Die im Forschungsstand dargelegten Fallstudien (u.a. Randeria & Grunder 2011) verdeutlichen, dass das IP durch seine Richtlinienprüfung und daraus resultierenden Untersuchungs-

berichte die widerstrebenden Zielsetzungen der WB offenlegt.<sup>19</sup> Deshalb betrachte ich die Aufdeckung von *Hypocrisy* durch das IP als den Ausgangspunkt von institutionellen Reaktionen. Ich nehme dabei an, dass Veränderungsprozesse, die über die Entscheidungsprozesse des Managements selbst angeregt und umgesetzt werden, nicht der bestehenden *Hypocrisy* entgegenwirken können. Daraus leitet sich die Frage ab, inwiefern die Arbeit des IP zur Verringerung oder zur Verstärkung der bestehenden *Hypocrisy* beiträgt.

In Bezug auf die Rechenschaftsstrukturen als Einflussfaktor nehme ich an, dass es dem IP im Zuge der Beschwerdeverfahren gelingt, der funktionalen Entkopplung von Einzelabteilungen temporär entgegenzuwirken. Auf Projektebene nehme ich wiederum an, dass das IP *Hypocrisy* nicht nur aufdeckt, sondern durch praktische Disruptionen der *entwicklungspolitischen* Praktiken dazu beiträgt, dass die Ursachen zu einem begrenzten Ausmaß adressiert werden. Disruptionen *entwicklungspolitischer* Praktiken können dort identifiziert werden, wo *Hypocrisy* durch einen Beschwerdeprozess derart erhärtet werden, dass OL-Einflussfaktoren (politische oder infrastrukturelle) dazu führen, dass ein Projekt nicht weiterfinanziert wird. OL ließe sich so als der Prozess konzeptualisieren, der sich in Reaktion auf festgestellte *Hypocrisy* (manifestiert in Form einer Beschwerde) innerhalb der WB vollzieht.

Kell (2012) unterstreicht die Schwierigkeit, Reformen wissenschaftlich zu bewerten. Die WB könne sich immer wieder der Kritik entziehen in dem sie auf kleinere Erfolge verweise, während die NGOs ihre Kritik fortführen. Beide Seiten behalten in ihrer Perspektive Recht (ebd.: 374–379). Vor dem Hintergrund des Konzepts der *Hypocrisy* sowie der machtkritischen Ansätze (Kap. 3.4, 3.5) werde ich diskutieren, unter welchen Bedingungen eine institutionelle Reaktion auf eine IP-Beschwerde oder Bereiche der *IP-Toolkit-Reform* bewertet werden kann. Ich nehme an, dass sich das Konzept *Hypocrisy* für die Bewertung von institutionellen Reaktionen und Reformen anwenden lässt (Kap. 7.1.3). Für die Bewertung institutioneller Reaktionen ist u.a. relevant, inwiefern formulierte Zielsetzungen in den verbindlichen Dokumenten und Verträgen Einzug erhalten haben, so dass diese auch in der institutionellen Praxis umgesetzt werden (vgl. Weaver 2008: 24). Vor dem Hintergrund der normativen Zielsetzung *Citizen-driven-Accountability* zu stärken, ließe sich eine institutionelle Reaktion unter Anwendung von *Hypocrisy* auch dann als positiv interpretieren, wenn diese zu Veränderungen innerhalb der informellen Organisationskulturen oder zu Veränderung der Haltung und Verhaltensweisen Einzelner in Richtung *Citizen-driven-Accountability* führen (ebd.: 28–29).

Weiter diskutiere ich, ob es sich bei den untersuchten Reaktionen um inhaltliche Kompromisse, im Sinne der Vermittlung zwischen unterschiedlichen Rechenschaftskonzeptionen handelt oder ob Kompromisse nur nach außen zur Befriedung des Konflikts kommuniziert wurden, ohne dabei die Praktiken zu verändern (vgl. Weaver 2008: 30–31). Ich nehme an, dass es sich bei institutionellen Veränderungen in Reaktion auf die Arbeit des IP um politisch erzwungene Anpassungen an in Kauf genommene Kollateralschäden einer bewusst verfolgten Politik handelt. Diese Annahme diskutiere ich sowohl entlang der OL-Definition (Kap. 3.3) als auch der Legitimationsmuster des

---

19 Es ließe sich untersuchen, ob das IP nicht selbst ein Produkt der *Hypocrisy* ist. Dies ist jedoch nicht Fokus dieser Arbeit.

*Entwicklungsdiskurses* (Kap. 3.5.2). Ich nehme zudem an, dass das IP *Hypocrisy* langfristig befördert, indem es widersprüchliche Zielsetzungen der WB nach außen (in Form von *Upwards Accountability*) legitimiert.

### 3.6.3 (Un-)beabsichtigte Effekte der Machterhaltung

Aus einer machtkritischen Perspektive auf Rechenschaftspflicht resultiert demnach die Frage, inwiefern institutionelle Rechenschaftspflicht umgesetzt wird, ohne dabei die negativen Auswirkungen zu beheben bzw. zukünftig zu vermeiden (vgl. Kramarz & Park 2019: 5–6). Anknüpfend an die Kritik an der legitimierenden Wirkung des Partizipationskonzepts, welches seinen radikalen Ursprung verloren habe, entpolitisiert wurde und somit die Fortführung *entwicklungspolitischer* Praktiken als Problemlöseansatz ermöglicht (vgl. Rahnama 1993; Mosse 2001; Cleaver 2001; Francis 2001; Hickey & Mohan 2004; Kothari 2005), werde ich die Übertragbarkeit der Kritik auf das Konzept der Rechenschaftspflicht prüfen.

Zudem schreibe ich dem *Entwicklungsdiskurs* innerhalb der WB einen weitreichenden Einfluss zu, der sich auch in den Praktiken des IP niederschlägt. Ich werde die aufgezeigten Konzepte von Ferguson (2003) und Li (2007) auf den Untersuchungsgegenstand übertragen, um Erkenntnisse im Hinblick auf die Rolle des *Entwicklungsdiskurses* für die Arbeit des IP zu erarbeiten. Anhand des *Principle of Governmentality* werde ich untersuchen, wie die Rollen der involvierten Akteure (Staat, Ministerien, Unternehmen, WB) im Rahmen der Beschwerdeverfahren verhandelt werden. Ich nehme an, dass Staaten im Berichtswesen des IP als neutrale Akteure zur Umsetzung technischer Lösungsansätze konstruiert werden, staatliches Handeln nicht als Problemursache von Ungleichverhältnissen benannt und somit auch im Rechenschaftsdiskurs entpolitisiert wird (vgl. Ferguson 2003: 64–66). Gleichzeitig vermute ich, dass der IP-Prozess zu einer praktischen Politisierung beiträgt, indem er die WB dazu veranlasst in Interaktion mit dem Kreditnehmerstaat zu treten, um die Beschwerdeaspekte zu adressieren.

Überträgt man das Konzept *Rendering Technical* auf das IP, lässt sich danach fragen, inwiefern historische und politische Einflussfaktoren im Hinblick auf die Analyse von Scheitern und möglichen Lösungsvorschlägen ausgeblendet werden (ebd.: 68–69, 87). Weiter stellt sich die Frage, inwiefern die Grenzen eines identifizierten Problems durch das IP als rein technisch charakterisiert werden (vgl. Li 2007: 7). Wirken die IP-Berichte der Entpolitisierung des *Entwicklungsdiskurses* entgegen? Ich nehme an, dass IP-Beschwerdeverfahren zur Historisierung und Politisierung beitragen können und sich somit Praktiken identifizieren lassen, die auf emanzipative Potenziale des IP hindeuten.

Ferguson (2003: 259) hat gezeigt, dass der *Entwicklungsdiskurs*, aber auch die institutionellen Bedingungen innerhalb der WB dazu führen, dass schablonenartige Projekte bevorzugt angewendet werden. Wendet man das Konzept *Blue Print Development* auf das IP an, resultiert daraus die Frage, inwiefern das Berichtswesen damit einhergehende Probleme aufdeckt und kritisiert. Inwiefern positioniert sich das IP zu alternativen Projektdesigns? Wie positioniert sich das IP zu den *Entwicklungszielen* der Projekte? Ich nehme an, dass das IP dem *Entwicklungsdiskurs* entgegenwirkt, indem es das Scheitern von Projekten aufzeigt. Gleichzeitig nehme ich an, dass das *Entwicklungskonzept* (Kap. 3.5) nicht durch das IP in Frage gestellt wird.

Ferguson (2003) identifiziert zudem exkludierende Mechanismen im *Entwicklungsdiskurs* über Lesotho, die die *entwicklungspolitische* Intervention legitimieren (ebd.: 71–72). Ich diskutiere die Fallstudie deshalb dahingehend, inwiefern Übereinstimmungen und Abweichungen im Rechenschaftsdiskurs von den identifizierten Argumentationslogiken des *Entwicklungsdiskurses* festgestellt werden können.

Aus den historischen Kontinuitäten zwischen Kolonialadministrativen und *Entwicklungsmanagement* lässt sich zudem die Frage ableiten, inwiefern die im *Entwicklungsdiskurs* präsente Universalisierung und Inanspruchnahme von Expertenwissen als Legitimation für *entwicklungspolitische* Intervention (vgl. Cooke 2001: 4) durch die Arbeit und Selbstbeschreibung des IP stabilisiert oder in Form der *Practices of Politics* (Li 2007: 12, 277) in Frage gestellt wird. Während ich annehme, dass das Berichtswesen des IP zur Legitimation von *entwicklungspolitischen* Interventionen beiträgt, gehe ich davon aus, dass dieses zugleich im Zuge der Untersuchungen dem *Entwicklungsdiskurs* entgegenwirkt, indem es diskursive Störungen im Hinblick auf die Autorität von *Entwicklungsexpertise* erzeugt (vgl. Kothari 2005). Eine Infragestellung liegt dann vor, wenn das IP in seinen Berichten bspw. grobe Fehleinschätzungen im Hinblick auf die ökonomischen Bedingungen eines Projektlandes aufdeckt und kritisiert.

Vor dem Hintergrund der aufgezeigten Kritik am *Entwicklungsdiskurs* stellt sich zudem die Frage, inwieweit das IP im Rahmen des Berichtswesens zur Legitimation und Akzeptanz *entwicklungspolitischer* Gewalt beiträgt. Falls ja, welche Legitimationsmuster lassen sich identifizieren? Wird das Scheitern von Interventionen legitimiert? Aufgrund der historischen Kontinuitäten sowie der diskursiven Verortung des Rechenschaftsdiskurses nehme ich an, dass sich Fragmente der Legitimationsmuster auch innerhalb des Rechenschaftsdiskurses identifizieren lassen. Was sich aus der Funktion des *Entwicklungsdiskurses* für die Praktiken des IP sowie dessen emanzipatorisches Potenzial schließen lässt, werde ich im Zuge der theoretischen Einbettung diskutieren (Kap. 7.3). Ich untersuche, inwiefern Rechenschaftssysteme zwar formell ›Freiräume‹ und ›Teilhabe‹ ermöglichen und eine gewisse Kritikfähigkeit und den Willen seitens der WB sich zu Veränderung repräsentieren, jedoch die Grenzen der potenziellen Veränderungen determiniert sind. Ich gehe somit der Frage nach, inwiefern das IP als Instrument der Machterhaltung (vgl. Cooke 2003b: 47) fungiert.

Nachdem ich die theoretischen Vorannahmen dargelegt habe, erarbeite ich die meinem Forschungsdesign zugrundeliegenden methodologischen Grundannahmen und stelle die angewandten Erhebungsmethoden dar.



## 4. Forschungsdesign und Methodologie

---

»Illustrating the methodological process behind a research project is always a difficult endeavour, especially because writing forces us to discuss in a linear fashion what is actually a messy and iterative process.« (Lai & Roccu 2019: 77)

Die erweiterte Fallmethodik von Lai & Roccu (2019) liefert den methodologischen Rahmen für die empirische Forschung, auch wenn ich erst nach dem Abschluss der formellen Erhebungsphase im Winter 2019 auf diesen Ansatz gestoßen bin. Im Sinne eines iterativen Forschungsprozesses habe ich die erweiterte Fallmethodik in den Forschungsprozess integriert (ebd.: 76). Die Zielsetzung des Kapitels ist es, die der Forschung zugrundeliegenden methodologischen Annahmen und ihre Veränderungen intersubjektiv nachvollziehbar darzustellen und das Verhältnis zwischen Phänomen, Erkenntnisinteresse, Methode und Theorie in Bezug auf das gewählte Forschungsdesign zu klären (vgl. Przyborski & Wohlrab-Sahr 2014a: 123). Im folgenden Kapitel werde ich deshalb die methodologischen Vorüberlegungen und Annahmen beschreiben (Kap. 4.1) und darauf aufbauend die Grundpositionen der erweiterten Fallmethodik als Forschungsstil erläutern (Kap. 4.2). Weiter lege ich dar, wie ich die vier Erweiterungsschritte zur Wissensgenerierung auf den Untersuchungsgegenstand anwende (Kap. 4.3). Im letzten Abschnitt erfolgen die Methodenwahl sowie ein Ausblick auf die Analyse der empirischen Materialien (Kap. 4.4). Die methodische Reflexion der durchgeführten Arbeitsschritte erfolgt in der Schlussbetrachtung der Arbeit (Kap. 8.2).

### 4.1 Methodologische Vorüberlegungen

#### 4.1.1 Erkenntnisinteresse und Fallstudienforschung

Methodologisch konzeptualisiere ich Organisationen als »komplexe und dynamische Mehrebenenphänomene [...], die von Individuen gezielt gestaltet werden« (Ametowobla: 750). Zudem stehen interne Veränderungsprozesse stets mit Beteiligten und Veränderungsprozessen der organisationalen Umwelt in einer Wechselbeziehung (ebd.). Fallstudienforschung ermöglicht es so unter Berücksichtigung unterschiedlicher Ak-

teursperspektiven »organisationales Handeln, interne Dynamiken in Organisationen und deren Zusammenhang mit externen gesellschaftlichen Kontexten« zu erforschen (Pflüger u.a. 2017: 390). In Anlehnung an Stake (1995: 3–4), der zwischen »intrinsic«, »instrumental« und »collective« Fallstudien unterscheidet, liegt meiner Fallstudie einerseits ein intrinsisches Interesse an der Wirkungsweise des IP innerhalb der WBG zugrunde. Zum anderen geht mit der Fallstudie ein instrumentelles Interesse am Phänomen institutioneller Veränderung (Reaktionen, Reform, Lernen) einher, welches bisher nicht vom Untersuchungsgegenstand ausgehend erforscht wurde. Meine Fallauswahl lässt sich zudem in Anlehnung an Hering & Schmidt (2014) ethisch-moralisch begründen (ebd.: 531). Die Frage, inwiefern das IP *entwicklungspolitische* Praktiken legitimiert, impliziert die Zielsetzung, Erkenntnisse im Hinblick auf die emanzipativen Potenziale von Beschwerdemechanismen zu gewinnen.

Welche Fragestellungen in der qualitativen Forschung aufgeworfen und wie gesammelte Daten verarbeitet sowie ausgewertet werden, wird maßgeblich durch die verwendeten Theorien beeinflusst (vgl. Ametowobla 2017: 775). Meine Fallstudie zielt nicht darauf ab, eine Theorie zu testen oder den Fall durch eine spezifische Theorie zu analysieren. Die gewählten Theorieansätze (Kap. 3) dienen vielmehr als Orientierungsrahmen und bilden den analytischen Hintergrund für die Beantwortung meiner zweiteiligen Fragestellung. Die Fallstudie dient dabei als Forschungsstrategie, die es mir ermöglicht eine theoretische und forschungspraktische Brücke zwischen unterschiedlichen Teildisziplinen der Politikwissenschaft zu bauen (vgl. Blatter u.a. 2018: 169).

Insbesondere in der Organisationsforschung ist die Bestimmung eines Falls nicht ohne weiteres möglich. Aufgrund mehrschichtiger Prozesse und komplexer institutioneller Zusammenhänge ist die Trennung und Begründung des Untersuchungsgegenstands vom Kontext häufig schwer umzusetzen (vgl. Ametowobla u.a. 2017: 750; Pflüger u.a. 2017: 397–398). Fallstudien unterscheiden sich dahingehend, ob sie beschreibend (*descriptive*), interpretierend (*interpretative*), evaluierend (*evaluative*) oder erklärend (*explanatory*) ausgerichtet sind (vgl. Simons 2009: 25). Mein Fallstudientypus enthält Elemente aller vier genannten Merkmale (ebd.). Trotz der Anwendungsorientierung zielt die Fallstudie auf Erkenntnisgewinne im Hinblick auf die Wirkung der untersuchten Prozesse ab, um deren theoretische Deutungen zu befördern (vgl. Pflüger u.a. 2017: 397). Dies erfolgt, indem ich interpretierend die Debatten und Diskurse aufgreife, in die die institutionellen Praktiken eingebettet sind. Demnach erfolgt die Fallkonstruktion im Hinblick auf die Zielsetzung, die Debatte um institutionelle Rechenschaftspflicht vor dem Hintergrund der Kritik am *Entwicklungsdiskurs* zu beleuchten. Mit der empirischen Analyse des IP geht so ein neuer Ansatzpunkt zur Bestimmung der Reichweite und Wirkung des *Entwicklungsdiskurses* auf die Praktiken institutioneller Rechenschaftspflicht einher. Mit der Zielsetzung durch eine systematische Untersuchung einen bisher wenig erforschten Bereich zu erschließen (vgl. Simons 2009: 18, 21), überprüfe ich, inwiefern die machtkritischen Ansätze zu einem erweiterten Verständnis der beobachteten Phänomene beitragen.

Interessante Fälle im Sinne der erweiterten Fallmethodik sind nicht jene, die repräsentativ erscheinen, sondern solche, die Anomalien aufweisen und genutzt werden können, um bestehende theoretische Annahmen zu verkomplizieren und zu destabilisieren (vgl. Lai & Rocca 2019: 73). Daran anknüpfend zielt meine Fallauswahl darauf ab, bishe-

rige Erklärungsansätze im Hinblick auf institutionelle Rechenschaftspflicht zu verkomplizieren.

Im Unterschied zur positivistischen Fallstudienforschung verdeutlichen Lai & Roccu (2019), dass ein Fall in ihrem Verständnis nicht als natürlich und unabhängig existierend betrachtet werden kann (ebd.: 75), sondern als das Ergebnis einer Fallkonstruktion durch die Forscherin, und somit als ein »theoretical constructed object« (ebd.). Die Konstruktion des Falls kann sich demnach im Forschungsverlauf in Reaktion auf das Wechselspiel zwischen empirischer Beobachtung und theoretischer Reflexion verändern (ebd.: 81). Die Fallkonstruktion kann anhand des Verhältnisses von der Theorie zum Fall verdeutlicht werden:

»It is the ›theory we bring to the site that turns it into a case of something‹, which is then analysed in relation to the social forces that shape it. The ›case‹ is then ›doubly constituted: realistically by the social forces within which it is embedded and the social processes it expresses, and imaginatively by the position we hold in the field and the theoretical framework we bring to bear.« (Lai & Roccu 2019: 75)

Die Annahme einer doppelten Konstituierung eines Falls ermöglicht die Zurückweisung einer vermeintlich notwendigen Falleingrenzung zu Beginn eines Forschungsprozesses. Darüber hinaus wird die Notwendigkeit eines iterativen Forschungsprozesses deutlich, der es wiederum ermöglicht, die Aufmerksamkeit für alternative Erklärungsansätze und empirische Anomalien während des gesamten Forschungsprozesses zu erhöhen. Dies erfordert eine flexible Gestaltung des Forschungsprozesses. Eine solche Flexibilität muss sich in der Forschungsplanung und späteren Darstellung des Forschungsablaufs einbinden lassen, um nicht Gefahr zu laufen, eine lineare Wissensproduktion darzustellen, die nicht linear verlaufen ist.

#### 4.1.2 Anwendung der Gütekriterien

Nachdem ich skizziert habe, in welchem Verhältnis meine Fallstudienforschung zum Erkenntnisinteresse steht, folgt die Darstellung der Gütekriterien nach Steinke (1999). Ich werde herausarbeiten, welche einzelnen Arbeitsschritte zur Sicherung und Überprüfung der Kriterien in der Arbeit angewendet wurden. Die Kernkriterien werden untersuchungsspezifisch in Abhängigkeit zur Forschungsfrage, zum Erkenntnisinteresse, zu den Methoden und zum Forschungsgebiet auf das Forschungsprojekt angewendet und angepasst (ebd.: 205, 251). Die sieben Kernkriterien zur Bewertung qualitativer Forschung lauten: Intersubjektive Nachvollziehbarkeit, Indikation des Forschungsprozesses und der Bewertungskriterien, empirische Verankerung der Theoriebildung und -prüfung, Limitation, reflektierte Subjektivität; Kohärenz und Relevanz (ebd.: 205–248).

Die Dokumentation des Vorgehens und die daraus resultierende Transparenz stellen die Grundlage für die Überprüfbarkeit des Forschungsprozesses dar (ebd.: 252). Demzufolge ist das wesentliche, wenn auch nicht alleinig ausreichende Kernkriterium die Sicherstellung der intersubjektiven Nachvollziehbarkeit. Das Kriterium ermöglicht »eine (kritische) Verständigung über eine empirische Studie zwischen Forschern bzw. zwi-

schen Forscher (der eine Studie durchführt) und Lesern (der Studie)« (ebd.: 207). In Anlehnung an Steinke (1999: 252) habe ich mein Vorverständnis im Hinblick auf den Untersuchungsgegenstand und die damit verknüpften Erwartungen offengelegt (Kap. 2.4). Alle Erhebungsmethoden sowie Informationen zum Erhebungskontext wurden dokumentiert (Kap. 4.4). Die Transkriptionsregeln werden offengelegt (vgl. Kaiser 2014: 97–98) und die anonymisierten Transkripte wurden den Gutachterinnen zur Verfügung gestellt. Zudem verdeutliche ich meine Interpretationen und Schlussfolgerungen im Rahmen der empirischen Analyse anhand von Beispielen. Ich beschreibe, welche Auswertungsmethoden ich für welche Daten verwende (Kap. 4.4), und diskutiere die im Forschungsprozess aufgetretenen Schwierigkeiten, die Einfluss auf die methodische Gestaltung und Ausrichtung des Forschungsprozesses hatten (Kap. 8.2).

Die Indikation des Forschungsprozesses und der Bewertungskriterien stellen das nächste Kernkriterium dar. Das Kriterium fordert »nicht nur die Angemessenheit der Erhebungs- und Auswertungsmethoden, sondern auch [dass] darüber hinausgehende methodische Entscheidungen, die während des Forschungsprozesses getroffen wurden, daraufhin betrachtet werden, inwiefern sie indiziert sind« (Steinke 1999: 215). Die Erhebungs- und Auswertungsmethoden sind ausführlich dargestellt (Kap. 4.4) und Veränderungen im Forschungsverlauf wurden reflektiert.

Das Kriterium empirische Verankerung der Theoriebildung und -prüfung »betrifft den Zusammenhang zwischen Empirie und Theorie. Qualitative Forschung ist empirisch: Theorien werden auf der Basis von Empirie generiert und geprüft, d.h. die Bildung und Überprüfung von Hypothesen sollen empirisch begründet sein« (ebd.: 221). Das in dieser Arbeit vorliegende Verhältnis zwischen Empirie und Theorie im Hinblick auf die vorliegenden Annahmen und deren Überprüfung habe ich an geeigneten Stellen kenntlich gemacht und das Vorgehen systematisch dargestellt (Kap. 4.2, 4.3). Um subjektiven Lesarten des empirischen Materials von Beginn an zu begegnen, wurde der Codierungsprozess sowie einzelne Interpretationsschritte in anonymisierter Form mit Kolleginnen diskutiert. Der iterative Forschungsprozess erforderte eine wiederkehrende Neuinterpretation der empirischen Erkenntnisse.

Das Kriterium der Limitation dient dazu, »die Grenzen des Geltungsbereichs, d.h. der Verallgemeinerbarkeit einer im Forschungsprozess entwickelten Theorie herauszufinden« (ebd.: 227). Das Kriterium Limitation findet Anwendung im Rahmen der dritten und vierten Erweiterung. Die Erkenntnisse werden durch die Konfrontation verschiedener Materialien (Dokumente, Interviews) und Untersuchungsbereiche (Bedingungen, Beschwerden, Reformen, Diskurs) sowie widersprüchlicher Hinweise (interne und externe Einflussfaktoren) kontrastiert. Das Kriterium Limitation dient somit als Ausgangspunkt von Generalisierungsversuchen.

Das Kriterium reflektierte Subjektivität spielt in der gewählten Forschungsstrategie eine zentrale Rolle, denn:

»Untersuchungsobjekt [...] und Untersucher [...] können nicht getrennt werden. Der Forscher ist Bestandteil des Forschungsprozesses. Die Subjektivität des Forschers ist ein Teil der Methoden und an der Konstituierung des Gegenstandes und der Theoriebildung beteiligt. Der Forscher ist immer – gleichgültig ob bewusst [sic!] oder unbewusst [sic!] – ein Teilelement empirischer Forschung. [...] Das Kriterium [...]

steht dafür, inwiefern die konstituierende Rolle der Subjektivität der Forscher für die Theoriebildung reflektiert erfolgt.« (Steinke 1999: 231)

Das Kriterium der reflektierten Subjektivität findet in dieser Arbeit Anwendung, indem »der Forschungsprozess durch Selbstbeobachtungen begleitet [wird]« (ebd.: 254) und die »persönliche[n] Voraussetzungen für die Erforschung des Untersuchungsgegenstandes reflektiert [werden]« (ebd.) (Kap. 4.4.3.5, 8.2.2). Jedes Transkript stellt ein einzigartiges Produkt der Interaktion zwischen Forscherin und Beforschten dar. Selbst unter der Annahme gleicher äußerer Voraussetzungen (Fragebogen, Räumlichkeiten, persönliches Befinden des Interviewten) nimmt nicht zuletzt die zwischenmenschliche Dynamik Einfluss auf die Wissensproduktion. Die Eindrücke und Dynamiken wurden durch Forschungstagebücher dokumentiert, um diese in die Interpretation einfließen zu lassen (vgl. Simons 2009: 163).

Das Kriterium der Kohärenz stellt »ein wissenschaftstheoretisches Minimalkriterium [dar], das auch unter konstruktivistischer Perspektive für die qualitative Forschung berechtigt ist. Kohärenz einer Theorie *allein* ist jedoch nicht ausreichend« (Steinke 1999: 239, Herv. i.O.). Die Kohärenz der entwickelten Theorie wird im Rahmen der vierten Erweiterung herausgearbeitet (ebd.: 254). Darüber hinaus führt Steinke (1999) aus, dass »zu der Forderung nach Konsistenz von Theorien die Forderung tritt, daß [sic!] die entwickelten Theorien zugleich einen pragmatischen Wert haben sollten« (ebd.: 241). Der pragmatische Wert meiner Theorieentwicklung resultiert aus der Anwendbarkeit der Forschungserkenntnisse im Hinblick auf *entwicklungspolitische* Praktiken auf aktivistischer, politischer und institutioneller Ebene (Kap. 8.3).

Das Kriterium der Relevanz bezieht sich auf die Fragestellung und die verwendeten Theorien: »Die Relevanz einer Fragestellung oder Theorie ist immer nur historisch-konkret für einen [sic!] bestimmtes Problem, eine spezifische (soziale) Situation, einen spezifischen Kontext bestimmbar und nicht universell« (ebd.: 248). Ich habe die Relevanz des Erkenntnisinteresses, der Fragestellung und der damit verknüpften Zielsetzungen herausgearbeitet (Kap. 1.3, 4.1.1). Daran anknüpfend lege ich dar, welche neuen Deutungen durch die verwendeten Theorieansätze ermöglicht werden (Kap. 7), erläutere, inwiefern die Erkenntnisse zur Lösung von bestehenden Problemen beitragen, und diskutiere den Geltungsbereich der Erkenntnisse (Kap. 8.1.2) (ebd.: 254). Es folgt die Darstellung der Grundannahmen der erweiterten Fallmethodik als Forschungsstil.

## 4.2 Die erweiterte Fallmethodik als Forschungsstil

In Anlehnung an Lai & Roccu (2019) wähle ich eine kritisch-reflexivistische Durchführung von Fallstudien als Forschungsstrategie, die auf der ontologisch-epistemologischen Annahme aufbaut »that we cannot know the world as an entity that is entirely separated from us, and rejecting the idea that we can only know what we can directly experience.« (Ebd.: 68)

Die Methodologie wird in diesem Verständnis als Forschungsstrategie verstanden, welche die Forschungsfragen, Erkenntnistheorien und Methoden miteinander in Beziehung setzt. Die Wahl der Forschungsstrategie hat wiederum ontologisch-epistemologi-

sche Konsequenzen hinsichtlich der Konzeptionen von Wissensansprüchen, die in der Arbeit erhoben werden (ebd.: 69). In Antwort auf die Frage, wie eine solche Fallstudie gestaltet werden sollte, die hinsichtlich ihrer nicht positivistischen Ausrichtung gleichermaßen methodologisch explizit und transparent ist, schlagen Lai & Roccu (2019) eine »erweiterte Fallmethodik« vor (ebd.: 68). Die Weiterentwicklung der »erweiterten Fallmethode« (Burawoy 1998) enthält erkenntnistheoretische Grundlagen, die die Übertragung des Ansatzes auf vielfältige Forschungsbereiche mit verschiedenen Erhebungsmethoden ermöglicht (ebd.: 9). Bei der erweiterten Fallmethodik handelt es sich um einen »explicit attempt at detailing the process of generating knowledge, centred on a dynamic interaction with theory and working around extensions of ›situated knowledge‹ on the micro-level in connection to macro fields of forces.« (Lai & Roccu (2019: 81)

Lai & Roccu (2019) zufolge war es vor allem die feministische Erkenntnistheorie, der es gelungen ist, die Verbindung zwischen sozialer Position und Wissen aufzuzeigen und zugleich verdeutlichte, dass bestimmte Wissensformen weniger oder nicht wahrgenommen werden. Um diesen Verhältnissen entgegenzuwirken und das Risiko zu mindern, diese zu reproduzieren, gilt es das lokal erhobene Wissen in zu identifizierende (transnationale) Machtstrukturen einzubetten. Es handelt sich bei der erweiterten Fallmethodik um einen iterativen Forschungsprozess, der die gewählten Theorieansätze stets mit der Empirie in Relation setzt (ebd.: 68, 70–71).

Lai & Roccu (2019) verweisen darauf, dass feministische, neo-gramscianische, post- und de-koloniale Ansätze eine Grundsensibilität hinsichtlich der notwendigen Revision interpretativer Auseinandersetzungen zwischen Forschenden und Umwelt mitbringen. Diese erfolgt im Gegensatz zu positivistischen Ansätzen nicht durch eine entweder induktive oder deduktive Vorgehensweise (ebd.: 76). Vielmehr ist es eine kontinuierliche Involviertheit der Forschenden im Feld in der Datenanalyse und Wissensgenerierung, die zur Theorieerzeugung führt (ebd.: 80). Theorie ist im Verständnis der erweiterten Fallmethodik demnach ein integrativer Bestandteil eines iterativen Forschungsprozesses. Theoriebildung ist demzufolge nicht in sich abgeschlossen, sondern nähert sich sukzessive während der Datenanalyse an. Empirische Phänomene im Untersuchungsfeld, die sich nicht mit zu Beginn verfügbaren Kategorien erklären lassen, können so zur Verwerfung, Anpassung und Erweiterung der theoretischen Annahmen führen. In diesem Sinne ist Theorie »a prism through which we approach and interpret reality, which guides, but does not determine, our research.« (Lai & Roccu 2019: 79)

Lai & Roccu (2019) nehmen an, dass die in der Feldforschung üblichen Erhebungsmethoden im Rahmen ihrer erweiterten Fallmethodik zur Anwendung kommen können. Die zentrale Bedingung für die Kompatibilität ist nicht über eine bestimmte Methodenkombination oder die Modifizierung der Erhebungsmethoden gegeben, sondern dadurch, wie die erhobenen Daten in die Fallmethodik eingebunden werden. Die Einbindung verschiedener Erhebungsinstrumente erfolgt dabei nicht willkürlich, sondern ist möglich, da die grundsätzlichen Annahmen zur Bedeutung von Macht und Reflexivität bereits im Forschungsdesign enthalten waren, bevor die erweiterte Fallmethodik angewendet wurde (ebd.: 73–76).

Unabhängig von den gewählten Methoden erfordert die Analyse empirischen Materials im Verlauf jedes Forschungsprozesses die Entwicklung von Kategorien (vgl. Freikamp u.a. 2008: 11). Zu Beginn des Forschungsprozesses spielte die Forschungsagen-

da von Benner u. a. (2009) eine zentrale Rolle für die Strukturierung der Erhebungsinstrumente. Die daraus abgeleitete Kategorisierung adressiert den ersten Teil der Fragestellung (institutionelle und politische Bedingungen für OL). Weiter verdeutlicht die Wahl eines konstruktivistischen Bürokratieforschungsansatzes, welche sozialtheoretische Perspektive ich in Bezug auf Organisationsanalyse einnehme (vgl. Ametowobla u. a. 2017: 750).

In der erweiterten Fallmethodik werden Einflussfaktoren hinsichtlich ihrer Analyse nicht möglichst trennscharf und unabhängig voneinander betrachtet, sondern als dynamisch und deshalb in ihrer zugeschriebenen Wirkungsweise in der Analyse nicht dauerhaft festgesetzt (vgl. Lai & Roccu 2019: 76). Der Analyseprozess zielt demnach darauf ab, die Vielschichtigkeit der ausgewählten und identifizierten Einflussfaktoren hinsichtlich ihrer konstitutiven Beziehungen zueinander zu erfassen und herauszuarbeiten (ebd.: 71, 80–81). Die Beantwortung der zweiten Fragestellung (Legitimierung *entwicklungspolitischer* Praktiken) basiert demzufolge auf den machtkritischen Ansätzen. In Konsequenz daraus werden Anpassungen und Abweichung von Positionen und Annahmen von Forschenden nicht nur möglich, sondern sie sind zu erwarten (ebd.: 71). Daraus resultiert eine flexible Handhabung theoretischer Ansätze (ebd.: 78). Im Hinblick auf die Anwendung und Bildung von Theorie durch Fallstudien bedeutet dies aus methodologischer Sicht, dass »theory does not determine how we see the world, but drives our exploration of it and our research questions.« (Ebd.: 72) Lai & Roccu (2019) zufolge bedeutet Theoretisieren dabei »that theorising entails confronting one's thinking with those living in the social world under scrutiny, without imposing epistemic superiority on them, but at the same time without uncritically reproducing their claims or assumptions.« (Ebd.: 72)

Ich habe darauf verwiesen, dass ich auf den empirischen Erhebungen der IEG und der IP-Falldokumente aufbauend überprüfen werde, inwiefern die WB an ihren eigenen Normen scheitert (Kap. 6.1, 6.3). Hinsichtlich der Darstellung des Forschungsprozesses sowie der Fallauswahl wirke ich dem Eindruck entgegen, dass die formulierten Annahmen von Beginn bis zum Ende des Forschungsprozesses konstant bleiben (vgl. Lai & Roccu 2019: 69). Dies erfolgt, indem ich nicht auf die Reduktion hin zu linear darstellbaren Zusammenhängen hinarbeite (ebd.: 72, 81), sondern die Erfassung von Kontextfaktoren (ebd.: 69) gegenüber der Verallgemeinerbarkeit priorisiere (ebd.: 80). Trotz eines flexiblen Umgangs mit Erhebungsmethoden und theoretischen Ansätzen bleibt die Anforderung bestehen, dass die Erhebungsformen, Analyse- und Auswertungsverfahren auf das Erkenntnisinteresse, die konkrete Fragestellung und Theorie abgestimmt sind (vgl. Przyborski & Wohlrab-Sahr 2014b: 9).

Nachdem ich die Grundannahmen der erweiterten Fallmethodik als Forschungsstrategie dargelegt habe, folgt nun die Übertragung der vier Erweiterungsschritte auf den Untersuchungsgegenstand.

### 4.3 Die vier Erweiterungsschritte und ihre Anwendung

#### 4.3.1 Die erste Erweiterung

Positivistisch ausgerichtete Fallstudien nehmen an, unabhängig von der Positionierung der Forscherin Aussagen über den Untersuchungsgegenstand treffen zu können. Diese Annahme steht im Widerspruch zum selbstreflexiven Verständnis der erweiterten Fallmethodik (vgl. Lai & Roccu 2019: 70). Im Rahmen einer nicht-positivistischen, kritischen Methodologie ist die Wissensproduktion nicht als neutral zu verstehen und zudem auf gesellschaftliche Veränderung abzielend (ebd.: 72). Ich betrachte meine Forschung deshalb als politisch engagierte Forschung, die Machtungleichwichte, Ungleichheiten und Hierarchien im Hinblick auf meine eigene Positionalität sowie deren Einfluss auf die Forschung reflektiert (vgl. Schöneberg 2019: 107). In Konsequenz daraus verwende ich die bekennende Erzählperspektive, um den Leserinnen zu verdeutlichen, dass ich mich innerhalb der sozialen Zusammenhänge meines Forschungsprozesses verorte (vgl. Przyborski & Wohlrab-Sahr 2014b: 404).

In der erweiterten Fallmethodik wird der Feldzugang als Intervention im Forschungsfeld und somit die physische Anwesenheit als »*methodological principle*« (Lai & Roccu 2019: 74, Herv. i.O.) betrachtet. Der Feldzugang selbst verändert das Untersuchungsfeld. Im Verständnis der erweiterten Fallmethodik gilt es nicht diese Störgröße zu minimieren, sondern sich diese bewusst zu machen und in die Analyse einzubeziehen (ebd.: 73–74). Eine weitere Strategie ist es, den Feldzugang zu reflektieren. Welche Rolle wird mir zugeschrieben, mit welchen Privilegien geht mein Zugang einher und wen repräsentiere ich? Im Rahmen meiner Forschung betrachte ich deshalb meine Positionalität als weißer, heterosexueller cis-Mann »as product of historic and colonial legacies, power relationships and struggles« (vgl. Schöneberg 2019: 107). Meine Positionalität nimmt von Beginn an Einfluss auf die Durchführung von Interviews als Wissensproduktion. Dies gilt insbesondere für die Erhebungsform der Expertinneninterviews, denn »data collection based on interaction [...] cannot possibly be a »neutral stimulus« eliciting equally neutral responses. Answers will always be immersed in those power relations and social processes that the extended case methodology sets out to uncover.« (Lai & Roccu 2019: 77) Für meine Forschung bedeutet das, dass ich im Rahmen der Interviewdurchführung meine Positionierung gegenüber und den Umgang mit den unterschiedlichen Interviewpartnerinnen reflektiere (vgl. Heucher u.a. 2018). Interviewpartnerinnen schreiben mir unterschiedlich viele Kompetenzen zu (vgl. Bogner u.a. 2014: 51) und geben deshalb mehr oder weniger Informationen preis (vgl. Martens & Brüggemann 2006; Harvey 2011). Anhand meiner Interviewprotokolle habe ich Eindrücke der einzelnen Interviewsituationen während der Forschung wieder ins Gedächtnis rufen können und somit in die Analyse- und Interpretationsschritte einfließen lassen. Auf den Vorüberlegungen basierend habe ich den Interviewverlauf reflektiert (Kap. 8.2.2).

Simons (2009) verweist im Hinblick auf Theorie und Interpretation zudem darauf, dass es die Forschenden sind, die dem Material eine Bedeutung zuschreiben. Bereits vor Analysebeginn erfolgt die Auswahl an Deutungsrahmen (Theorieansätzen). Die Forschenden wählen Schritt für Schritt aus, welche Aspekte sie in die Analyse auf-

nehmen, um die Daten zu interpretieren (ebd.: 118). Das erhobene Interviewmaterial wird so mit einem reflexiven und machtbewussten Verständnis analysiert und in die einzelnen Erweiterungsschritte einbezogen. Demnach ist der Bearbeitungsprozess vom Transkript zu den Kategorien (vgl. Simons 2009: 135) Teil der ersten Erweiterung (Kap. 4.4.3.4). Letztlich spielt meine Positionalität auch im Hinblick auf die Wirkung der Dissertation als europäisches Wissensprodukt im *Entwicklungsdiskurs* eine Rolle, da mir in einer historischen Kontinuität eine »Expertenrolle« zukommt. Die Reflexion meiner Positionalität betrifft somit den gesamten Forschungsprozess.

### 4.3.2 Die zweite Erweiterung

Die zweite Erweiterung ist zunächst durch die Datenreduktion geprägt. Die Datenreduktion ermöglicht den Übergang vom situativen Wissen hin zu einem sozialen Prozess zu vollziehen. Die leitende Frage lautet dabei »wie das ›situative Wissen‹, das im Feld gewonnen wird, von bestimmten Machtregimen in einem sozialen Prozess strukturiert wird« (ebd.: 74). Aber welche Rolle spielt dieser Analyseschritt für die Fallstudienforschung? Burawoy (1998) erklärt hierzu:

»Just as survey research aggregates data points from a large number of cases into statistical distributions from which causal inferences can be made, reflexive science collects multiple readings of a single case and aggregates them into social processes. The move from situation to process is accomplished differently in different reflexive methods but it is always reliant on prior theory.« (Ebd.: 15)

Ich führe im Folgenden aus, wie ich den Übergang von der Situation zum Prozess gestalte. Während Lai & Roccu (2019) zwischen dem im Feld erhobenen situativen Wissen und denen das situative Wissen beeinflussenden Machtregimen unterscheiden (ebd.: 74), setze ich diesem einen Analyseschritt voraus, der zunächst auf der Ebene der Interviews verbleibt. In der erweiterten Fallmethodik können lokale Kontexte in Form von beobachteten Alltagspraktiken erschlossen werden. Die Beobachtungen werden wiederum mit jenen wirtschaftlichen und politischen Einflussfaktoren in Verbindung gesetzt, die das Untersuchungsfeld selbst prägen (ebd.: 73). Im Falle meines Kategoriensystems unterscheide ich nicht zwischen internen und externen Einflussfaktoren, sondern zunächst zwischen Aussagen, die sich auf infrastrukturelle Einflussfaktoren und jenen, die sich auf politische Einflussfaktoren beziehen. Insbesondere die politischen Einflussfaktoren verdeutlichen, dass eine analytische Trennung zwischen inneren und äußeren Einflussfaktoren nicht immer möglich ist. Externer politischer Druck bspw. kann Einfluss auf *Leadership* nehmen, was wiederum intern die Bedingungen für OL verbessern kann, wenn bspw. zusätzliche Ressourcen geschaffen werden, um auf externe und interne Kritik zu reagieren. Ich werde zudem jenen empirischen Hinweisen nachgehen, die auf Machtregime verweisen, also jenen sozialen Prozessen, die das situative Wissen im Feld beeinflussen (Lai & Roccu 2019: 74).

Meine Datenreduktion (Codierung) beschränkt sich im Unterschied zum Vorschlag von Lai & Roccu (2019: 74) zunächst auf alles im Feld erhobene Wissen. Somit beziehe ich die Erfahrungswelt der Interviewten und ihre Fähigkeit, ihr Handeln zu reflektieren, mit

ein. Der angedachte Schritt, externe Machtregime ausgehend vom Material, aber unabhängig vom Untersuchungsfeld zu identifizieren, erfolgt in meiner Umsetzung im Zuge der vierten Erweiterung. Durch das Codieren habe ich empirische Phänomene identifiziert, die in der Analyse von Beschwerden und Reformprozessen aufgegriffen werden (vgl. Simons 2009: 135–136).

### 4.3.3 Die dritte Erweiterung

Die dritte Erweiterung zielt darauf ab »den äußeren Kräften nachzuspüren« (Lai & Roccu 2019: 74), um so herauszuarbeiten, in welchem wechselseitigen Verhältnis die identifizierten sozialen Prozesse stehen, die den Kontext des Lokalen prägen. Anhand des Übergangs vom Partikularen zum Allgemeinen wird die Unterscheidung zu einem positivistischen Vorgehen deutlich. Dieser Prozess erfolgt nicht durch eine gesetzesähnliche Etablierung von Regeln, sondern

»by grounding knowledge about international forces and social structures in their mutual constitution with the local. The process of ›extending out‹ thus shifts our attention from linear, causal associations to a social world where local agency, power relations and international and transnational forces stand in a complex, mutually constitutive relation to one another.« (Ebd.: 74)

Beschwerde- und Reformprozesse eignen sich, um die wechselseitige Bedingtheit des »Lokalen« und »internationaler Kräfte« zu untersuchen. Die Beschwerdeverfahren dienen explizit dazu, festzustellen, inwiefern das Fehlverhalten involvierter Akteure zu negativen Auswirkungen für die Menschen und die Natur in den Projektgebieten geführt hat. Die Untersuchungsberichte bieten umfangreiche Hinweise über die lokalen Gegebenheiten und weitere involvierte Akteure, wie bspw. den Kreditnehmenden und den EDs.

Die Ergebnisse der Bedingungsanalyse stelle ich beschreibend (Kap. 5.1, 5.2) sowie in ihrer wechselseitigen Wirkung dar (Kap. 5.3). Basierend auf den Hinweisen aus den Interviews und der Dokumentenanalyse analysiere ich einen ausgewählten IP-Beschwerdefall ebenfalls entlang des Kategoriensystems und erweitere die Datengrundlage durch IEG- und NGO-Berichte (Kap. 6.1, 6.3). Beschwerdefälle ermöglichen es zu analysieren, wie sich interne und externe Einflussfaktoren gegenseitig beeinflussen und welchen Einfluss diese auf die innerinstitutionellen Dynamiken haben. Die Beschwerdefälle und Reformprozesse stelle ich analytisch dar, indem ich Zusammenhänge zwischen Einflussfaktoren, die über die Kategorisierung hinausgehen, herausarbeite. Es geht darum empirische Phänomene zu identifizieren, die als übergreifend betrachtet werden können und somit Aufschluss hinsichtlich der zweiten Fragestellung (Legitimierung *entwicklungspolitischer* Praktiken) versprechen.

Ob sich diese durch die Beschwerdeverfahren temporär ausgelösten Dynamiken innerhalb der WBG materialisieren, diskutiere ich anhand zweier Reformprozesse (Kap. 6.5). Da Reformprozesse weitreichenden Einfluss auf die Funktionsweise des IP haben können, ist anzunehmen, dass sich im Rahmen der Reformprozesse bürokratische Konflikte (*Bureaucratic Politics*) und Einflüsse externer Debatten rekonstruieren lassen. Wei-

ter nehme ich an, dass sich die Auswirkungen einzelner Beschwerdefälle ebenfalls auf den Verlauf und Ausgang der Reformprozesse auswirken. Das Ergebnis der Reformen ermöglicht Einblicke in die Kräfteverhältnisse innerhalb der WBG und zudem Einsichten hinsichtlich der Verschränkung von geopolitischen Interessen und institutionellen Entscheidungen.

Das Vorgehen in den Fallanalysen kommt einer Datentriangulation (vgl. Simons 2009: 130) gleich, da ich mich auf Interviews, Beobachtungsprotokolle, veröffentlichte und unveröffentlichte Dokumente des Untersuchungsfelds beziehe.

#### 4.3.4 Die vierte Erweiterung

Der vierte Erweiterungsschritt steht für den Prozess der Theorie-Rekonstruktion. Hierbei geht darum die bisherigen Interpretationen und Erklärung anhand von Anomalien und Widersprüchen zwischen den unterschiedlichen Erklärungsansätzen zu kontrastieren (vgl. Lai & Roccu 2019: 74–75). Während fallspezifische Gegebenheiten in positivistischer Forschung als eher hinderlich hinsichtlich der Verallgemeinerung betrachtet werden, sind es die Anomalien, die die erweiterte Fallmethodik in ihrer Aussagekraft stärken (ebd.: 80).

Burawoy (1998) führt hierzu aus, dass es Machtregime seien, die sozialen Situationen Struktur verleihen und soziales Handeln an sich gewisse Machtregime voraussetze und gleichzeitig reproduziere. Weiter macht Burawoy (1998) darauf aufmerksam, dass die Machtregime als umkämpft gelten (ebd.: 18). Die Umsetzung erfolgt, indem ich die identifizierten Einflussfaktoren, einzelne verdichtete Elemente (mehrere Aussagen, die dasselbe ausdrücken) sowie die identifizierten empirischen Phänomene im Hinblick auf die Faktoren treibenden Machtregime lese.

Ich erfasse den *Entwicklungsdiskurs* als auch normative Logiken im Diskurs über Rechenschaftspflicht als soziale Regime (vgl. Ebrahim 2006). Eine Zielsetzung ist es dabei die Widersprüche zwischen den identifizierten normativen und diskursiven Logiken (Kap. 3.5) und den institutionellen Praktiken (Kap. 5, 6) herauszuarbeiten (ebd.: 2). Dieser Schritt zielt darauf ab, situatives Wissen in soziale Prozesse zu übertragen.

Im nächsten Schritt der vierten Erweiterung steht der Einfluss der normativen und diskursiven Logiken auf das erhobene situative Wissen. Ich beschreibe dieses Vorgehen als Theorietriangulation, mit der ich verschiedene theoretische Perspektiven auf das Material anwende, um deren Relevanz für die von mir betrachteten empirischen Phänomene zu prüfen (vgl. Simons 2009: 129). Es geht dabei darum, unterschiedliche Erklärungsansätze gegeneinander abzuwägen, um herauszuarbeiten, welche Theorieansätze sich zur Erklärung beobachteter Phänomene am besten eignen. Die Analyse und Interpretationsschritte der zweiten bis vierten Erweiterung verlaufen dabei nicht linear.

Ich wende Simons (2009) Reflexionen zur Interpretation in der Fallstudienforschung an, um den Charakter zu beschreiben, der die zweite, dritte und vierte Erweiterung geprägt hat. Ziel ist es, ein holistisches Verständnis zu entwickeln, welches die Verknüpfung unterschiedlicher Interpretationsstränge und Ideen bedarf, die zu unterschiedlichen Zeitpunkten im Forschungsverlauf entstanden sind. Gedankengänge sind entstanden durch das wiederholte Lesen der Transkripte und Feldnotizen aus all jenen Betrachtungswinkeln, die im Forschungsprozess angenommen und verworfen wurden. Es han-

delt sich hierbei um einen intuitiven Prozess, der auf der gesamten Datenbreite und analytischen Tiefe basiert und zu jedem Zeitpunkt im Forschungsverlauf auftreten kann. Simons (2009) macht deshalb darauf aufmerksam, dass die Interpretation nicht von Beginn entlang fester Regeln und Verfahren verläuft, sondern im Zuge der Fallstudie ein Vorgehen entwickelt wird (ebd.: 117–118, 126). Das situative Wissen (einzelne Aussagen einer Kategorie, empirische Phänomene) aus den Untersuchungsbereichen (Bedingungen, Beschwerden, Reformen, Diskurs) werden somit in einen sozialen Prozess eingebettet.

Nicht ausschließlich, aber insbesondere im Rahmen der vierten Erweiterung findet die von Simons (2009) hervorgehobene Rolle des Schreibprozesses als zentraler Interpretationsschritt Anwendung. Es handelt sich demzufolge beim Schreibprozess nicht um die Verschriftlichung von bereits zu Ende gedachten Gedanken und in Verbindung gesetzten Argumentationssträngen, sondern vielmehr um einen durch das Schreiben und Umschreiben angeregten Interpretationsprozess, der dem Material einen zusammenhängenden Sinn verleiht (ebd.: 142). In Anwendung auf den vierten Erweiterungsschritt bedeutet dies, dass ich im Zuge des Schreibens bewusst die bisherigen Erklärungsansätze mit identifizierten Anomalien konfrontiert und scheinbare Wahrheiten durch nochmaliges Lesen der erhobenen Materialien in Frage gestellt habe. Ebrahim (2006) zufolge können Problemlösungen durch eine dichte Beschreibung untersuchter Phänomene erreicht werden, die zum Verständnis beitragen, wie das sozial konstruierte Konzept Rechenschaftspflicht funktioniert, wie es angeeignet und manipuliert wird und welche Auswirkungen dies hat (ebd.: 6–7).

Die Analyse sowie die Darstellung meiner Ergebnisse folgen dabei drei Fragen, die den qualitativen Daten einen Sinn verleihen: Beschreibung (Was passiert hier?), Analyse (Wie funktionieren die Dinge hier oder warum eben nicht?) und Interpretation (Welchen Sinn macht das alles?) (vgl. Simons 2009: 121). Dieser Arbeitsschritt entspricht dem, was Simons (2009) als »situated generalization« (ebd.: 164) bezeichnet: »Not so much a generalization – moving out from the specifics of the case to other cases – but more a universal understanding or insight arrived at through intense, in-depth particularization« (ebd.: 164).

Der Prozess der Theoriebildung und Generalisierung durch die Verschriftlichung wird dadurch charakterisiert, dass ich die Spannungen, Widersprüche und Mehrdeutigkeiten zwischen vermeintlich verallgemeinerbaren und den fallspezifischen Erkenntnissen so lange wie möglich aufrechterhalte. Ziel hierbei ist es, die gleichbedeutende Relevanz hervorzuheben, die den kontextspezifischen und den verallgemeinerbaren Erkenntnissen des untersuchten Falles zugewiesen werden sollte. Das Tiefenverständnis des Falles ergibt sich nicht aus dem einen oder dem anderen, sondern aus deren Spannungsverhältnis (ebd.: 167). Den Geltungsbereich dieser Erkenntnisse diskutiere ich weiter unten (Kap. 8.1.2).

Insgesamt ziehe ich also drei empirische Untersuchungsbereiche heran: institutionelle Bedingungen, Praktiken und Prozesse und den Rechenschaftsdiskurs der Interviewten. Die empirischen Untersuchungsbereiche versprechen eine Analyse der gegenseitigen Bedingtheit vielfältiger Einflussfaktoren und ermöglichen so herauszuarbeiten, inwiefern das lokal erhobene Wissen der Interviewten von Machtregimen beeinflusst wird und umgekehrt. In der institutionellen Bedingungsanalyse erfolgt dies anhand des

Verhältnisses zwischen infrastrukturellen und politischen Einflussfaktoren. In den Beschwerde- und Reformprozessen lassen sich die Interaktionsverhältnisse zwischen den internen und externen Akteuren und politischen Einflussfaktoren analysieren. Die empirischen Phänomene sowie der innerinstitutionelle Rechenschaftsdiskurs der Expertinnen werden vor dem Hintergrund der erkenntnistheoretischen Zugänge theoretisch eingebettet.

Nachdem ich die vier Erweiterungsschritte konzeptionell und in ihrer Anwendung auf den Untersuchungsgegenstand dargelegt habe, werde ich folgend den Datenkorpus und die Erhebungsinstrumente, die zur Anwendung kamen, diskutieren. Weiter zeige ich, wie die einzelnen Methoden entlang der Bedeutung von Reflexivität und Macht ineinandergreifen (vgl. Simons 2009: 130).

## 4.4 Methodenwahl und empirische Erhebungsinstrumente

### 4.4.1 Empirikorpus und Datenerhebung

In Anlehnung an Ametowobla u. a. (2017: 773–776) führe ich die unterschiedlichen Datenarten auf, auf die ich in meiner Fallstudie zurückgreife und beschreibe zudem, wie ich mir im Zeitverlauf deren Entstehungskontext erschlossen habe.

Von Beginn an meiner Promotion führte ich ein Forschungstagebuch, in dem ich meine Ideen und Gedanken notierte, um diese im weiteren Verlauf immer wieder reflektieren zu können. So wurden Erkenntnisgewinne im Zeitverlauf für mich rekonstruierbar. In Anlehnung an Przyborski & Wohlrab-Sahr (2014b) habe ich in diesem Forschungstagebuch zunehmend Feldforschungsnotizen im direkten Anschluss an die entsprechenden Beobachtungen festgehalten (ebd.: 53). Ab diesem Zeitpunkt begann ich zudem über Medienberichte, Untersuchungsberichte, Websites von Organisationen und die bestehenden Kontakte erste potenzielle Interviewpartnerinnen zu identifizieren. Insbesondere die Kontakte zu NGOs halfen dabei Informationen zu gesprächsbereiten Personen innerhalb der WBG und den Beschwerdemechanismen zu erhalten.

Mit zunehmendem Feldzugang nahm ich u. a. an Fachgesprächen zum Thema Beschwerdemechanismen in Berlin und Washington D.C. teil. Hier konnte ich die Interaktionen zwischen den Expertinnen aus den Finanzinstitutionen, den Beschwerdemechanismen, Politik und NGOs beobachten und weitere Expertinnen im Untersuchungsfeld identifizieren.

Insgesamt sind im Zeitraum von Januar 2018 bis Dezember 2019 100 Seiten Gedanken- und Beobachtungsprotokolle entstanden. Ich unterscheide Rand- und Hintergrundgespräche dahingehend, dass Hintergrundgespräche wie formelle Interviews in Reaktion auf eine Interviewanfrage vereinbart wurden, eine Aufnahme mit einem Diktiergerät jedoch nicht erwünscht war. Randgespräche hingegen entstehen eher zufällig im Zuge sozialer Interaktionen im Rahmen von Veranstaltungen, ohne dass die Gesprächspartnerinnen vorab über mein Forschungsprojekt informiert worden waren. Einige der Treffen, an denen ich teilgenommen habe, fanden unter der Anwendung der *Chatham House Rules* statt. Diese besagen, dass geteilte Informationen verwendet werden dürfen, ohne diese jedoch in Zusammenhang mit teilnehmenden Personen zu

setzen. Weder Identitäten noch Zugehörigkeiten der Teilnehmerinnen dürfen preisgegeben werden.<sup>1</sup> Ziel dieser Treffen ist es, einen Raum zu schaffen, in dem Menschen in den Austausch zu kontroversen Themen treten. Ich habe die gewonnenen Eindrücke als Hintergrundinformationen verwendet, um weitere Kontakte zu knüpfen und wichtige Themen oder Kontroversen zu identifizieren.

Im April 2018 habe ich als Gast an einem fünftägigen Netzwerktreffen von internationalen NGOs teilgenommen, die zum Thema Beschwerdemechanismen arbeiten. Das Netzwerk nennt sich *International Advocacy Working Group* (IAWG).<sup>2</sup> Die NGOs des Netzwerks unterstützen betroffene Menschen Beschwerden einzureichen und begleiten diese durch den Prozess. Zeitgleich setzen sie sich bei den zuständigen Ministerien und Parlamenten sowie direkt bei den finanzierenden Banken für deren Belange ein. Die Teilnahme an diesem Treffen ermöglichte es mir, die aktuellen Themen des Forschungsbereichs aufzugreifen und mit meinen bis dahin formulierten Forschungserkenntnissen abzugleichen.

Im Rahmen zweier Forschungsreisen nach Washington D.C.<sup>3</sup> habe ich 55 formelle Expertinneninterviews durchgeführt, die durch eine Interviewanfrage initiiert worden waren und die Intention hatten, die Inhalte des Gesprächs im Rahmen meiner Dissertation zu verwenden. Vier weitere Interviews habe ich im Rahmen meiner Feldforschung in Uganda im Jahr 2016 durchgeführt (vgl. Schäfer 2016). Insgesamt sind 45 Interviews mit 42 verschiedenen Personen direkt in die Analyse eingeflossen. Bei sechs dieser Interviews war keine Tonaufnahme erwünscht. In diesen Gesprächen habe ich Notizen angefertigt, die im Anschluss an das Gespräch durch ein Gedankenprotokoll ergänzt wurden. Die Interviews dauerten im Durchschnitt 60 Minuten. Die 42 Personen habe ich wie folgt gruppiert:

Tabelle 1: Interview Akteursgruppen

Interviewgruppen	Anonymisierte Bezeichnung	Anzahl
IP: IP-Vorsitzende, IP-Mitarbeiterinnen, Sekretariatsleitung.	Ein IP-Mitglied	9
CAO: CAO-Vorsitzende, Mitarbeitende aus der Richtlinienüberprüfung, dem Streitbeilegungsverfahren und der Beratungsfunktion.	Ein CAO-Mitglied	4
Projektzyklus: WB-Länderdirektorinnen, OPCS (Operations Policy and Country Services), Projektleiterinnen, Richtlinien-Expertinnen, Evaluierungs- und Monitoring Expertinnen, Management.	Eine Projektbeteiligte	9

1 Website Chatham House: <https://www.chathamhouse.org/chatham-house-rule> (letzter Aufruf: 30.08.2023).

2 Website der IAWG: <https://www.accountabilitycounsel.org/accountability-resources/iawg/> (letzter Aufruf: 30.08.2023).

3 September 2018 bis Dezember 2018 und September 2019 bis Dezember 2019.

Interviewgruppen	Anonymisierte Bezeichnung	Anzahl
Exekutivdirektorium: Exekutivdirektorinnen und Beraterinnen.	Ein Mitglied des Exekutivdirektoriums	4
WBG externe Beteiligte aus NGOs, Aktivistinnen, Stiftungen, Politikerinnen, Akademikerinnen und Mitglieder aus WBG externen Beschwerdemechanismen.	Eine externe Expertin	12
Uganda-Beschwerde (TSDP): Bewohner aus der Projektregion und Mitarbeiterinnen der beschwerdeführenden NGO.	Eine Beschwerdeführende	4
Summe		42

Eigene Darstellung.

Die Zuordnung lässt sich nicht in allen Fällen eindeutig umsetzen<sup>4</sup>, da Menschen teilweise mehrere Funktionen in ihrer Laufbahn eingenommen haben. Wenn bspw. eine Person als Akademikerin und als Mitglied eines Beschwerdemechanismus tätig war, habe ich diese Person zur Gruppe der Beschwerdemechanismen zugeteilt, da mein Fragebogen die institutionellen Praktiken und somit ihr Erfahrungswissen während der aktiven Zeit als Mitglied des Beschwerdemechanismus adressiert. In zwei weiteren Fällen habe ich ehemalige Mitarbeiterinnen, die zunächst in Beschwerdemechanismen tätig gewesen waren, im Anschluss aber in Bereiche des Managements gewechselt sind, dem Management zugeordnet, da ihre zeitliche Zugehörigkeit zum Management jener zum Beschwerdemechanismus um ein Vielfaches überstieg. Insgesamt gab es sieben Personen, die mehreren Akteursgruppen zugeteilt werden konnten.

Nach den ersten Interviews wurden teilweise weitere Interviewpartnerinnen vorgeschlagen, sodass ich die Interviewten innerhalb und außerhalb der WBG im Schneeballsystem erreicht habe. Diese Vorgehensweise ermöglichte es mir zudem, die Expertinnen entsprechend meines aktuellen Erkenntnisstands und Interesses auszusuchen, da sich dies im Zuge meines iterativen Forschungsprozesses veränderte. So konnte ich im Hinblick auf das erhobene Material und die bisherigen Interviewpartnerinnen zwischen den verschiedenen Akteursgruppen priorisieren, um die erwünschte Kontrastierung zu erreichen, die möglichst das gesamte Forschungsfeld abbildet (vgl. Klemm & Liebold 2017: 317–318).

Die Aussage von Pflüger u. a. (2017), dass es die Zustimmung der Führungskräfte bedarf, um Zugang zu Organisationen zu erhalten (ebd.: 399), hat sich in meiner Forschung nicht bestätigt. Es gab nur einen Fall, in dem ich ein Interview mit der Vorgesetzten abstimmen musste. Zu allen anderen Interviewpartnerinnen erfolgte die Kontaktaufnahme direkt über individuelle E-Mail-Adressen. Alle Mitarbeiterinnen der WBG können

4 Sowohl in der Gruppenaufteilung als auch in der Ergebnisbeschreibung differenziere ich nicht zwischen ehemaligen und gegenwärtigen Mitarbeiterinnen, um eine stärkere Anonymisierung zu ermöglichen. Im Rahmen der Analyse werden die Aussagen im Hinblick auf die zeitlichen Erfahrungshorizonte berücksichtigt.

zudem über ein internes Ticketsystem externen Personen einen Besucherausweis ausstellen lassen. In den meisten Fällen, so mein Eindruck, wurden die Vorgesetzten nicht über die Interviews informiert. Ich habe alle Gruppen als autonom in ihren Entscheidungen wahrgenommen. Interviews wurden in und außerhalb der WBG durchgeführt. Viele Absprachen wurden kurzfristig über Anrufe und Kurznachrichten verschoben und während oder nach der offiziellen Arbeitszeit durchgeführt.

Weiterhin habe ich mehr als 800 Seiten Untersuchungsberichte des IP analysiert. Die Recherche erfolgte teilweise vor der Erhebung und zum Teil in Reaktion auf Hinweise in den Interviews, um Hinweise und Aussagen von Interviewten zu überprüfen und zu erweitern. Häufig wurde ich von den Interviewten auf Beschwerdefälle hingewiesen.

Im Kontext meiner zweiten Forschungsreise habe ich im November 2019 an der Jahrestagung<sup>5</sup> der WBG und des IWF in Washington D.C. teilgenommen. Darüber hinaus habe ich am jährlichen Netzwerktreffen der Beschwerdemechanismen, dem IAMnet<sup>6</sup>, teilgenommen. Hier findet ein fachlicher Austausch zwischen den Mitarbeiterinnen der Beschwerdemechanismen statt, indem die Herausforderungen hinsichtlich der spezifischen Mandate und institutionellen Bedingungen diskutiert werden. Es waren annähernd 60 Personen anwesend. Ich besuchte weitere Veranstaltungen, wie Fachdiskussionen mit Teilnahme der Mitarbeiterinnen der Beschwerdemechanismen, Mitarbeiterinnen der WBG und NGOs. Hier konnte ich Eindrücke hinsichtlich der Diskussionskultur, des *Framings* der Arbeitsfelder, die Art der Zusammenarbeit sowie Konflikte zwischen den Akteursgruppen beobachten. Diese Beobachtungen wurden als Hintergrundwissen im Zuge der Analyse berücksichtigt. Darüber hinaus habe ich im Rahmen eines Praktikums bei der Organisation *urgewald* im Sommer 2019 an Gesprächsterminen im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) als auch einer Fachdiskussion im Deutschen Bundestag teilgenommen.

Im nächsten Schritt erfolgte die Erweiterung der Datenbasis. Nach Kaiser (2014) dient die Erweiterung der Datenbasis einer »Plausibilisierung durch eine »zweite Quelle« (ebd.: 111). Zur Erweiterung des Materials der durchgeführten Interviews habe ich zudem auf die Evaluierungsberichte der IEG<sup>7</sup> zurückgegriffen. Die IEG veröffentlicht mehrere Evaluationen jährlich, die auf umfänglichen Mitarbeiterinnenbefragungen basieren, sodass die Berichte einen tiefen und breiten empirischen Einblick in die Organisationskultur, ihre Anreize wie auch in die Kommunikationsstrukturen und Prozesse ermöglichen. Sieben Berichte aus den Jahren 2010 bis 2019 stehen dabei im direkten Zusammenhang mit meiner Fragestellung und wurden deshalb analysiert.<sup>8</sup> Die analysierten IEG-Berichte umfassen jeweils zwischen 100 und 300 Seiten. Die Relevanz eines Berichts zu identifizieren, stellt vor dem Hintergrund des Umfangs und der Anzahl an Veröffentlichungen der IEG eine große Herausforderung dar. Welche politische Rolle der IEG und ihrer Berichte im Hinblick auf die Arbeit des IP zukommt, ist Teil der Bedingungs- und Kontextanalysen (Kap. 4.4.2).

5 Website zu den WBG/IMF Jahrestagungen: <https://www.worldbank.org/en/meetings/splash> (letzter Aufruf: 30.08.2023).

6 Website des IAMnet: <https://inadbg5.adb.org/ocrp002p.nsf> (letzter Aufruf: 30.08.2023).

7 Website der IEG: <https://ieg.worldbankgroup.org/> (letzter Aufruf: 30.08.2023).

8 IEG (2010, 2014, 2015, 2016, 2019 a, b, c).

Zudem habe ich in etwa 150 Seiten interne, unveröffentlichte Sitzungsprotokolle des Exekutivdirektoriums eingesehen, die im Hinblick auf die Interpretation und Validierung des Gesagten in den Interviews verwendet wurden. Diese gaben Aufschluss über Positionen Beteiligter im Verlauf von Beschwerde- und Reformprozessen. Zudem konnte ich vergleichen, auf welcher Ebene und anhand welcher Aspekte intern diskutiert wurde und wie ein Ergebnis, bspw. eines Reformprozesses, nach außen kommuniziert wurde. All diese Einblicke vermitteln ein Tiefenverständnis des Forschungsfelds. Um der Vielfältigkeit des erhobenen Materials gerecht zu werden, ist hinsichtlich der Auswertung und Interpretation eine methodische Offenheit erforderlich (vgl. Ametowobla u.a. 2017: 774). Wie ich die unterschiedlichen Eigenschaften des erhobenen Materials in meine Arbeit integriere, erläutere ich in den folgenden Abschnitten.

#### 4.4.2 Anwendung der Dokumentenanalyse

Bei Dokumenten handelt sich häufig um verschriftlichte und teilweise verbindliche Regeln, an denen sich das innerorganisationale Handeln ausrichtet. Organisationsforschung allgemein ist demnach mit einem Untersuchungsbereich befasst, in dem Dokumenten und deren Analyse eine hohe Aufmerksamkeit zu Teil wird (vgl. Schmidt 2016: 444–445). Die Dokumente, die ich analysieren habe, »können als »natürliche Daten« bezeichnet werden, da sie von den sozialen Akteuren in einem sozialen Handlungskontext selbst erzeugt werden« (Meyer & Meier zu Verl 2014: 252–253).

Die Frage, ob die Dokumentenanalyse überhaupt die richtige Methode ist, um den Erkenntnisgewinn zu fördern, hängt u.a. davon ab, ob die zu untersuchenden Prozesse gut dokumentiert und zugänglich sind. Zudem ist zu prüfen, ob die ausgewählten Dokumente Träger der dem Forschungsgegenstand zugeschriebenen Wissensbestände sind und diesen somit repräsentieren (ebd.: 4–7). Hinsichtlich der ersten Erweiterung durch die IEG-Berichte sind die Zugänglichkeit und Qualität der Dokumentation ohne Zweifel gegeben. Die Qualität der IP-Falldokumente ergibt sich aus ihrer ausführlichen und detaillierten Dokumentation sowie ihrer zeitnahen Verfügbarkeit. Auch im Hinblick auf die zu untersuchenden Reformprozesse eignet sich die Dokumentenanalyse nur dann, wenn die Zugänglichkeit der Dokumente gegeben ist. In Bezug auf die *IP-Toolkit-Reform* hatte ich Zugriff auf interne Sitzungsprotokolle der verantwortlichen Arbeitsgruppen des Exekutivdirektoriums, sodass viele hilfreiche Kontextfaktoren identifizierbar und Konfliktlinien der Entscheidungsprozesse nachvollziehbar waren. Zudem habe ich Interviews mit Beteiligten durchgeführt und untersucht, inwiefern sich im Rahmen der IP-Beschwerdeverfahren informelle Praktiken identifizieren lassen, die Einzug in die Reformprozesse erhalten haben.

Obwohl eine Dokumentenanalyse hinsichtlich ihrer Aussagekraft bspw. über informelle Prozesse begrenzt ist (ebd.: 8), kann diese durch Kombinationen mit weiteren Methoden kompensiert werden, sodass sich die Analyse nicht auf das Geschriebene eines Dokuments beschränkt (Kap. 4.4.1). Schmidt (2017) verweist hinsichtlich der Erstellung von Dokumenten darauf, dass das primäre Ziel dieser nicht unbedingt die Dokumentation ist, sondern dass durch einen Dokumentationsprozess eine bestimmte Wirkung erzielt werden soll (ebd.: 463). So kann eine Dokumentenanalyse auf den Inhalt, den Kontext oder auf die beabsichtigte Wirkung abzielen (ebd.: 450–451). Letzteren Aspekt habe

ich im Hinblick auf die legitimierende Wirkung des IP-Beschwerdeverfahrens angewendet. Schmidt (2017) fügt hinzu, dass wenn mit der Dokumentation von Fehlverhalten zudem Sanktionen einhergehen, eine gewisse Wirkung zu erwarten ist. Weiter gehe es darum, eine Kontrollfunktion auszuführen, Fehler sichtbar und in der Zukunft vermeidbar zu machen (ebd.: 463).

Diese Eigenschaften lassen sich auf den Dokumentationsprozess des IP übertragen, sodass ich das IP-Berichtswesen als Ausgangspunkt der Wirkungsanalyse betrachte. Die erhöhte Aufmerksamkeit, die den Berichten des IP zukommt, lässt sich u.a. über den politischen Gehalt der Dokumente erklären, weshalb ich im Folgenden diesen in Bezug auf die unterschiedlichen Untersuchungsbereiche meiner Forschung exemplarisch veranschaulichen möchte. Für alle von mir interviewten Akteursgruppen spielen die vom IP veröffentlichten Dokumente, insbesondere die Untersuchungsberichte, eine große Rolle. Der politische Gehalt lässt sich wie folgt skizzieren: Die zentrale Aufgabe der Beschwerdemechanismen ist zu überprüfen, ob sich das Management und die Mitarbeiterinnen während der Planung und Umsetzung von weltbankfinanzierten Projekten an die eigenen Umwelt- und Sozialrichtlinien gehalten haben. Ist dies nicht der Fall, wird dies in den IP-Falldokumenten detailliert festgehalten und veröffentlicht. Insbesondere die Veröffentlichung und die damit einhergehende Offenlegung möglicher Nichteinhaltung schreibt den IP-Untersuchungsberichten einen hohen politischen Gehalt zu. NGOs nutzen die Untersuchungsberichte der Beschwerdemechanismen als Argumentationsgrundlage für ihre Kritik am operativen Geschäft der WBG. Veröffentlichungen mit politisch brisanten Informationen können zudem zu politischem Einfluss verhelfen, wenn diese Dokumente medienwirksam eingesetzt werden oder über Ministerien und Parlamente versucht wird, politischen Druck auf die WBG auszuüben. Welchen Einfluss dies darüber hinaus auf innerorganisatorische Prozesse hat, ist Teil dieser Forschungsarbeit.

Neben dem innerorganisatorischen Einblick ermöglichen die IP-Untersuchungsberichte zudem einen detaillierten Einblick in die lokalen Bedingungen, in denen Projekte umgesetzt werden. Somit werden die auf Ebene multilateraler Finanzinstitutionen getroffenen Entscheidungen zu Investitionsvorhaben mit den lokalen Auswirkungen in Zusammenhang gebracht. Beschwerdeverfahren des IP<sup>9</sup> und des CAO<sup>10</sup> standen bereits mit Gerichtsprozessen in Verbindung. Dies verdeutlicht, dass es sich bei den Untersuchungsberichten nicht nur um innerorganisatorisch relevante Dokumente handelt, sondern diesen ein hoher politischer Stellenwert zukommt.

Die durch die IP-Untersuchungsberichte geschaffene Transparenz hinsichtlich der Einhaltung und Nichteinhaltung eröffnet somit der Organisationsforschung Zugang zur Analyse informeller Prozesse und Problemfelder, die ohne die Berichte nicht ohne weiteres identifizierbar wären. Die Dokumente sind dabei nicht nur als Quelle, sondern auch als Repräsentation eines bestimmten Ereignisses zu betrachten (vgl. Schmidt 2016: 444). Dem IP-Berichtswesen kommt deshalb eine hohe politische Bedeutung zu.

Den IEG-Berichten kommt ein analytisch hoher Stellenwert zu. Eine Herausforderung im Forschungsprozess bestand in der Auswahl und Identifikation geeigneter Do-

9 IP-Beschwerde Nr. 7: Yacyretá Hydroelectric Project (Argentinien und Paraguay, 1996).

10 CAO-Beschwerden (Honduras – Dinant, 2012, 2014, 2015.); CAO-Beschwerde (Tata Ultra Mega/Mundra and Anjar, 2011).

kumente, da die WB zahlreiche Evaluierungen veröffentlicht. Auch wenn der Zugang zu den IP und IEG-Berichten rein technisch gegeben ist, waren es die Hinweise von involvierten Expertinnen, die die Identifikation jener Dokumente mit hohem politischem Gehalt in Bezug auf das Erkenntnisinteresse vereinfacht haben (ebd.: 461). Die IEG-Evaluation *Behind the Mirror* (vgl. IEG 2016) habe ich bspw. analysiert, nachdem ich in einem Interview erfahren hatte, dass es große institutionelle Kontroversen um die Veröffentlichung des Berichts gab. Die Evaluierung untersuchte u.a. die Eignung der Selbstevaluierungssysteme des Managements zur Überprüfung der Projektergebnisse. Zudem wurde untersucht, inwiefern die Selbstevaluierungssysteme geeignet sind, um OL zu fördern, und wie sich organisatorische Anreize, Normen, Kulturen und Praktiken auf die Erstellung und Verwendung von Selbstevaluierungen auswirken (ebd.: 10–11). Somit bestehen zahlreiche Überschneidungen mit dem dargelegten Erkenntnisinteresse, aufgrund dessen die Dokumentenanalyse der IEG-Evaluation in Form einer Inhaltsanalyse als vielversprechend erachtet wurde. Empirische Organisationsforschung kann demnach kaum auf einen direkten Austausch mit Beteiligten des Untersuchungsfelds verzichten, denn nur so sind Einblicke in informelle Dynamiken wie bspw. Hintergrundinformationen zum Entstehungskontext möglich (vgl. Schmidt 2016: 461; Benner u.a. 2009: 230–231).

Nachdem ich die Anwendungsgebiete der Dokumentenanalyse sowie den politischen Gehalt der Dokumente dargelegt habe, folgt eine Übersicht zur Umsetzung der unterschiedlichen Anwendungsformen. Im Rahmen meiner Forschung habe ich drei unterschiedliche Formen der Dokumentenanalyse angewendet: die Inhalts-, Wirkungs- und Kontextanalyse (vgl. Schmidt 2016: 450–464). Die Inhaltsanalyse eines Dokuments stellte den ersten Arbeitsschritt dar, da dieser als Grundvoraussetzung für die beiden weiteren Analyseschritte angesehen werden kann. Als Untersuchungsgegenstand lässt sich ein Dokument also nach inhaltlichen Aspekten analysieren. Die Inhaltsanalyse kann zudem dafür genutzt werden, um Kontextinformationen zum eigentlichen Untersuchungsgegenstand zu erheben. Da auch Dokumente nicht objektiv sind, sondern von Menschen erstellt werden, kann auch der Entstehungskontext eines Dokuments im Fokus der Analyse stehen (ebd.: 451).

Zu Beginn der Forschung diente die qualitative Inhaltsanalyse (ebd.: 452–456) der IP-Falldokumente und weiterer Veröffentlichungen des IP, bspw. Jahresberichte, hauptsächlich der Informationsgewinnung und Exploration des Untersuchungsfelds. Die Inhaltsanalysen der verwendeten Dokumente folgten dabei der Zielsetzung möglichst große Datenmengen des Datenkorpus durch Reduktion und Strukturierung des Materials und die Identifikation von Kernaussagen verwertbar zu machen (vgl. Blatter u.a. 2018: 115). Eine weitere Dokumentenanalyse als Wirkungsanalyse nach Schmidt (2017: 463–464) habe ich im Anschluss an die zweite Erhebungsphase in Bezug auf die IP-Untersuchungsberichte der ausgewählten Beschwerde durchgeführt (Kap. 6.3). Hinsichtlich der Wirkungsanalyse gibt Schmidt (2017) den wichtigen Hinweis, dass diese nicht auf der Textebene verbleiben kann, sondern sich die empirischen Auswirkungen eines Dokuments oder Dokumentationsprozesses durch die Anwendung weiterer Methoden erschließen muss (ebd.: 464). Die Analyse erfolgte entlang der Einflussfaktoren von Benner u.a. (2009), sodass die Dokumentenanalyse ergänzend weitere empirische Hinweise auf den Beitrag von Beschwerdemechanismen zum OL anhand der Expertinneninterviews identifiziert werden konnten (Kap. 6.3). In Bezug auf die

beiden untersuchten Reformprozesse (Kap. 6.5) habe ich eine Dokumentenanalyse als Kontextanalyse durchgeführt, um Kontextinformationen zu den Bedingungen für einen möglichen Beitrag von Beschwerdemechanismen zu OL innerhalb der WB zu identifizieren. Hier erhoffte ich mir vor allem mehr über die geopolitischen Positionierungen einzelner Stakeholder zu erfahren und darüber, wie institutionelle Veränderungen im Vergleich und in Relation zu anderen Institutionen verhandelt werden.

Alle Dokumente wurden in MaxQDA eingefügt und vollständig gelesen, um einen ersten Eindruck vom Material zu erhalten. Dabei habe ich in Anlehnung an Ametowobla u. a. (2017: 776–777) sowohl den Entstehungskontext als auch die formalen Charakteristika des Materials im Hinblick auf die Auswertung reflektiert. Alle beschriebenen Dokumente wurden entlang des Kategoriensystems analysiert, das heißt gelesen und Textpassagen in die Kategorien eingeordnet (»codiert«). Dieses Vorgehen entspricht jenem während der Codierung der Transkripte, welches ich weiter unten ausführlich darstelle (Kap. 4.4.4).

Alle Dokumentenanalysen erfolgten im iterativen Verfahren. Die interviewten Expertinnen der Beschwerdemechanismen sind diejenigen Personen, die an der Erstellung der Dokumente beteiligt waren. Die Wirkungsanalysen der IP-Falldokumente wurden wiederum über die in den Interviews identifizierten Kontextfaktoren und Informationen der Inhaltsanalysen erweitert. Die Dokumentenanalysen sind demnach in den dritten und vierten Erweiterungsschritt (Kap. 6, 7) eingeflossen. Nachdem ich die Zielsetzung und Umsetzung der Dokumentenanalyse dargelegt habe, folgt die ausführliche Darstellung der Erhebungsmethode Expertinneninterviews.

### 4.4.3 Expertinneninterviews

#### 4.4.3.1 Expertinnenwissen und politischer Gehalt des Wissens

Im Hinblick auf die Zuschreibung von Expertinnenwissen möchte ich darauf hinweisen, dass dieses Wissen vor allem deshalb so bezeichnet wird, weil es für andere schwer zugänglich ist. Sogenannte Expertinnen arbeiten in einem institutionellen Kontext, dessen Wissensformen die veröffentlichten Dokumente der Organisation übersteigen. Diese Wissensformen sind inhaltlich und diskursiv durch das organisationale Umfeld geprägt (vgl. Klemm & Liebold 2017: 306–307) und durch die Expertinnen selbst nur schwer aufzubrechen. Wenn Expertinnen und ihr Wissen zur Lösung eines gegebenen Problems herangezogen werden, stehen häufig nur jene Lösungsstrategien zur Verfügung, die sie aufgrund ihrer beruflichen Sozialisation erworben haben. Ich möchte im Rahmen dieser Arbeit deshalb Expertinnenwissen als eine Wissensform von vielen betrachten, die es hinsichtlich der ihnen zugeschriebenen Legitimität zur Problemlösung zu hinterfragen und zu verkomplizieren gilt (vgl. Schöneberg 2019: 112).

Expertinnen können prinzipiell all diejenigen sein, denen eine spezifische Wissensform zugeschrieben wird, welche sie als Teil eines Handlungsfelds erworben haben (vgl. Niederberger & Drejack 2018: 191). In Bezug auf meinen Forschungsbereich gelten alle jene Personen als Expertinnen, denen ich über den Untersuchungsbereich Beschwerdemechanismen Wissen zuschreibe, welches nicht ohne Weiteres zugänglich ist. Das sind Personen, die in Beschwerdemechanismen gearbeitet haben, als Managerin oder TTL in einen Beschwerdeprozess involviert waren oder bspw. als Aktivistinnen und Vertreterin-

nen von NGOs Beschwerdeverfahren begleiten (ebd.: 190). Zielsetzung war es möglichst vielfältige Perspektiven einzuholen. Ich habe deshalb verschiedene Akteursgruppen mit unterschiedlichen Erfahrungshorizonten auf unterschiedlichen Hierarchieebenen berücksichtigt. Die Akteursgruppen stellen eine wichtige Grundlage dafür dar, möglichst vielfältige Perspektiven auf die organisationalen Lern- und Wandlungsprozesse, die von den Beschwerdemechanismen ausgehen, qualitativ erfassen zu können (ebd.: 306). Niederberger & Dreiack (2018) verweisen darauf, dass die inneren Prozesse von IOs durch Interaktionsprozesse der IO mit ihrer Umwelt in wechselseitiger Beeinflussung mit politischen Prozessen stehen. Die Interviews ermöglichen so Einblicke in diese Aushandlungsprozesse und Dynamiken zwischen Außenwelt und Innenwelt der IO (ebd.: 193).

Da IOs wie die WBG häufig in der Kritik stehen, gilt der Legitimationsdruck für die Mitarbeiterinnen individuell, aber auch für die IO als Ganzes. Der daraus resultierende politische Gehalt dieser Wissensbestände ist einerseits von großer Bedeutung für die Organisationsforschung, andererseits sollte dieser auch im Hinblick auf mögliche Instrumentalisierungsversuche seitens der Interviewten reflektiert werden (ebd.: 193). Diese Berücksichtigung erfolgt durch den Abgleich der Antworten kritischer Fragen innerhalb der Akteursgruppe als auch im Hinblick auf Unterschiede zwischen den Aussagen verschiedener Akteursgruppen.

#### 4.4.3.2 Erkenntnisinteresse und Wissensarten

Mein Forschungsinteresse im Hinblick auf die erste Fragestellung (institutionelle und politische Bedingungen für OL) geht vom Konzept des OL aus, welches ich als ein nicht direkt messbares Konzept beschreibe, für dessen Erforschung ich deshalb u.a. auf Expertinneninterviews zurückgreife (vgl. Heucher u.a. 2018: 200). Insbesondere dann, wenn es sich wie beim OL um noch nicht etablierte Prozesse handelt, sondern um ein im Untersuchungsfeld aufkommendes neues Phänomen, ist eine analytische Differenzierung notwendig. Um mich der organisationalen »Wirklichkeit« hinsichtlich des zu untersuchenden Phänomens zu nähern, unterscheide ich zwischen formellem Handeln, verschriftlicht durch Richtlinien und Handreichungen sowie praktischem Handeln. Letzteres weicht nicht selten von Ersterem ab. Hinweise auf Abweichungen der organisationalen Praxis lassen sich über die Sprachpraxis der Expertinnen rekonstruieren (vgl. Klemm & Liebold 2017: 317). Nicht nur die Sichtweisen der Interviewten stehen im Fokus des Forschungsinteresses, sondern auch die Interaktionen zwischen den Akteuren des Untersuchungsfelds.<sup>11</sup> Hinzu kommen die institutionellen Bedingungen, die den Beitrag der Beschwerdemechanismen zum OL beeinflussen (vgl. Klemm & Liebold 2017: 300). Beschwerdemechanismen operieren an einer Schnittstelle zwischen operativem Geschäft, Management, Exekutivdirektorium und externen Akteuren (Individuen, NGOs, Regierungen). Demnach zielt das Erkenntnisinteresse auf verschiedene Wissensarten bei verschiedenen Beteiligten ab.

Ich unterscheide mit Niederberger & Dreiack (2018) vier Wissensarten: Erfahrungs-, Betriebs-, Funktions- und Kontextwissen. Diese Unterscheidung wurde für die Auswahl der Expertinnen im Hinblick auf das Erkenntnisinteresse reflektiert. Während Erfahrungswissen über die Berufserfahrung zunimmt, wird es durch die individuelle Biogra-

11 U.a. Mitarbeiterinnen des IP und des CAO, Management, TTLs, NGOs.

fie und durchlebte Ereignisse charakterisiert. Die Autorinnen halten es für wichtig Expertinnen mit viel Erfahrungswissen in die Forschung einzubeziehen. Betriebswissen hingegen wird dadurch charakterisiert, dass hierbei Wissen über das eigene Handlungsfeld abgefragt wird, weshalb die Expertinnen auch in der Lage sind, informelle Prozesse und Regeln preiszugeben. *Operation Officer* nehmen am gesamten IP-Beschwerdeverlauf teil und können durch ihre Teilnahme an Feldbesuchen und Erfahrungen vor Ort den Entstehungsprozess eines Untersuchungsberichts erläutern und die IP internen Dynamiken schildern. Um Einschätzungen hinsichtlich des Ausmaßes interner Lernaktivitäten seitens des IP vorzunehmen, habe ich zudem die Anzahl durchgeführter interner Trainings und Informationsveranstaltungen inklusive der Teilnehmerinnenzahl erfragt, da diese nicht offiziell erfasst werden.

Funktionswissen wiederum wird durch seine bereichsübergreifende Beurteilung von Situationen, Ereignissen und Prozessen charakterisiert. Um hierzu in der Lage zu sein, müssen die Expertinnen sich auf einer höheren Hierarchieebene befinden, um Einblick in die übergreifenden Prozesse zu erhalten (ebd.: 191, 196). Der Unterschied zwischen Erfahrungs- und Funktionswissen lässt sich wie folgt verdeutlichen. Während eine *Operation Officer* viele Auskünfte über IP interne Auskünfte geben kann, die sich auf den Arbeitsalltag beziehen (Betriebswissen), nimmt eine IP-Vorsitzende an Sitzungen des Exekutivdirektoriums teil und trifft sich mit den Führungskräften anderer Abteilungen. Sie kann somit abteilungsübergreifende Prozesse und Dynamiken beschreiben (Funktionswissen).

Beim Kontextwissen wiederum handelt es sich um interdisziplinäre Wissensbestände im Hinblick auf das organisationale Handlungsumfeld der Organisation bzw. den institutionellen Kontext des Untersuchungsgegenstands Beschwerdemechanismen. Diese Wissensbestände können je nach Erfahrung und Biografie der Interviewten (siehe Erfahrungswissen) bei organisationsexternen und -internen Personen erhoben werden (ebd.: 191, 196). Hinsichtlich meiner Forschung handelt es sich hierbei häufig um NGO-Mitarbeiterinnen, Mitarbeiterinnen von Stiftungen, die die NGOs finanzieren, Politikerinnen und Akademikerinnen, also all jene Beteiligte, die im direkten Handlungsumfeld des IP und der WBG aktiv sind.

Die Erhebung der unterschiedlichen Wissensformen erfolgt dabei in Abhängigkeit zum Erkenntnisinteresse und den Interviewpartnerinnen in jedem Interview kombiniert (ebd.: 312).

Nachdem ich dargelegt habe, in welchem Verhältnis mein Erkenntnisinteresse zu den erhobenen Wissensarten steht, erläutere ich im nächsten Schritt den Zusammenhang zwischen unterschiedlichen Interviewformen und Wissensarten.

#### 4.4.3.3 Interviewformen und Wissensarten

Im Hinblick auf die Durchführung von Expertinneninterviews in IOs unterscheiden Dreiack & Niederberger (2018) zwischen explorativen, intersubjektiven, rekonstruierenden und transformativen Experteninterviews, die je nach Forschungsfrage und Forschungsablauf kombiniert anwendbar sind (ebd.: 302- 303). Die Aufteilung in unterschiedliche Interviewformen stellt eine konzeptionelle Vereinfachung dar, die nicht die Praxis widerspiegelt. Vielmehr enthalten die Interviews alle Elemente. Je nach Interviewverlauf und Wissensbestand verschieben sich die Schwerpunkte der einzelnen

Interviews. Die folgende Tabelle ermöglicht einen Überblick über die unterschiedlichen Interviewformen und Wissensarten.

Tabelle 2: Übersicht Interviewformen und Wissensarten

Interviewformen	Wissensarten
explorativ	Erfahrungs-, Betriebs-, Funktions- und Kontextwissen
rekonstruierend (subjektive Deutungen)	Betriebs- und Erfahrungswissen
intersubjektiv	Funktions- und Betriebswissen
transformativ	Funktions- und Kontextwissen

Eigene Darstellung in Anlehnung an Niederberger & Drejack (2018).

Mein Kategoriensystem (Abbildung 3) zielt in seiner Ausrichtung auf die Erhebung von infrastrukturellen und politischen Einflussfaktoren ab. Die Struktur und inhaltliche Ausrichtung ermöglichte mir grundsätzlich die Durchführung aller vier Interviewformen, um die institutionellen Bedingungen für OL innerhalb der WBG zu erforschen. Die Zielsetzung transformativer Interviews ist es, für die institutionelle Praxis relevante Ergebnisse zu erzeugen (vgl. Niederberger (2018: 310). Als relevant erachte ich dabei das von mir dargelegte Erkenntnisinteresse hinsichtlich emanzipativer Potenziale von Beschwerdemechanismen (zweite Fragestellung). Die Anwendung explorativer und transformativer Expertinneninterviews ähneln sich in der Forschungspraxis. Während die explorativen Expertinneninterviews u.a. darauf abzielen einen Untersuchungsbereich abzustecken, zielen transformative Expertinneninterviews darauf ab gezielte Wissensbestände von Expertinnen zu erheben, die zur Beantwortung einer Fragestellung beitragen (ebd.: 310–311).

Zu Beginn der Erhebungsphase habe ich die ersten Interviews mit organisationsexternen Personen bewusst explorativ gestaltet, um zunächst das Forschungsfeld genauer bestimmen zu können und in Erfahrung zu bringen, welche Expertinnen die richtigen Wissensträger zur Beantwortung meiner Fragestellung sind. Hierfür habe ich Mitarbeiterinnen von NGOs interviewt, die im Umfeld der Beschwerdemechanismen arbeiten. Wenn ich nicht sicher war, über welche Wissensbestände die Person verfügt, bzw. ob die Person bereit ist diese zu teilen, habe ich einen explorativen Intervieweinstieg gewählt, der sich dadurch auszeichnete, dass ich mich langsam den zentralen Themen genähert habe und Fragen offener formuliert habe. Mit fortschreitendem Forschungsverlauf und zunehmendem Wissen über die Interviewpartnerinnen hatten die Expertinneninterviews mit den direkt beteiligten Akteursgruppen einen zunehmend intersubjektiven und transformativen Charakter. Dieser zielte darauf ab, den Untersuchungsbereich in seiner Gesamtheit zu verstehen. Transformative Interviews können dabei helfen wechselseitige Abhängigkeiten von Politik, Wirtschaft, Zivilgesellschaft und IOs selbst zu erfassen (vgl. Drejack & Niederberger 2018: 310).

Auch wenn die Expertinnen zunächst als Vertreterinnen einer definierten Akteursgruppe befragt wurden, sind individuelle Erfahrungshorizonte der Befragten ebenfalls

interessant. Erzählungen ermöglichen Aufschluss über die spezifisch subjektive Verortung der Befragten. Die Kategorisierung in Akteursgruppen spielte in Bezug auf die antizipierten Wissensbestände und somit die Gestaltung der Leitfäden eine wichtige Rolle.

Letztlich zielen intersubjektive Expertinneninterviews innerhalb der Organisationsforschung darauf ab »einen Einblick in interne Normen, Werte und Regeln ... [zu erhalten], die für die Mitglieder der Organisation handlungsleitend und in ihren sozialen Interaktionen beständig ausgehandelt, reproduziert und verfestigt werden« (ebd.: 304–305). Interne Normen, Werte und Regeln müssen keineswegs bewusst geteilt werden, was sie nicht weniger wirkmächtig macht. Vielmehr sind bestimmte geteilte Grundannahmen als Grundvoraussetzung anzunehmen, um im organisationalen Arbeitsumfeld zu bestehen. Arbeitsabläufe, Arbeitsteilung, Hierarchien, Sprache und Rituale im Alltag einer Organisation werden durch teilweise bewusst, teilweise unbewusst geteilte Normen, Werte und Regeln mit Sinn gefüllt und tragen zur Legitimation dieser bei. Dies ist die Grundlage dafür, dass intersubjektive Wirklichkeiten empirisch erhoben werden können. Erst durch Interviews mit Einzelpersonen und durch den Abgleich mehrerer Interviews hinsichtlich des Ausmaßes, in dem diese kollektiv geteilt werden, lassen sich diese Werte, Normen und Rituale identifizieren (ebd.: 304–305). Letztere Erkenntnisse haben zur Beantwortung der zweiten Fragestellung beigetragen (Kap. 7).

Das rekonstruierende Expertinneninterview wurde angewendet zur »Analyse der Wirkungsweise von Entscheidungs- und Kommunikationsstrukturmuster[n], die in ihrer spezifischen Ausprägung die Übertragung individueller Lernprozesse in organisationales Lernen unterstützen bzw. verhindern« (ebd.: 307). Die Stärke der rekonstruierenden Interviews ist es, das subjektive Erfahrungs- und Deutungswissen zu erheben bzw. das empirische Material als solches zu deuten. Es sind die subjektiven Deutungen in Bezug auf die inneren Prozesse und Strukturen, die es ermöglichen, das Innenleben der Organisation zu rekonstruieren (ebd. 306–308).

#### 4.4.3.4 Fragebogenentwicklung

Hinsichtlich des ersten Teils der Fragestellung (institutionelle und politische Bedingungen für OL) habe ich den Vorschlag von Benner u. a. (2009) genutzt, um mich politikwissenschaftlich strukturiert dem Untersuchungsgegenstand zu nähern. Im Hinblick auf den zweiten Teil der Fragestellung (Legitimierung *entwicklungspolitischer* Praktiken), der u. a. auf die Theoretisierung durch machtkritische Ansätze abzielt, erfolgte das Vorgehen stärker induktiv. Demzufolge wird der zweite Teil der Fragestellung in der Entwicklung des Fragebogens nicht direkt adressiert. Die Entwicklung des Fragebogens folgte wiederum dem Prinzip, »so offen wie möglich und so strukturiert wie nötig« (Helfferich 2014: 560). In dieser Weise angewandt ist es der Fragebogen, der die Offenheit des Kommunikationsprozesses gewährleistet, ohne, dass er den Prozess der Befragung bestimmt (vgl. Meuser & Nagel 1989: 9). Diese Kombination ermöglichte es mir, einerseits die Wissensbestände der Expertinnen systematisch zu erheben und dieses andererseits durch ein iteratives Vorgehen in machtkritische Ansätze einzubetten. Mit diesen Vorbemerkungen werde ich zur Sicherstellung der Nachvollziehbarkeit die Arbeitsschritte auf konzeptioneller Ebene beschreiben, wie aus den zentralen Forschungsfragen die Entwicklung von Interviewfragen erfolgte. Kaiser (2014) schlägt vor den Fragebogen in de-

nen als Prozessschritten klassifizierten Vorgehen Forschungsfrage, Analysedimension, Fragegruppen und Interviewfragen zu entwickeln (ebd.: 57). Nach Kaiser (2014) sollen Analysedimensionen aus der Fragestellung abgeleitet werden, damit das Erkenntnisinteresse beobachtbar und eine Analyse möglich wird (ebd.: 16). Die Analysedimensionen entsprechen den Faktorenbündel und den darin enthaltenen Einflussfaktoren nach Benner u.a. (2009). Im Abgleich mit dem Forschungsstand habe ich die Einflussfaktorenbündel nach Benner u.a. (2009) in einer ersten Annäherung an den Untersuchungsgegenstand angepasst. Der erste Teil der Forschungsfrage und ihr theoretischer Kontext führen somit zu den folgenden Analysedimensionen:

Abbildung 2: Analysedimensionen

<b>Empirisch-institutionelle Bedingungsanalyse</b>
<b>Das Infrastrukturbündel</b>
Formelle Strukturen und Standardprozeduren für OL
Informelle Interaktionen und fehlende Standardprozeduren
Ressourcen für alltägliche Arbeit und OL
Zur Rolle von Anreizstrukturen für OL
Organisationskulturen
<b>Das Politikbündel</b>
<i>Bureaucratic Politics</i> im Umfeld des IP
Zur Rolle von <i>Leadership</i> für OL
Externer politischer Druck und Interaktion mit Umwelt

In Anlehnung an Benner u.a. 2009.

Die Analysedimensionen wiederum wurden als erster Bezugsrahmen verwendet, um offene Fragegruppen und Fragen zu formulieren. Im nächsten Schritt skizziere ich, wie ich die Analysedimensionen auf den Untersuchungsgegenstand IP übertragen und so Fragegruppen entwickelt habe. Der Einflussfaktor formelle Struktur umfasst »die Verteilung von Befugnissen und Handlungsspielräumen innerhalb einer formellen Hierarchie und die Offen- oder Geschlossenheit von Informationsflüssen und horizontaler Kommunikation« (Benner et al. 2009: 222). Übertragen auf das IP stellt sich die Frage, inwiefern es auf Grundlage der Lehren aus den Beschwerdeverfahren Regeländerungen diskutieren, vorgeschlagen und umsetzen kann. Welche Befugnisse stehen dem IP diesbezüglich zur Verfügung, wie wirksam ist die Kommunikation in Bezug auf mögliche Regeländerungen und welchen Einfluss haben die formellen Berichtslinien? Inwiefern sind die formellen Strukturen des IP in die Hierarchie der WB eingebettet oder von ihr abgekoppelt? Fördert die formelle Einbettung einen kontinuierlichen Austausch zwischen IP und Management und gibt es Räume und Gelegenheiten ernsthafter Auseinandersetzung?

Der Einflussfaktor Ressourcen umfasst »zweckgebundene Einheiten, Personal- und Finanzmittel sowie Datenbanken, die Wissensmanagement und Lernen unterstützen« (ebd.: 223). Die Ressource Zeit spielt vor dem Hintergrund der Frage, welchen Beitrag das IP zum OL leistet, vor allem im Hinblick auf die Adressatinnen und das Management eine entscheidende Rolle. Inwiefern wird dem Management, den Mitarbeiterinnen und den TTLs in ihrem Arbeitsalltag Zeit für OL zur Verfügung gestellt oder steht die Auseinandersetzung mit neuen Erkenntnissen des IP in Konkurrenz zu alltäglichen Aufgaben? Inwiefern werden »lernrelevante Arbeitskapazitäten aktiv vor dem Zugriff alltäglicher operationeller Ansprüche abgeschirmt« (ebd.: 223)? Reichen die finanziellen Ressourcen des IP aus, um ihr Mandat zu erfüllen?

Standardabläufe stehen im Zentrum von Bürokratien und nehmen auch im Hinblick auf OL eine zentrale Rolle ein: »Die Existenz und Akzeptanz von Standardabläufen, die Wissensmanagement und Lernen unterstützen, bestimmt maßgeblich, ob Lernen ein ständiger ›Kampf gegen die Bürokratie‹ sein wird oder aus der Bürokratie selbst hervorgeht« (ebd.: 223). Welche Standardabläufe hat das IP etabliert und welche Ressourcen werden zur Verfügung gestellt? Neben Standardabläufen und formellen Interaktionen umfasst die Kategorie, inwiefern es dem IP gelingt, informelle Räume zu schaffen oder vorhandene zu nutzen, in denen sich eine »gewisse Herrschaftslosigkeit im Kommunikationskontext der Organisationsstruktur lernfördernd aus[wirkt]« (Dreiack 2016: 112). Unter Herrschaftslosigkeit verstehe ich dabei informelle Prozesse des Informationsaustausches, die nach den Prozessbeschreibungen und dem Mandat nicht vorgesehen sind, und solche Handlungen, in denen unregelmäßige Aspekte durch die Akteure bewusst interpretiert und genutzt werden.

Wie die Entstehungsgeschichte des IP verdeutlicht hat, sind Anreizstrukturen als Einflussfaktor »von höchster Bedeutung für die Art und Weise, wie Menschen in Organisationen arbeiten, besonders um sie dazu zu bringen, neue Vorschläge einzubringen, sich für Wandel einzusetzen und um Änderungen nach einer formellen Entscheidung umzusetzen« (Benner et al. 2009: 223).

Im Hinblick auf das IP stellen sich die Fragen, welche Anreize in der WB bestehen, wie diese sich auf die Arbeit des IP auswirken und welchen Anreizen das IP ausgesetzt ist. Inwiefern konnten im Hinblick auf OL negative Anreize verändert und zudem positive Anreize geschaffen werden? Welche Karriereanreize beeinflussen das Verhalten der Mitarbeiterinnen? Anreize können auch im engen Zusammenhang mit dem Einflussfaktor Zeit stehen, wenn bspw. durch Zeitdruck oder knappe finanzielle Ressourcen Konkurrenzdruck zwischen Abteilungen entsteht, der Kommunikation erschwert und so Lernprozesse verhindert werden.

Eng mit den Anreizen verbunden wurde auch die Organisationskultur (*Culture of Approval*) vielfach als Ursache für negative Projektauswirkungen kritisiert: »Die Auswirkungen dieser Kultur können Lernen entweder fördern oder behindern« (Benner u. a. 2009: 223–224). Die Autorinnen verweisen darauf, dass Organisationen verschiedene Subkulturen besitzen (ebd.). Es stellt sich im Hinblick auf OL demnach die Frage, inwiefern welche Organisationskultur in der WB besteht, welche Rolle diese für die Arbeit des IP einnehmen. Inwiefern konnten Veränderungen in diesen Bereichen erzielt werden?

Das Politikbündel umfasst die Einflussfaktoren *Leadership*, externer politischer Druck und *Bureaucratic Politics*. Der Einflussfaktor *Leadership* wurde im Forschungsstand

als relevant für das IP im Hinblick auf die Rolle der IP-Vorsitzende herausgearbeitet. Auch dieser Einflussfaktor lässt sich direkt auf das IP übertragen und spielt zudem innerhalb des institutionellen Umfelds des IP eine entscheidende Rolle. In Anlehnung an Benner u.a. (2009) erfasse ich unter der Kategorie *Leadership* Initiativen von Individuen des Managements, einzelnen EDs oder auch des IP selbst, die auf die Stärkung oder Schwächung von Lernprozessen abzielen. Diese Individuen sind, so die Annahme, gut vernetzt und handeln über ihre formellen Positionen oder auch über Organisationsgrenzen hinaus (ebd.: 223).

Externer politischer Druck, verstanden als das Interesse und Standpunkte einflussreicher Mitgliedsstaaten (ebd.: 225), wird als zentraler Einflussfaktor für die Entstehung des IP beschrieben. In Bezug auf das IP zielt die Kategorie deshalb auf Hinweise ab, die zum Verständnis beitragen, wie politischer Druck im Rahmen von IP-Beschwerden und Reformprozessen entsteht und welchen Einfluss dieser für die vom IP initiierten Lernprozesse einnimmt. Erfasst wird hierunter auch die Rolle der Ministerien der Mitgliedsstaaten, die die politische Verbindung der EDs darstellen. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, welche Rolle geopolitische und *entwicklungspolitische* Trends im Hinblick auf die Arbeit des IP einnehmen.

Der Einflussfaktor *Bureaucratic Politics* verweist darauf, dass Lernprozesse innerhalb von Bürokratien immer wieder durch Interessen von Personen, einzelnen Abteilungen und Gruppen gefördert oder verhindert werden. Konkurrenz zwischen Abteilungen und Einzelpersonen können auch aus unterschiedlichen historischen Prägungen und Einflüssen externer Akteure resultieren, die dazu geführt haben, dass sich unterschiedliche Subkulturen herausgebildet haben, die nun im Konflikt miteinander stehen (vgl. Barnett & Finnemore 2004: 40). Dies kann dazu führen, dass Entscheidungen nicht im Hinblick auf Evidenzen basieren, sondern Kompromisse zwischen widerstrebenden Partikularinteressen darstellen (vgl. Benner u.a. 2009: 225).

Benner u.a. (2009) verweisen darauf, dass der Einfluss politischen Drucks und durch *Bureaucratic Politics* zunehme, wenn ein potenzieller Lernprozess, sein Ausgangspunkt oder seine Konsequenz daraus umstritten sind. Lernprozesse würden so »politisiert und zum Spielball von *bureaucratic politics* und ideologischen Konflikten zwischen Mitgliedsstaaten« (ebd.: 226, Herv. i.O.). Daran anschließend stellt sich die Frage, inwiefern die alltägliche Arbeit des IP noch immer bekämpft und somit erschwert wird. Gibt es bspw. Anstrengungen, um die Registrierung von Beschwerden oder die Durchführung der Beschwerde zu verhindern oder zu verzögern?

Nach der Übertragung der Einflussfaktoren auf den Untersuchungsgegenstand habe ich die oben exemplarisch aufgeführten Fragen zu Fragegruppen für jede Dimension zusammengefasst. Ausgehend von den Fragegruppen habe ich dann Interviewfragen unter Verwendung verschiedener Fragetypen wie einleitende, anleitende, spezifizierende, spezifizierende, interpretative, direkte und indirekte Fragen und deren individuelle Funktion formuliert (vgl. Kaiser 2014: 63–68). In diesem Arbeitsschritt wurde zudem überprüft, welche der Erhebungsmethoden die geeignete zur Beantwortung der gesammelten Fragen ist. Die Befragung ist demnach an einer kommunikativen und systematischen Ordnung sowie an der Relevanzstruktur der Interviewpartnerinnen ausgerichtet (vgl. Przyborski & Wohlrab-Sahr 2014a: 132). Darüber hinaus wurden inhaltlich ähnliche Fragen von allgemein bis spezifisch strukturiert. Dieser Art der Befragung liegen die

Kriterien Offenheit, Spezifität, Kontextbewusstsein und Relevanz zugrunde (ebd.: 129). Die entwickelten Fragen sind für eine 60-minütige Interviewdauer ausgelegt. Die offene Struktur der Einführungs-, Strukturierungs- oder Leitfragen zielt darauf ab, geschlossene und spezifizierte Fragen abzudecken.

Die Fragebögen wurden den Positionen, Funktion, Aufgabenbereiche und Erfahrung der Interviewpartnerinnen angepasst, sofern entsprechende Informationen zu den Interviewpartnerinnen vorlagen. Mit zunehmenden Erkenntnisgewinnen haben sich in einzelnen Bereichen empirische Sättigungen eingestellt, sodass diese Fragen nicht wieder gestellt wurden. So wurde deutlich, dass die Leitfäden durch den iterativen Forschungsverlauf und den Erkenntnisgewinn geprägt wurden.

#### 4.4.3.5 Zur Durchführung von Expertinneninterviews

Die Anwendung halbstrukturierter Expertinneninterviews ermöglichte Flexibilität bei der Durchführung der Interviews. Die Leitfäden wurden eingeübt, sodass einzelne Themen situationsabhängig priorisiert werden konnten. Das war in Fällen hilfreich, in denen Interviewpartnerinnen weniger Zeit als erwartet zur Verfügung hatten oder das Interview bspw. später begann und wegen Folgeterminen trotzdem pünktlich enden musste (vgl. Heucher u.a. 2018: 203).

In vertrauten Interviewsituationen habe ich der interviewten Person die Option unterbreitet zu Beginn oder im Nachgang weitere Hintergrundinformation auszutauschen. In weniger vertrauten Interviewsituationen stellten die einführenden Gespräche einen wichtigen Beitrag dar, um eine vertrauensvolle und angenehme Gesprächsatmosphäre aufzubauen.

Um mich auf die Interviewpartnerinnen individuell einstellen zu können, war ich darauf vorbereitet unterschiedliche Interviewstile anzuwenden. Varianten hiervon waren bspw. die aktive Interviewführung, mit der ich Interviews in Richtung einer natürlichen Unterhaltung geleitet habe. Mit einer zurückhaltenden Interviewdurchführung habe ich durch eine offenere Fragestellung den Gesprächsfluss der befragten Person angeregt (ebd.: 204–205). Es hat sich als sinnvoll erwiesen, sich an heikle oder im Organisationskontext kontroverse Themen heranzutasten und zu prüfen, wie offen eine Person ist, sich dazu zu äußern. Wenn Mitarbeiterinnen eher neu in IOs sind, ist es sinnvoll, sich überwiegend auf ihr spezifisches Arbeitsfeld zu beziehen, um eine angenehme Gesprächsatmosphäre aufzubauen (ebd.: 203). Im Sinne der reflexiven Forschungsstrategie wurden die Transkripte nach den Interviews evaluiert. Dies bewährte sich als gewinnbringendes Vorgehen. So konnten Änderungen im Leitfaden vorgenommen und im weiteren Forschungsverlauf auf neu auftauchende Fragen angepasst werden (vgl. Niederberger & Dreiaick 2018: 196).

Der Verlauf eines Interviews ist zudem an die Wahrnehmung meiner Person als Forscher und den politischen Gehalt des erhobenen Wissens geknüpft. Fast alle Interviewpartnerinnen wollten den Veröffentlichungszeitraum sowie die Sprache der Veröffentlichung in Erfahrung bringen. In den Interviews mit den englischsprachigen Interviewpartnerinnen habe ich eine Auflockerung zu Beginn des Interviews wahrgenommen, sobald ich die Veröffentlichung in deutsch ankündigte. Zudem gab es Menschen, die trotz mehrerer Anfragen nicht mit mir sprechen wollten, und jene, die dies (mehrfach) taten.

Insgesamt kann hervorgehoben werden, dass der sprachlichen Anpassung des Erkenntnisinteresses im Untersuchungsfeld ein hoher Stellenwert zukommt.

Die Wahrnehmung als Forscherin während der Durchführung lässt sich nach Bogner u.a. (2014) unterscheiden in Co-Expertin, Laiin und potenzielle Kritikerin (ebd.: 52–54). Bogner u.a. (2014) verweisen darauf, dass eine als angenehm wahrgenommene Interviewsituation nicht gleichzusetzen ist mit einer gelungenen Datenerhebung. Die häufig als optimal bezeichnete Rollenzuschreibung als Co-Expertin ist demnach nicht unbedingt die optimale für jede Interviewsituation. Wenn bspw. Deutungswissen durch die Zuschreibung als potenzielle Kritikerin am ehesten hervorgerufen werden kann, sollte nicht nur eine angenehme Interviewsituation angestrebt werden, sondern auch das Erkenntnisinteresse in der Reflexion der Rollen und Interviewstrategien berücksichtigt werden (ebd.: 55). Dies vorab zu reflektieren, half mir die Rollenzuschreibung zu erkennen und bewusst den Interviewstil anzupassen, um eine im Sinne des Erkenntnisinteresses effektive Interviewdurchführung zu erzielen (vgl. Harvey 2011: 134). Inwiefern dies gelungen ist, reflektiere ich im späteren Verlauf der Arbeit (Kap. 8.2.2). Es folgt die Darstellung der Arbeitsschritte zur Auswertung des empirischen Materials.

#### 4.4.4 Auswertung und Interpretation

Es folgt die Darstellung der vorbereitenden Arbeitsschritte, die die Analyse im Zuge des vierten Erweiterungsschritts ermöglichen (Kap. 4.3.4). Die Arbeitsschritte beziehen sich sowohl auf die verschiedenen Formen der Dokumentenanalyse (Kap. 4.4.2) als auch die Interviewauswertung. Die Auswertung ist in den iterativen Forschungsverlauf eingebettet.

Der erste Schritt für die Auswertung der Interviews ist die Transkription. Da nonverbale und paraverbale Kommunikation für den Zweck meiner Untersuchung nicht zum Erkenntnisgewinn beitragen, habe ich die einfachen Transkriptionsregeln nach Kaiser (2014: 97–98) angewandt. Alle Transkripte und Dokumente wurden mit der Analysesoftware MaxQDA codiert. Ich habe überprüft, ob sich der jeweilige Code einer meiner Kategorien zuordnen lässt. Der häufigste Fall war, dass ich zu den bestehenden Codes neue Subcodes entwickelt habe, um weitere Differenzierungen zu ermöglichen. Es handelt sich demnach um ein deduktiv-induktives Vorgehen (vgl. Schmidt 2016: 453). Ausgehend von den Analysedimensionen (Kap. 4.4.3.4) ist folgendes Kategoriensystem entstanden:

Abbildung 3: Übersicht Kategoriensystem

<b>Empirisch-institutionelle Bedingungsanalyse</b>
<b>5.1 Das Infrastrukturbündel</b>
<b>5.1.1 Formelle Strukturen und Standardprozeduren für OL</b>
5.1.1.1 IP-Mandat, Berichtslinien und Berichtswesen
5.1.1.2 Zur Rolle der IEG-Evaluationen für OL

5.1.1.3 Zum Einfluss der Strukturen und Prozesse im operativen Bereich
<b>5.1.2 Informelle Interaktionen und fehlende Standardprozeduren</b>
5.1.2.1 (Informelle) Interaktionen im Rechenschaftssystem der WBG
5.1.2.2 (Informelle) Interaktionen zwischen EDs und Management
5.1.2.3 (Informelle) Interaktionen zwischen IP und EDs
5.1.2.4 (Informelle) Interaktionen zwischen IP und Management
<b>5.1.3 Ressourcen für alltägliche Arbeit und OL</b>
<b>5.1.4 Zur Rolle von Anreizstrukturen für OL</b>
5.1.4.1 Karriereanreize
5.1.4.2 Anreize und Lernen in der Projektgestaltung
5.1.4.3 Anreize und Lernen in der Projektumsetzung
5.1.4.4 Anreize und Lernen in Reaktion auf IP-Beschwerden
<b>5.1.5 Organisationskulturen</b>
<b>5.2 Das Politikbündel</b>
<b>5.2.1 Bureaucratic Politics im Umfeld des IP</b>
5.2.1.1 <i>Bureaucratic Politics</i> zwischen CODE, IEG und OPCS
5.2.1.2 <i>Bureaucratic Politics</i> zwischen IP und der Rechtsabteilung
5.2.1.3 <i>Bureaucratic Politics</i> um das IP-Mandat
5.2.1.4 <i>Bureaucratic Politics</i> um die Personalrekrutierung
<b>5.2.2 Zur Rolle von Leadership für OL</b>
5.2.2.1 <i>Leadership</i> in Beschwerdemechanismen
5.2.2.2 <i>Leadership</i> in Projektteams
5.2.2.3 <i>Leadership</i> im oberen Management
5.2.2.4 <i>Leadership</i> im Exekutivdirektorium
5.2.2.5 <i>Leadership</i> durch den Präsidenten
<b>5.2.3 Externer politischer Druck und Interaktion mit Umwelt</b>
5.2.3.1 Zur Rolle öffentlichen Protests
5.2.3.2 Strategische Finanzierung von NGOs
5.2.3.3 Zur Rolle des US-Kongresses und des Finanzministeriums
5.2.3.4 Zur Rolle des Deutschen Bundestags
5.2.3.5 Interaktion zwischen NGOs und EDs
5.2.3.6 Interaktion zwischen NGOs und IP
5.2.3.7 Finanz- und geopolitische Einflussfaktoren
5.2.3.8 Verantwortungszurückweisung und Immunität

Eigene Darstellung.

Im Zuge des Codierens wurden Ankerbeispiele ausgewählt, die repräsentativ für die Codes stehen. Damit wurde die Zuordnung weiterer Textstellen sichergestellt. Der Code Karriereanreize erfasste bspw. alle Aussagen, die Hinweise auf bestehende Karriereanreize lieferten. Das Ankerbeispiel lautet: »A lot of people from the bank discouraged me from coming to the panel, because they said that it would be, it's best for your career and then it's hard to move back to the bank.« (I.24: 17–19) Codiereinheiten umfassen einen Satz oder eine Aussage und können sich über viele Zeilen im Text erstrecken (vgl. Ametowobla u.a. 2017: 780). Dieselbe Textpassage kann mehrfach codiert werden, wenn diese für verschiedene Aspekte relevant ist. Innerhalb meines Kategoriensystems erwiesen sich Mehrfachzuordnungen häufig als Hinweise auf Schnittmengen zwischen institutionellen Handlungsbereichen. Durch das Codieren werden die Einzeldokumente und Interview-Transkripte zerlegt und mit den Codes aus den ebenfalls codierten Dokumenten und Transkripten zusammengeführt. Hierbei ist darauf zu achten, die Aussagen nicht zu stark zu dekontextualisieren. Mit Hilfe der Analyse in MaxQDA ist es möglich, zwischen den Codes und Textdokumenten zu wechseln, sodass der Kontext einzelner Aussagen schnell aufrufbar ist (ebd.: 780–783; Rädiker & Kuckartz 2019: 159–179). Um Dekontextualisierung zu vermeiden, habe ich auf das Paraphrasieren als Zwischenschritt verzichtet (vgl. Bogner u.a. 2014: 60) und analysiert, was über den gesamten Datenkorpus hinweg im Hinblick auf die einzelnen Einflussfaktoren auf OL gesagt wurde. Das Codieren diente als Voraussetzung, um thematische Zusammenhänge zwischen den Materialien herzustellen (vgl. Ametowobla u.a. 2017: 783).

Im Anschluss an die Codierung folgte eine Betrachtung der infrastrukturellen und politischen Einflussfaktoren über alle Transkripte hinweg.<sup>12</sup> Hierfür habe ich noch einmal alle Codes gelesen und hinsichtlich ihrer Zuordnung hinterfragt. Es wurde ersichtlich, dass sich Codes nicht immer widerspruchsfrei zuordnen ließen, da in vielen Aussagen Zusammenhänge zwischen infrastrukturellen und politischen Einflussfaktoren hergestellt wurden. Die Ergebnisse habe ich wiederum als Zwischenergebnisse der institutionellen Bedingungsanalyse (Kap. 5.3) verschriftlicht dargestellt. In Form der Zwischenergebnisse ist die Bedingungsanalyse (zweite Erweiterung) Ausgangspunkt für die dritte Erweiterung, in der die dargelegten Wirkungs- und Kontextanalysen durchgeführt wurden (Kap. 6.3 – 6.5). Die Analysen erfolgten unter Berücksichtigung der Bedingungsanalyse, der Trends zur Projektqualität und den quantitativen Trends zu Beschwerdeverfahren. Die Ergebnisse der Wirkungsanalyse diskutiere ich in Kap. 6.4. Entlang der Ausführungen zum vierten Erweiterungsschritt (Kap. 4.3.4) erfolgte die theoretische Einbettung, um die Anschlussfähigkeit zum Forschungsstand zu ermöglichen.

---

12 Dieser Schritt erfolgte ebenfalls mit Hilfe von MaxQDA durch das Setzen von Textverweisen an den entsprechenden Textstellen, sodass ich von einer Textstelle eines Transkripts zu einer Textstelle eines anderen Transkripts umschalten konnte.



## 5. Empirisch-institutionelle Bedingungsanalyse

---

In diesem Kapitel beschreibe ich das institutionelle Umfeld des IP auf Basis der Codierergebnisse. Es werden dabei jene empirischen Ergebnisse dargestellt, die den ersten Teil der Fragestellung adressieren: *Wie und unter welchen Bedingungen (institutionelle und politische) kann das Inspection Panel zum Organisationslernen innerhalb der Weltbank beitragen?* Die Analyse erfolgt dabei entlang der Einflussfaktoren für OL (Kap. 4.4.3.4). Das Kapitel stellt somit sowohl ein Zwischenergebnis (institutionelle Bedingungsanalyse) als auch die Grundlage für die Analyse institutioneller Reaktionen auf Beschwerden und Reformen dar (Kap. 6). Die Darstellung folgt dabei der Zweiteilung in ein Infrastrukturbündel (Kap. 5.1) sowie ein Politikbündel (Kap. 5.2). Ersteres umfasst all jene Aussagen, die Hinweise für lernprozessförderliche oder -hinderliche institutionelle Bedingungen liefern (vgl. Benner u. a. 2009: 222). Benner u. a. (2009) fassen unter das Infrastrukturbündel Ressourcen, formelle Struktur, Standardprozesse, interne Anreizstrukturen und Organisationskultur (ebd.). Das Politikbündel hingegen beinhaltet politische Dynamiken, die aus Interaktionen mit dem Organisationsumfeld resultieren. Darunter fallen *Bureaucratic Politics*, *Leadership* sowie externer politischer Druck. Auch hier werden förderliche und hinderliche Einflüsse als auch deren Wechselspiel erfasst (ebd.: 224).

### 5.1 Das Infrastrukturbündel

#### 5.1.1 Zur Rolle der formellen Strukturen und Standardprozeduren für Organisationslernen

##### 5.1.1.1 IP-Mandat, Berichtslinien und Berichtswesen

Welchen Einfluss die institutionelle Einbettung auf die Möglichkeiten des IP hat, ihre grundlegende Arbeit zu verrichten und zum OL beizutragen, verdeutlicht die Aussage eines IP-Mitglieds: »The key issue is really what are the power structures. You need to have an independent mechanism reporting to highest level so that management, which is below that, does not start with ›we are higher than you‹, and that kind of thing.« (I.18: 263–265)

Zur Zeit der Gründung habe es zahlreiche bürokratische Konflikte um die institutionelle Einbettung des IP gegeben. Es ging dabei um die Schaffung eines unabhängigen IP und eines vom Management unabhängigen Sekretariats. Hinsichtlich der institutionellen Einbettung berichtet ein IP-Mitglied, es habe Diskussionen darüber gegeben, ob das Büro des IP innerhalb oder außerhalb der WB sein sollte. Viele seien besorgt gewesen, dass bei einem Büro innerhalb der WB die Unabhängigkeit in Gefahr wäre. Die ersten IP-Mitglieder entschieden sich dennoch für ein Büro innerhalb der WB, um so von Beginn an die technische Infrastruktur nutzen zu können. Das IP und die NGOs erhielten so zudem direkten Zugang zu den Projektbeteiligten und EDs (I.36: 53–72; I.10: 718–734).

Es gab zudem Bestrebungen, das IP-Sekretariat nicht an die IP-Mitglieder berichten zu lassen, sondern an einen *Vice-President* oder an einen Unterausschuss des Exekutivdirektoriums. Da die Sekretariate, die die Unterausschüsse des Exekutivdirektoriums unterstützen, jedoch Teil des Managements sind, habe der erste IP-Vorsitzende, Ernst-Günther Bröder, dies verhindert (I.8: 227–245). Weiter habe es die Idee gegeben, das IP und die *Quality Assurance Group* (QAG) zusammenzulegen und diese Einheit dann an den WB-Präsidenten berichten zu lassen. Das IP-Mitglied berichtet froh zu sein, dass dies nicht geschehen ist, da die Effektivität und Wirksamkeit des IP dann zu einem großen Ausmaß vom Präsidenten abhängig gewesen wäre (I.5: 192–200). Welche Rolle die institutionelle Einbettung im Hinblick auf die Hierarchie für die alltägliche Arbeit des IP einnimmt, verdeutlicht folgende Aussage:

»They [das IP] have access to the board members, they have access to senior management [...]. So for me even as a senior manager to go into president Kim's office and say listen this is important, we need to provide more resources or attention to it, he wouldn't welcome that. But the panel has the ability to get the senior management [...]. And the institution is sensitive to what you might call the reputational risk. So the panel has a role to play when it comes to sort of poking at the reputational risk issues. And senior management sits up and pays attention.« (I.26: 114–122)

Im Folgenden lege ich das Berichtswesen und die Regularien des IP dar, wie sie bis zur *IP-Toolkit-Reform* Gültigkeit hatte.<sup>1</sup> Neben betroffenen Menschen aus dem Kreditnehmerstaat ist es zudem möglich, dass eine ED eine Beschwerde einreicht (vgl. IP 2009: 50). Dies ist bisher jedoch noch nicht vorgekommen. Das IP kann nach Erhalt einer Beschwerde überprüfen, inwiefern sich das Management an die Umwelt- und Sozialrichtlinien<sup>2</sup> gehalten hat (*compliance*). Das Mandat des IP ist auf Finanzierungen durch die IDA und die IBRD begrenzt. Beschwerden zu Finanzierungen der IFC oder der MIGA werden durch den CAO bearbeitet, dem zweiten Beschwerdemechanismus der WBG. Wird im Rahmen eines Beschwerdeverfahrens eine Nichteinhaltung (*non-compliance*) festgestellt, muss das Management einen Aktionsplan vorlegen (Management-Aktionsplan), der beschreibt, wie die festgestellten Mängel behoben werden können. Das Exekutivdirektorium überprüft wiederum die Eignung dieser Maßnahmen. Die

1 Die Veränderungen und Einflüsse des Reformprozesses diskutiere ich in Kapitel 6.5.2.

2 Environmental Assessment, Natural Habitats, Pest Management, Involuntary Resettlement, Indigenous Peoples, Forests, Physical Cultural Resources und Safety of Dams.

unabhängigen Untersuchungen durch das IP sollen so zum institutionellen Lernen der WB beitragen (vgl. IP 2014: 6).

Das IP besteht aus etwa zehn Personen. Drei Personen bilden das Panel und führen hauptverantwortlich die Untersuchungen durch. Zwischen einer Tätigkeit in der WBG und einer Anstellung beim Panel müssen mindestens zwei Jahre liegen. Nach Ablauf ihres Fünfjahresvertrags dürfen Panel-Mitglieder nie wieder für die WBG tätig sein (ebd.: 7). Ein ständiges Sekretariat unterstützt das Panel in seiner Arbeit. Für das Sekretariat gelten die Beschränkungen zu vorausgehenden oder anschließenden Beschäftigungsverhältnissen nicht. Einem IP-Mitglied zufolge wird institutionelles Wissen über die WB vor allem im Hinblick auf die Sekretariatsleitung als notwendig erachtet (I.8: 159–172).

Der *Intake Officer* des IP überprüft regelmäßig die verschiedenen Posteingänge dahingehend, ob es sich bei einer der Eingänge um eine Beschwerde (*Request for Inspection*) handeln könnte. Das IP erhalte zahlreiche E-Mails mit generellen Beschwerden über die WB. Viele dieser Beschwerden seien nicht durch das Mandat des IP abgedeckt, wie Verstöße in der Auftragsvergabe (*Procurement*)<sup>3</sup>, Betrug und Korruption. Diese Fälle werden an die zuständigen Abteilungen verwiesen (I.20: 71–81). Die WB verpflichtet ihre Kreditnehmer nicht im Projektgebiet über die Finanzierung zu informieren. Das führe dazu, dass es für betroffene Menschen nicht leicht festzustellen sei, von wem ein Projekt finanziert werde. Deshalb reiche es für das IP aus, wenn Menschen darauf verweisen, wo sie sind und dass sie negative Auswirkungen durch ein Projekt verspüren. Es liege dann in der Verantwortung des IP herauszufinden, ob die Beschwerde mit einem weltbankfinanzierten Projekt in Verbindung stehe (I.20: 84–103).

Zeitnah werde dann ein Anruf mit den Beschwerdeführenden organisiert, in welchem das IP die Abläufe sowie das Mandat erläutert. Während dieses Anrufs werde zudem geklärt, ob sich die Beschwerdeführenden in Bezug auf ihre Bedenken bereits mit weiteren Vertreterinnen der WB in Verbindung gesetzt haben. Haben sich die Beschwerdeführenden vor Einreichung der Beschwerde nicht mit dem Management, dem Projektteam oder der Landesvertretung in Verbindung gesetzt, könne die Beschwerde formell nicht weiterbearbeitet werden. Die Beschwerdeführenden würden an den verantwortlichen TTL, die Landesdirektion oder den *Grievance Redress Service* (GRS)<sup>4</sup> verwiesen. Sollten diese dann mit den Maßnahmen des Managements nicht zufrieden sein, könnten sie sich jederzeit wieder an das IP wenden. Das IP treffe sich in dieser Phase auch mit dem Management, um sich zu informieren, ob ihnen gegenüber bereits Bedenken geäußert wurden (I.24: 103–114). Damit das IP eine Beschwerde annehmen kann, muss diese außerdem von mindestens zwei oder mehr Personen aus dem Kreditnehmerstaat eingereicht werden. Zudem dürfen nicht mehr als 95% des Kredits ausgezahlt sein. Einer Beschwerde kann auch dann nicht nachgegangen werden, wenn zu den Beschwerdeaspekten bereits eine Untersuchung vorliegt und keine neuen Aspekte aufgeführt wurden (vgl. IP 2014: 10–16).

3 Die ehemalige IP-Vorsitzende Edith Brown-Weiss kritisiert die Einschränkung des Mandats im Hinblick auf die Auftragsvergabe. Dieser Aspekt sei bereits im Exekutivdirektorium diskutiert worden, bisher ohne Einfluss auf das Mandat zu nehmen (vgl. WBG 2010: 11).

4 Zur Rolle des GRS für die Arbeit des IP siehe auch Kapitel 5.1.2.1. und 5.2.1.3.

Zu Beginn dieses Prozesses werde zudem überprüft, inwiefern ein Risiko für politische Verfolgung (*Retaliation*) für die Beschwerdeführenden bestehe. In den ersten Telefonaten mit den Beschwerdeführenden werden diese auf die *Retaliation*-Richtlinien<sup>5</sup> hingewiesen und geprüft, ob diese relevant für ihre persönliche Situation vor Ort sein könnte. In diesem Kontext werde zudem erklärt, dass die Anonymität der Beschwerdeführenden gewahrt werden könne (I.20: 325–342). Wurde festgestellt, dass eine Beschwerde im Zusammenhang mit einer Finanzierung der WB steht, verfasst ein *Operations Officer* die *Notice of Registration*, welche die wichtigsten Projektinformationen und Beschwerdeaspekte enthält (I.20: 122–125). Die *Request for Investigation* und *Notice of Registration* werden an das Exekutivdirektorium und das Management gesendet und zudem veröffentlicht. Daraufhin hat das Management 21 Tage Zeit um die *Management Response* zu verfassen. Diese stellt aus Sicht des Managements dar, inwiefern die Beschwerdeaspekte in ihrem Verantwortungsbereich liegen.

In der Zulassungsphase (*Eligibility-Phase*) koordiniert die *Executive Secretary* die Umsetzung einer Beschwerde. Diese stelle sicher, dass die Beschwerden entlang der Richtlinien bearbeitet werden und dass die einzelnen Aufgaben angemessen zugeteilt werden. Die IP-Vorsitzende sei dabei die führende Stimme des Gremiums, trage die Verantwortung und treffe die wichtigsten Entscheidungen hinsichtlich der Untersuchung (I.1: 346–356).

In der Zulassungsphase findet in den meisten Fällen ein erster ein- bis dreitägiger Feldbesuch statt (*Eligibility-Mission*). Für diesen muss geplant werden, welche Akteure (Unternehmen, Ministerien, Beschwerdeführern, NGOs) konsultiert werden. Neben der umfangreichen Überprüfung der sechs technischen Zulassungskriterien (*Eligibility-Criteria*) diene die *Eligibility-Mission* dem Zweck festzustellen, ob ernsthafte Beschwerdeaspekte vorliegen und diese plausibel im Zusammenhang mit dem Projekt stehen. Für die Planung dieser Phase sind die *Operations Officer* zuständig. Im Anschluss daran wird der Zulässigkeitsbericht (*IP Report and Recommendation*) verfasst. Dieser umfasst die Beschwerdeaspekte, die Stellungnahme des Managements (*Management Response*), welche Erkenntnisse aus der *Eligibility-Mission* hervorgehen und ob das IP eine vollumfängliche Hauptuntersuchung (*Fact-Finding-Mission*) empfiehlt oder nicht (I.20: 120–142).

Bewertet das IP eine Beschwerde als zulässig und empfiehlt eine Untersuchung, geht diese Empfehlung in einem E-Mail-Umlaufverfahren durch das Exekutivdirektorium. Sofern sich kein Mitglied des Exekutivdirektoriums gegen eine Untersuchung ausspricht, ist die Untersuchung genehmigt. Gibt es Bedenken, wird die Empfehlung in einer Sitzung des Exekutivdirektoriums im Hinblick auf die technischen Zulassungskriterien besprochen (vgl. WB 1999). Ohne die Zustimmung des Direktoriums kann das IP somit keine Hauptuntersuchung initiieren.

Bisher wurden vier Untersuchungsempfehlungen des IP zurückgewiesen.<sup>6</sup> Diese Fälle ereigneten sich jedoch alle vor dem Reformprozess im Jahr 1999, der *Second Cla-*

5 Guidelines to Reduce Retaliation Risks and Respond to Retaliation During the Panel Process: [https://inspectionpanel.org/sites/ip-ms8.extcc.com/files/documents/IPN%20Retaliation%20Guidelines\\_2018.pdf](https://inspectionpanel.org/sites/ip-ms8.extcc.com/files/documents/IPN%20Retaliation%20Guidelines_2018.pdf) (letzter Aufruf: 30.08.2023).

6 IP-Beschwerde Nr. 4 (1995, Brasilien), IP-Beschwerde Nr. 7 (Argentinien und Paraguay, 1996), IP-Beschwerde Nr. 9 (Brasilien, 1997) und IP-Beschwerde Nr. 11 (Indien, 1998).

rification (vgl. IP 1999). Bei diesem Reformprozess handelte es sich um eine formelle Klarstellung des Gründungsdokuments des IP, welche notwendig war, um bürokratische Kämpfe hinsichtlich der Deutung des IP-Mandats insbesondere im Hinblick auf Entscheidungsbefugnisse zu klären (vgl. Hunter 2003: 206). Im Anschluss daran hat das Exekutivdirektorium allen Untersuchungsempfehlungen des IP zugestimmt. Im Hinblick auf die wiederkehrenden Konflikte im Exekutivdirektorium hinsichtlich des Mandats des IP gibt eine Projektbeteiligte zu bedenken, dass die Ursache sei, dass es zumindest indirekt darum gehe, den Kreditnehmer zu überprüfen und eben nicht nur das WB-Management. Letztlich verpflichtet sich auch der Kreditnehmer verbindlich im Projekt-Bewertungsbericht (*Project Appraisal Report*), entlang der zum Vertragsabschluss gültigen Richtlinien der WB zu handeln (I.21: 688–695).

Eine Person aus dem Panel ist mit Unterstützung durch einen *Operations Officer* mit der Bearbeitung einer Beschwerde befasst (I.20: 81–83). In einem weiteren Schritt würden alle internen und externe Projektinvolvierten identifiziert, indem bei einer *Senior Managerin* eine Mitarbeiterinnenliste angefragt werde. Über das interne Projektverwaltungssystem (*Operations Portal*) kann das IP zudem die relevanten Informationen einsehen. Das IP erstelle dann meist eine eigene Liste und entscheide, wer interviewt wird. Die Personen werden dann für offizielle Gesprächstermine angefragt. Meistens beginnen die Gespräche mit den TTLs und den Richtlinienexpertinnen. Die Namen der Interviewten werden bewusst nicht in den Berichten des IP erwähnt. Man gebe nur wieder, was »das Management« oder »die Bank« gesagt habe (I.20: 479–504).

Die Interviewten seien unterschiedlich angespannt. Das IP bemühe sich jedoch grundsätzlich darum eine angenehme Gesprächsatmosphäre zu schaffen. Die Mitarbeiterinnen würden nicht zitiert und die Gespräche auch nicht aufgezeichnet, um eine offenere Gesprächsatmosphäre zu schaffen. Bis vor einigen Jahren sei die Aufzeichnung der Interviews gängige Praktik gewesen (I.20: 527–538). Die ehemalige IP-Vorsitzende Edith Brown-Weiss bringt zum Ausdruck, dass die Aufzeichnungen ein wichtiges Element für die Untersuchung darstellten, um sicherzustellen, dass alle Informationen korrekt erfasst wurden. Zudem konnten Aussagen korrigiert werden. Die Aufnahmen seien nach Veröffentlichung der Berichte gelöscht worden (vgl. WBG 2010: 5).

Für die *Investigation Phase* werden je nach Beschwerde und Komplexität ein bis vier externe Beraterinnen (technische Expertinnen) hinzugezogen. Ein IP-Mitglied gibt an, dass es keine offiziellen Regeln für die Auswahl der externen Beraterinnen gebe, wichtig sei jedoch, dass diese unabhängig von der WB seien und die entsprechende Expertise aufweisen. Es gebe kein festes *Roster of Experts*, sondern bei jedem Fall werde wieder neu recherchiert. Etwa die Hälfte der hinzugezogenen Beraterinnen habe keine Vorkenntnisse über die WB-Richtlinien. In der Vergangenheit sei es immer wieder deutlich geworden, dass dies hilfreich sei. Für die Beschwerdebearbeitung sei vor allem die technische Expertise relevant, denn die Aufteilung sei klar: Die *Operations Officer* kennen die Prozesse und Richtlinien, die technische Expertise liege bei den externen Beraterinnen (I.20: 153–194).

Im nächsten Schritt werde dann der *Investigation Plan* erstellt, der auf der IP-Website veröffentlicht wird (I.20: 147–152). Der *Investigation Report* würde sorgfältig geprüft. Das Panel überprüfe diesen mit dem Sekretariat Zeile für Zeile, bevor dieser an das Exekutivdirektorium weitergeleitet werde (I.27: 207–210). Formell endet die Einbindung des

IP, nachdem der *Investigation Report* im Exekutivdirektorium diskutiert und veröffentlicht wurde. Hinweise auf darüberhinausgehende informelle Interaktionen lege ich weiter unten dar (Kap. 5.1.2). Ein IP-Mitglied gibt an, dass die Prozesse im Laufe der Jahre effizienter geworden seien. Intern würden jetzt sechs Monate für eine Untersuchung anvisiert. Früher dauerte eine Untersuchung hingegen zwei oder drei Jahre (I.19: 495–500).

Ich habe die empirischen Erkenntnisse im Hinblick auf das Mandat, Berichtslinien sowie formelle Praktiken des IP-Beschwerdeverfahrens dargelegt. Im nächsten Abschnitt skizziere ich die Rolle des IEG-Berichtswesens für die Arbeit des IP.

### 5.1.1.2 Zur Rolle von IEG-Evaluationen für das IP und Organisationslernen

Da ich an mehreren Stellen dieser Arbeit auf die Evaluationen der IEG zurückgreife<sup>7</sup>, werde ich die Rolle des Berichtswesens der IEG für die Arbeit des IP herausarbeiten. Dabei geht es darum die wichtigsten Berichtsformen und deren Funktion zu erläutern.

Die heutige IEG wurde 1973 als *Operations Evaluation Department* (OED) unter WB-Präsident Robert McNamara gegründet und hat seit Beginn das Ziel institutionelle Rechenschaftspflicht und OL zu fördern. Zu Beginn der heute als IEG bekannten Abteilung wurde dem Konzept Rechenschaftspflicht, verstanden als die Erreichung der definierten Projektziele, mehr Aufmerksamkeit zuteil als dem Aspekt des OL (I.33: 113–125). Die IEG berichtet zu einem Unterausschuss des Exekutivdirektoriums, dem *Committee on Development Effectiveness* (CODE)<sup>8</sup>, und ist finanziell unabhängig vom Management. Aufgrund der institutionellen Einbettung sei jedoch die IEG nicht völlig frei von internem Druck. Wirkliche Unabhängigkeit, so eine Projektbeteiligte, könne nur sichergestellt werden, wenn die Evaluierungseinheiten auf keiner Ebene zur Organisation zugehörig seien (I.33: 31–41).

Zu Beginn eines Projekts entwickeln die Projektteams ein Ergebnisrahmenwerk, in dem die Projektziele definiert und operationalisiert werden (*Project Development Objectives* – PDO). Im Zuge der Projektvorbereitung werden zudem in Zusammenarbeit mit den Kreditnehmern Management- und Informationssysteme aufgebaut und grundlegende Projektinformationen gesammelt. Befindet sich ein Projekt in der Umsetzung, erfolgt aufseiten der Projektteams eine verpflichtende halbjährliche Selbstevaluierung. Im *Implementation Supervision Report* (ISR) bewerten TTLs, inwiefern ein Projekt die definierten Ziele erreichen wird. Diese Selbstevaluierung soll Korrekturen oder gar Umstrukturierungen innerhalb der Projektdurchführung ermöglichen (vgl. Raimondo 2016: 6–7; IEG 2016: 90). Die IEG wiederum überprüft die Selbstevaluierung hinsichtlich deren Qualität (*Monitoring-Rating*). Bevor das *Monitoring-Rating* eingeführt wurde, habe das Management viele Projekte als zufriedenstellend eingestuft, ohne dass eine Überprüfung stattgefunden habe (I.33: 255–261).

Innerhalb von sechs Monaten nach Auszahlung eines Kredits/Darlehens (*Credit/Loan*) oder Zuschusses (*Grant*) sowie nach Abschluss einer gewährten Garantie (*Guarantee*) muss der zuständige operative Arm einen Abschlussbericht, den *Implementation Completion Report* (ICR), erstellen. Der ICR stellt das zentrale Selbstevaluierungsinstrument

7 Siehe Kapitel 5.1.3, 5.1.4, 6.2.

8 Terms of Reference of the CODE: <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/993371424361565490-0330022009/original/CommitteeonDevelopmentEffectivenessTermsofReference.pdf>.

dar. ICRs sollen alle abgeschlossenen Projekte (*Investment Project Financing*) und Programme (*Development Policy Financing*) der IDA und IBRD abdecken. Die Zielsetzung dieser Selbstevaluation ist es zur Verbesserung der Projektplanung und Umsetzung beizutragen:

»The ICR is intended to (i) provide accountability and transparency for the performance and results of each operation and (ii) capture and disseminate experience from operational design and implementation to improve the design and implementation of future interventions.« (IEG 2019b: 161)

Der ICR unterliegt dann wiederum einer Validierung durch die IEG, dem *ICR-Review* (ICRR). Der ICRR ist eine vom Projektteam unabhängige Dokumentenanalyse, die etwa fünf Arbeitstage dauert. Im Wesentlichen handelt es sich um einen Test der internen Konsistenz. Dabei werde geprüft, inwieweit die Ergebnisse der verschiedenen Selbstevaluationen im Rahmen der Projektdurchführung übereinstimmen und ob die vorgelegten Beweise ausreichen, um die Bewertungen des Projekts zu rechtfertigen. Auf Basis dieser Überprüfung und einem Abschlussinterview mit der TTL bewertet IEG dieses Projekt. Dabei verwendet IEG dieselben Kriterien, die die Projektteams verwenden (vgl. IEG 2019b: 162).

Wenn ein Projektteam dabei zum Ergebnis »zufriedenstellend« komme und IEG das Projekt als »mäßig zufriedenstellend« oder »unbefriedigend« bewertet, habe IEG das Recht die Bewertung des Projektteams zu überschreiben. Die Differenz zwischen der Bewertung durch die Projektteams und die der IEG werde als *Disconnect* bezeichnet. Die TTLs müssen dann die Diskrepanzen erklären. Es handele sich also um eine Überprüfung, die auf Rechenschaftspflicht und nicht auf Lernen abziele. Daraus wiederum resultiere der Anreiz aufseiten der Projektteams die Projekte eher schlechter einzustufen, um eine Diskrepanz zu vermeiden (I.33: 133–149). Auf Grundlage der Analyse von ICRs schlussfolgert IEG, dass sich eine qualitativ hochwertige Projektüberwachung und Evaluation positiv auf die Projektqualität auswirke und dass dies auch für den gegenteiligen Fall zutrefte (vgl. IEG 2016: 19, Raimondo 2016: 19). Der *Project Performance Assessment Report* (PPAR) stellt ein weiteres Evaluierungsinstrument dar. Drei bis fünf Jahre nach Abschluss eines Projekts überprüft IEG im Rahmen einer feldbasierten Folgeevaluation, inwiefern die Ratings des ICR noch gültig sind (I.33: 158–166).

Zudem veröffentlicht die IEG einen jährlichen Evaluierungsbericht (*Results and Performance Report*), in dem die Trends der Projekt- und Programmziele dargestellt werden. Darüber hinaus wird evaluiert, inwiefern es gelungen ist Prozess- und Strukturveränderungen in den adressierten operativen Bereichen zu implementieren (*Mainstreaming*) (vgl. IEG 2016: 10). Die IEG führt außerdem eine Evaluierung der Länderprogramme durch (*Country Assistance Evaluation*). Die WB legt in einem Fünfjahreszyklus die Strategien und Prioritäten für ein Land fest. Die IEG überprüfe, inwieweit der vorherige Rahmen umgesetzt wurde (I.33: 303–310). Die Sektor- und thematischen Evaluationen sowie die Jahres- und *Performance* Berichte werden an CODE übermittelt und sollen dort dis-

kutiert werden, um die Entscheidungsfindung im Exekutivdirektorium zu unterstützen (vgl. IEG 2016: 31).<sup>9</sup>

Nachdem ich das Berichtswesen der IEG als Bestandteil des Rechenschaftsrahmens skizziert habe, folgt ein Einblick in die Strukturen des operativen Bereichs als weiteren Bestandteil des institutionellen Umfelds des IP.

### 5.1.1.3 Zum Einfluss der institutionellen Bedingungen im operativen Bereich

Dass die Berücksichtigung der institutionellen Bedingungen für die Analyse des Beitrags seitens des IP zum OL notwendig sind, verdeutlicht die IEG im Hinblick auf die Lernfähigkeit der WB:

»There is a problem with learning and knowledge sharing in the Bank, a problem that has long been recognized, notably since the 1992 Wapenhans report. ›Something is not working because the problems we are encountering in today's projects are the same problems encountered in projects many years ago.... [We] keep making the same mistakes because we do not learn from earlier experience« (IEG 2014: 1).

Dies wirft die Frage nach den Einflussfaktoren auf, die verhindern, dass OL stattfindet. Die Frage, inwiefern das IP zum OL beitragen kann, hängt demnach auch damit zusammen, wie gut oder schlecht Wissenstransfer und Kooperation im Management und im operativen Bereich funktionieren. Betrachtet man die Mitarbeiterinnen des operativen Bereichs als Adressatinnen der vom IP ausgehenden Lernprozesse, müssen auch deren institutionellen Bedingungen als Einflussfaktor berücksichtigt werden. Im Folgenden skizziere ich deshalb u. a. die Ergebnisse einer IEG-Evaluierung (2019c), die untersucht hat, welche Auswirkungen die Reorganisation des operativen Bereichs auf den Wissenstransfer und die Kooperation hatte und stelle den Aufbau des operativen Bereichs dar.

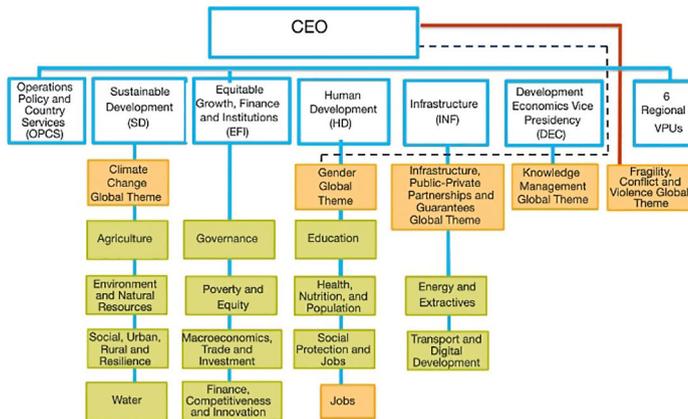
Die Reorganisation wurde im Jahr 2012 initiiert und hat die seit 1997 bestehende Matrix ersetzt. Unter Anwendung der Matrix hat die WB wie sechs regionale Banken gehandelt, wodurch der Austausch von Wissen und Personen über die Regionen hinweg erschwert wurde (ebd.: xii). Die Reorganisation wurde 2014 abgeschlossen (ebd.: 6). Das Team, welches den Reformprozess leitete, wurde während des Prozesses abgesetzt und nicht ersetzt, sodass dieser nicht wie geplant verlief. Mitarbeiterinnen waren frustriert und viele geplante Maßnahmen konnten nicht umgesetzt werden. Der IEG zufolge gelang es dennoch Hindernisse im Hinblick auf den internen Wissenstransfer zu reduzieren. Anreize im Hinblick auf Organisationswandel, Mitarbeiterinnenverhalten wie auch die Organisationskultur konnten jedoch nicht verändert werden. Die interne Kooperation sei durch die Reorganisation sogar erschwert worden (ebd.: 14–15). Die folgende Abbildung ermöglicht einen Überblick über die aus der Reorganisation resultierende Matrix.

Die alte Matrix blieb größtenteils erhalten, jedoch wurden die Sektoreinheiten durch 13 *Global Practices* (GPs) und fünf *Global Themes* (GTs) ersetzt. Die Fragmentierung habe zugenommen (ebd.: 42). Die GPs (grün hinterlegt) liefern die technische Arbeit

9 Welche Erkenntnisse sich aus den Evaluierungsberichten hinsichtlich der Qualität der Projekte und Projektüberwachung schlussfolgern lassen, erarbeite ich in Kapitel 6.1.

in Bereichen wie Landwirtschaft, Wasser, Bildung, Gesundheit und Transport mit den Behörden der Kreditnehmerstaaten vor Ort. Die GTs (orange hinterlegt) erarbeiten die strategische Ausrichtung im operativen Bereich und versuchen die durchgängige Berücksichtigung von Vorgaben oder Veränderungen im Rahmen des operativen Geschäfts in Zusammenarbeit mit den Kreditnehmern voranzutreiben. Die Qualität dieser Funktion lasse sich laut IEG bisher jedoch nicht abschließend einschätzen (ebd.: xii).

Abbildung 4: Struktur des operationellen Komplexes



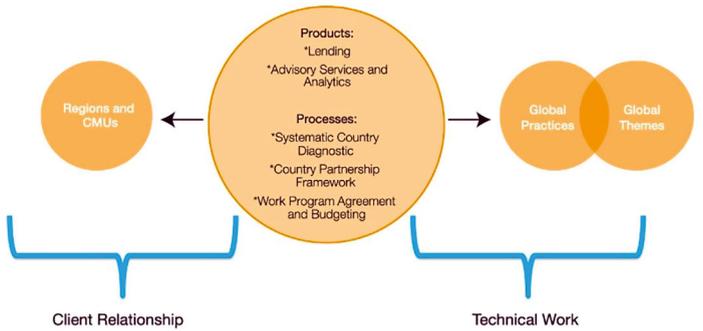
IEG 2019c: xiii.

Laut IEG haben die GTs einen positiven Einfluss auf die Kooperation. Im Unterschied zu den GPs seien die GTs nicht in die Leitung der operativen Arbeit involviert (ebd.: 24). Weiter stehen die GTs im Austausch mit externen Akteuren, um die WB themenspezifisch einbinden zu können. Die *Climate Change Group* vertritt die WB bspw. bei internationalen Klimaverhandlungen. Diese Funktion der GTs tragen laut IEG zur Sichtbarkeit, Einflusssteigerung und zur Mittelbeschaffung bei (ebd.: 24). Die einzelnen GTs bestehen aus 27 (*Gender*) bis zu 232 (*Climate Change Group*) Mitarbeiterinnen (ebd.: 23). Da die meisten IP-Beschwerden im Zusammenhang mit Projekten aus den Bereichen Wasser, Abwasser- und Abfallentsorgung sowie Infrastruktur resultieren, seien die entsprechenden GPs als direkte Interaktionspartner des IP relevant für die Beschwerdearbeit. Die regionalen VPs hingegen seien eher selten direkte Gesprächspartnerinnen (I.19: 295–308).

Mit der Zielsetzung den Wissenstransfer und die Kooperation im operativen Bereich zu verbessern wurden neben den GTs und GPs außerdem *Global Leads* (GL), *Programm Leads* (PL) und sogenannte *Global Solutions Groups* (GSG) geschaffen. Letztere werden als *Knowledge Communities* beschrieben, die globale und länderspezifische Wissensprodukte für den operativen Bereich erarbeiten. Die 90 GSGs werden dabei von den 104 *Global Leads* geführt. Die Anzahl der Mitarbeiterinnen der GSGs variiert je nach Thema von 15 bis zu 250. Die inhaltliche Arbeit der GSGs repräsentieren laut IEG dabei das Kerngeschäft der GPs und sollten demnach hohe Relevanz für den Wissenstransfer und die Kooperation im operativen Geschäft haben (vgl. IEG 2019c: 20). Die IEG-Evaluation zeigt

jedoch, dass die meisten WB-Mitarbeiterinnen in den *Country Management Units* (CMUs) die GSG nicht kannten oder deren Relevanz in Frage stellten. GSG-Mitglieder verbringen 5% oder weniger ihrer Arbeitszeit mit Tätigkeiten, die mit ihrer Rolle in einer der GSGs verknüpft ist. Lokal rekrutierte Mitarbeiterinnen der WB-Länderbüros geben an, dass sie nur selten im Rahmen ihrer Arbeit auf die GSGs zurückgreifen (ebd.: 21). Die Rolle und Prozesse der Ländereinheiten werden in der folgenden Abbildung schematisch dargestellt.

Abbildung 5: Rollen und Prozesse in Ländereinheiten



IEG 2019c: 11.

Zudem wurden die Position des *Program Leader* (PL) geschaffen, um die 44 CMUs (ebd.: 50) mit den GPs zu verbinden. Die Position des *Regional Sector Directors* wurde hingegen abgeschafft. Letztere Position stellte eine wichtige Schnittstelle, zwischen den CMUs, den Sektoren und Netzwerken dar. Die vorherige Berichtslinie der technischen Mitarbeiterinnen zu den *Regional Sector Director* wurde unabhängig davon, wo sie arbeiten, zu den *Senior GP Directors* verändert (ebd.: 11). Die Position des *Senior Regional Advisor* wiederum wurde erst im Prozess der Reorganisation geschaffen und dann wieder abgeschafft (ebd.: xiii).

Der IEG zu Folge, wurde durch die Reorganisation die Überprüfung der Projektqualität zu Beginn eines Projektzyklus geschwächt.<sup>10</sup> Die Verschiebung der Qualitätssicherung zu den GPs habe die Rolle der *Development Effectiveness Units* geschwächt. Zudem haben WB-Mitarbeiterinnen Bedenken dahingehend geäußert, dass nicht immer ausreichend externe und unabhängige Expertise für die Qualitätskontrolle eingeholt werde. Dies wiederum habe zur qualitativen Schwächung der Aufsichtsfunktion durch die *Country Directors* (CDs) geführt (ebd.: xv):

»In the current operating model, this quality assurance moved to the GPs, specifically PMs. Now, there is a concern that the CD has insufficient oversight role or accountability during implementation and that the weakening of the Regions' Development

10 Ich werde diesen Aspekt in Kapitel 6.1 nochmals aufgreifen, indem ich quantitative und qualitative Trends hinsichtlich der Projektqualität darstelle.

Effectiveness units left a gap in quality control, which GPs have not sufficiently filled. In terms of balancing the matrix's GP and Regional sides, the pendulum may have swung too far to the GPs on quality assurance. However, **there is no independent mechanism or data on operational quality**« (IEG 2019c: 24, Herv. des Autors).

Ebenfalls hinderlich für Lernprozesse im Bereich des operativen Geschäfts erscheint der Befund, dass kaum noch Anreize bestünden, die Qualität von Projekten intern anzufechten: »In the old system the Sector Director would invite people from other Regions for technical review and would be the interlocutor. Now it is very difficult for GP staff to criticize others from the same GP since quality assurance resides within each GP.« (IEG 2019c: 25)

Zudem wurde die Kooperation auf operationeller Ebene durch die neue Struktur erschwert, weil die Streichung des *Regional Sector Director* dazu geführt habe, dass die *GP-Manager* für Kreditnehmer schwieriger zugänglich seien. Probleme im Bereich der Richtlinien oder dem Beschaffungswesen (*Procurement*) seien so schwieriger zu beseitigen. Direktorinnen und Senior Direktorinnen seien zu weit vom operativen Geschäft (ebd.: xvi, 42–43).

Bereits im Jahr 2016 kommt die IEG in einer Evaluation zu dem Ergebnis, dass Anreize zum Lernen fehlen bzw. bestehende Anreize OL verhindern:

»The lack of institutional incentives was singled out more frequently than any other factor as one of the three biggest obstacles to learning and knowledge sharing: 52 percent of respondents named incentives as an obstacle. Participants in IEG interviews and focus groups reinforced this message.« (IEG 2015: 35)

Der Anreiz, möglichst viel Geld zu verleihen, wirke sich auch auf die Kooperationsbereitschaft zwischen verschiedenen GPs aus. Deren Leistung werde am verwalteten Kreditvolumen gemessen (IEG 2019c: 49). Die IEG zitiert einen *Country Director* wie folgt: »The incentives are still for the PMs to give jobs to their staff. [...] Feed your own goat before you fatten somebody else's goat.« (ebd.: 46) Die Mitarbeiterinnen in den GPs sind dem Anreiz ausgesetzt das verwaltete Kreditvolumen zu erhöhen, was die Konkurrenz zwischen den GPs erhöhe und gleichzeitig Kooperation erschwere (ebd.: xvi): »Structural changes have sent a message that GPs without strong lending may not be safe in a reorganization. Incentives for GP staff continue to favor own-managed lending, complicating collaboration« (ebd.: 50). Man musste sogar eine Kooperationsprämie einführen, um Mitarbeiterinnen wieder zur Kooperation zu ermutigen. Dieses System sei jedoch so kompliziert, als dass es die gegenläufigen Anreize ausgleichen könne (ebd.: 47). Lernhinderliche Anreize identifizierte IEG bereits im Jahr 2014. IEG beschreibt den Zustand der Anreize in Bezug auf Lernen wie folgt: »It is one thing if the Bank provides insufficient incentives to staff for learning and knowledge sharing. It is quite another if it provides perverse incentives or disincentives.« (vgl. IEG 2014: 69)

Nach den Ergebnissen der IEG-Studie folgt nun die Darstellung der Codes, die aus den von mir durchgeführten Interviews resultierten. Eine Projektbeteiligte, die sich über viele Jahre innerhalb der WBG mit OL beschäftigte, beschreibt OL als große Herausforderung: »Engaging in shared coordination across different organizational structure in a

bureaucracy as big as the World Bank, is very, very complicated. It's almost the same as at a university. Multi-disciplinary research doesn't happen very much« (I.26: 191–194). Es sei einfacher, ein Konzept zum OL zu entwerfen als es in der Praxis, in einer Organisation mit mehreren tausend Menschen, die dezentral arbeiten, umzusetzen. Selbst wenn die Bedingungen optimal wären, sei es eine schwere Aufgabe für das Management sicherzustellen, dass alle Mitarbeiterinnen konsistent zu den gemachten Erfahrungen arbeiten. In Bezug auf die WB erschwere der enorme Zeitdruck die Lernprozesse zusätzlich (I.26: 638–645).

Viele Einheiten seien funktional voneinander entkoppelt, was auf die institutionellen Strukturen zurückzuführen sei. Selbst wenn die Mitarbeiterinnen untereinander kooperieren wollten, müssten sie sich zunächst überlegen, wie sie die Managerinnen unterschiedlicher Abteilungen zusammenführen, um Finanzierungsfragen von angestrebten Kooperationen zu klären (I.9: 320–324). Eine Projektbeteiligte bemängelt, dass GPs für die technischen Inhalte verantwortlich seien, die Abteilungen der Umwelt- und Sozialrichtlinien jedoch in zwei unterschiedlichen GPs eingebettet seien. Dies erschwere die Lernprozesse, weil sich die Beteiligten zunächst auf ihre administrativen Berichtslinien fokussierten (I.26: 170–174). Eine weitere Projektbeteiligte gibt an, dass Lernprozesse sowohl unter der funktionalen Teilung von Einheiten und Komplexität der Kommunikationswege als auch unter individuellem Kommunikationsverhalten und damit verknüpfter Entscheidungsmacht individueller Vorgesetzter leiden:

»And now because you've got all these management levels in the world bank, you've got the practice groups and then you've got the country directors, you've got the various VPs, you need to brief all these characters and at the top, those guys don't talk to each other. [...] this vice president of the top, [...] won't talk to the other vice president, they'll actually be channeling it through your poor TTL. So, the TTL is just the gap of all trades. So that's a pain.« (I.38: 83–89)

Einem CAO-Mitglied zufolge führen die Kommunikations- und Entscheidungsstrukturen dazu, dass die WBG zu langsam auf Entwicklungen außerhalb der Organisation reagiere bzw. nicht schnell genug von Veränderungen lernen könne: »When you're looking at even just policies and frameworks we're ten years behind because it's sort of the nature of these big bureaucracies that takes them so long to turn around on particular issues. [...] I think a lot of it is very structural.« (I.9: 572–578) Weiter werden die häufigen Umstrukturierungen und funktionalen Entkopplungen von einzelnen Einheiten als große Hindernisse bemängelt, die man jedoch als das notwendige Übel akzeptieren müsse: »When you've been here for a while you perceive that you're doing really good work and that these are sort of necessary consequences of how you do development.« (I.9: 585–587)

Soll individuelles Lernen in OL über Abteilungen und Auslandsniederlassungen hinweg übergehen, bedarf es Mechanismen, die einen solchen Prozess sicherstellen können. Laut IEG (2019c) sind diese Mechanismen zum *Mainstreamen* zwar vorhanden, diese werden jedoch als weiterer Kostenfaktor betrachtet. Weiter merkt IEG kritisch an, dass diejenigen Bereiche, die die Integration, Koordinierung und Verbindung über institutionelle Grenzen hinweg vorantreiben sollen (GTs, GLs und PLs), nicht über ausreichende

Befugnisse oder Budgets verfügen, um ihre Verantwortlichkeiten wahrzunehmen (ebd.: 50).

Nachdem ich die strukturellen Hindernisse des operativen Bereichs im Hinblick auf innerorganisationale Kooperation herausgearbeitet habe, folgen die empirischen Erkenntnisse hinsichtlich der dem IP zur Verfügung stehenden Ressourcen.

## 5.1.2 Informelle Interaktionen und fehlende Standardprozeduren

### 5.1.2.1 Interaktionen im Rechenschaftssystem

Das Rechenschaftssystem der WBG setzt aus zusammen aus dem *Inspection Panel* (IP), dem *Compliance Advisor Ombudsman* (CAO), der *Independent Evaluation Group*<sup>11</sup> (IEG), der *Integrity Vice Presidency*<sup>12</sup> (INT) und der *Group Internal Audit*<sup>13</sup> (GIA). Diese fünf Einheiten haben gemeinsam, dass sie durch ihre Untersuchungen auf die Verbesserung institutioneller Prozesse und Strukturen abzielen. IP und CAO überprüfen die Einhaltung der Umwelt- und Sozialrichtlinien. Die IEG evaluiert Projekte, Programme und Strategien. INT untersucht Betrugs- und Korruptionsverdachte. INT ist aus der Zusammenlegung des 1998 von WB-Präsidenten Jim Wolfensohn gegründeten *Committee for Fraud and Corruption* und dem *Business Ethics Department* entstanden. Die Arbeit der GIA zielt darauf ab, Strukturen und Prozesse im Hinblick auf das interne Risikomanagement zu verbessern. Von 1996 bis 2010 gab es zudem die *Quality Assurance Group* (QAG), die u.a. in Reaktion auf den Wapenhans-Report (1992) gegründet wurde. Diese hat die Projektqualität zu Projektbeginn überprüft und konnte Anpassungsvorschläge während der Projektdurchführung einbringen. Die jährlichen Evaluierungen (*Annual Review of Portfolios Performance* – ARPP) wurden jedoch erst nach März 2002 veröffentlicht (vgl. Weaver 2008: 69). Ein IP-Mitglied erwähnt, dass die QAG in der Vergangenheit nicht mit dem IP kooperiert habe, da es ihr Ziel war, Probleme zu beheben, bevor diese zum IP gelangen. Das Erfolgskriterium sei demnach gewesen möglichst wenige IP-Fälle aufkommen zu lassen (I.5: 168–172). Im Jahr 2010 wurde die QAG abgeschafft (vgl. IEG 2016: 88–89).

Die Führungspersonen der Einheiten treffen sich informell, um über mögliche Schnittfelder ihrer Arbeit auszutauschen oder offiziell, wenn bspw. IP-Untersuchungen Korruptionsaspekte umfassen. Ein IP-Mitglied sagt aus, dass wenn es zu Problemen mit der Einhaltung der Umwelt- und Sozialrichtlinien komme, nicht selten Untersuchungen im Bereich Korruption durchgeführt würden. Da das IP kein Mandat hat, um Korruption zu verfolgen, würden diese Aspekte entsprechend an das INT übergeben (I.20: 700–705).

Laut übereinstimmenden Aussagen von IP-Mitgliedern gibt es kaum Interaktionen zwischen IP und IEG. Absprachen werden lediglich dann erwartet, wenn die IEG bspw. einen Projektabschlussbericht oder eine Länderstudie erstellt in deren Evaluierungszeitraum eine IP-Untersuchung durchgeführt wurde (I.11: 366–369). Auch der Austausch

11 Website der IEG: <https://ieg.worldbankgroup.org/> (letzter Aufruf: 30.08.2023).

12 Website des INT: <https://www.worldbank.org/en/about/unit/integrity-vice-presidency> (letzter Aufruf: 30.08.2023).

13 Website des GIA: <https://www.worldbank.org/en/about/unit/internal-audit-vice-presidency> (letzter Aufruf: 28.07.2023).

zwischen dem IP und dem CAO basiere lediglich auf persönlichen Beziehungen und nicht auf systematischen oder formellen Prozessen. Wobei hier anzumerken ist, dass sich die beiden Beschwerdemechanismen im Rahmen der jährlichen *IAMnet* Treffen und dem in diesem Netzwerk stattfindenden Kommunikationsebenen untereinander austauschen. Man habe zudem vereinzelt gemeinsame Trainings- und Informationsveranstaltungen umgesetzt. Hier sieht ein IP-Mitglied jedoch noch Potenzial (I.11: 359–364).

Ein IP-Mitglied gibt an, dass man durchaus konstant mit dem CAO kooperiere. So viel, wie für die Umsetzung der Arbeit eben nötig sei (I.10: 568–570). CAO und IP-Mitglieder nehmen die Beschwerden des jeweilig anderen Beschwerdemechanismus zu Kenntnis und verweisen auf diese in ihrer eigenen Arbeit, wenn dies hilfreich erscheine. Dies biete sich bspw. bei Beschwerden im gleichen Land an, gleichwohl sich die Schlussfolgerungen, die daraus gezogen werden, für den privaten und öffentlichen Sektor aufgrund der politischen Bedingungen unterscheiden (I.9: 291–304).

### 5.1.2.2 Interaktionen zwischen Exekutivdirektorium und Management

Für die Zielsetzung die WBG rechenschaftspflichtig zu halten und zudem aus Fehlern zu lernen, spielt das Exekutivdirektorium eine entscheidende Rolle. Im Hinblick auf die Arbeit des IP bezieht sich die Aufsichtsfunktion des Exekutivdirektoriums neben der allgemeinen Aufsicht vor allem auf die Überprüfungen der Management-Berichte in Reaktion auf IP-Beschwerden (*Management Response*, Management-Aktionspläne).

Neben den zweiwöchigen Sitzungen des Exekutivdirektoriums verweisen die Interviewten auf regelmäßige Abstimmungsrunden der europäischen Mitgliedsstaaten und darüber hinaus, je nach Thema und Land, entsprechende bilaterale Gespräche. Abstimmungstreffen gibt es zudem auf der Ebene der *Alternate Directors* und zwischen den Beraterinnen der EDs. Hierbei erkennt ein Mitglied des Exekutivdirektoriums an, dass ein Machtungleichgewicht zwischen denjenigen EDs herrsche, die Einzelstaaten vertreten, und solchen, die eine Staatengruppe vertreten. Während die ugandische ED die Interessen von 22 afrikanischen Staaten vertreten muss, vertritt die deutsche ED lediglich die Interessen der Bundesrepublik Deutschlands und hat demzufolge einen konsistenten politischen »Rückhalt aus der Hauptstadt«. Zudem müssen die Interessen zwischen den 25 EDs verhandelt werden (I.15: 496–513).

Die Mitglieder des Exekutivdirektoriums haben aufgrund ihrer Rolle als Aufsichtsrat Zugang zu allen institutionellen Ebenen und können jederzeit direkt Informationen anfordern und relevante Personen wie TTLs, VPs und WB-Länderdirektorinnen zu Gesprächen einladen (I.15: 480–491). Im Hinblick auf diesen Informationsaustausch verweisen Mitglieder des Exekutivdirektoriums auf die Notwendigkeit hin »die richtigen Fragen stellen zu müssen« und dass »man dies erst einmal lernen müsse« (I.15: 472–477). Das Management beantworte die Fragen wahrheitsgemäß, denn »das kann man sich eigentlich nicht leisten, dass man da tatsächlich grob lügt« (I.15: 479–480). Ein Mitglied des Exekutivdirektoriums verweist auf einen intensiven Austausch mit der Abteilung *Operations Policy and Country Services* (OPCS) und beschreibt die Doppelfunktion, die OPCS innehat:

»So everything that the bank does is channeled through OPCS and then comes to us for approval. They are basically both the facilitator and the police for how things are supposed to be done. So they are incredibly important and that therefore an incredibly relevant partner for the board. If the board says, listen OPCS you're going right, but you need to go left. That's an engagement that is incredibly important.« (I.35: 290–294)

Im Rahmen der Umsetzung der Management-Aktionspläne müsse das Management dem Exekutivdirektorium zudem Fortschrittsberichte vorlegen. Das sei ein Bereich, indem man die Prozesse noch besser nachhalten könnte, um sicherzustellen, dass Maßnahmen ihre Wirkung erzielen (I.15: 389–410).

### 5.1.2.3 Interaktionen zwischen Inspection Panel und Exekutivdirektorium

Da das IP formell direkt an das Exekutivdirektorium berichtet, gibt es zudem vielfältige informelle Gesprächskanäle zwischen den beiden Gremien. Der Vorsitzende des IP habe zudem die Möglichkeit, sich direkt mit dem WB-Präsidenten zu treffen, der der Vorsitzende des Exekutivdirektoriums ist. Dies sei in einer hierarchisch aufgebauten Organisation wie der WB relevant. Ein IP-Mitglied gibt an, dass das Beschwerdeverfahren normalerweise sehr geordnet ablaufe. Sobald sie aber den Eindruck gewinne, dass der WB-Präsident einbezogen werden sollte, könne sie diesen jederzeit davon in Kenntnis setzen (I.19: 319–327). Ein IP-Mitglied berichtet zudem, dass dazu eingeladen wurde, das IP vor den neuen EDs vorzustellen. Dies sei wichtig, damit die Mitglieder des Exekutivdirektoriums schnell lernen, wie das IP funktioniere und welchen Stellenwert es habe (I.34: 143–146).

Ein unkomplizierter Austausch zwischen dem Exekutivdirektorium und IP war nicht immer gegeben. Ein IP-Mitglied gibt an, dass die Beziehung zeitweise so schlecht war, dass konstruktive Diskussionen kaum möglich waren. Eine solche konfliktbehaftete Beziehung verhindere jeden Fortschritt innerhalb der WB (I.11: 193–201). Gleichwohl sei zu beachten, dass es stets ein schmaler Grat sei, auf dem diese Beziehung basiere. Als IP-Mitglied müsse man stets darauf bedacht sein, die Unabhängigkeit zu bewahren. Man müsse jederzeit sicherstellen, dass man nicht durch das, was man höre, korrumpiert oder beeinflusst werde. Zeitgleich müsse man verstehen, worin die Herausforderung für das Exekutivdirektorium bestehe (I.11: 235–239).

Nachdem das IP einen Untersuchungsbericht an das Exekutivdirektorium geschickt hat, bittet das IP die Mitglieder des Exekutivdirektoriums, um ein Treffen, in dem die einzelnen Aspekte des Untersuchungsberichts erläutert werden (I.19: 364–369). Dieser Vorgang sei so nicht in den Prozessen vorgesehen, sondern ein informeller Vorgang, dessen Umsetzung im Laufe der Jahre variiert habe. Die Interaktion gehe dabei von beiden Seiten aus.

Ein IP-Mitglied gibt an, dass im Hinblick auf die Möglichkeit des IP zum OL beizutragen die Glaubwürdigkeit gegenüber dem Exekutivdirektorium und dem Präsidenten das Wichtigste sei. Glaubwürdigkeit lasse sich daran messen, ob die Untersuchungsergebnisse des IP im Exekutivdirektorium in Frage gestellt werden oder nicht. Die Glaubwürdigkeit sei die Grundlage für die Bereitschaft aus den Beschwerdeverfahren des IP institutionelle Konsequenzen zu ziehen. Eine Tendenz, die sich daraus ergebe, sei, dass bewusst darauf geachtet werde nur jene Beschwerdepunkte in einer Beschwerde

zu behandeln, deren Beweislage eindeutig sei. Wenn man Beschwerdeaspekte heranziehe, über dessen Ursache sich durchaus Streiten lasse, riskiere man, dass alle anderen Aspekte einer Beschwerde ebenfalls in Frage gestellt würden. Entstehe der Eindruck, dass dies immer wieder passiere, verliere das IP an Glaubwürdigkeit und es könne Jahre dauern, diese wiederherzustellen. Derzeit stelle der Vorstand die Befunde des IP nicht mehr in Frage, sondern behandle den IP-Untersuchungsbericht als Tatsache (I.19: 214–234, 355–360).

#### 5.1.2.4 Interaktionen zwischen Inspection Panel und Management

Eine Projektbeteiligte gib an, dass es schon immer ein gewisses Maß an kontradiktorischer Beziehung zwischen dem IP und der Institution gegeben habe. Und man müsse eine gesunde Spannung haben, sonst würde das IP nicht ernst genommen (I.26: 381–383). Auch ein IP-Mitglied berichtet, dass das Verhältnis zwischen Management und IP von Beginn an schwierig gewesen sei: »It was not a lot of fun being full time because you know, you had to deal with sort of the day to day harassment from people in the bank and they honestly didn't quite know what to do with the panel in the sense of how to classify us within the bank.« (I.36: 95–98)

Ein IP-Mitglied berichtet darüber, dass es bei den alltäglichen Begegnungen im Gebäude auffällige Verhaltensweisen gebe. Sobald man erfahre, dass man beim IP arbeite, begegneten einem zwei Arten von Reaktionen. Entweder »Oh my god I'm not going to be your friend« oder aber »Ah, I'm going to be your best friend« (I.20: 551–553). Man müsse immer wieder Gerüchte über die Arbeit des IP ausräumen. Viele WB-Mitarbeiterinnen nähmen an, dass das IP ihre E-Mails lesen könnte. Man müsse dann immer erklären, dass das IP lediglich Zugriff auf offizielle Projektdokumente habe, die in der Projektdatenbank (*Operations Portal*) abgelegt werden. Es sei nicht leicht die richtige Balance zu halten. Aber es sei wichtig, diese alltäglichen Gelegenheiten zu nutzen, um deutlich zu machen, wie das IP arbeite. Es sei nicht hilfreich, sich von allen außerhalb des IPs zu isolieren. Schwierig werde es insbesondere dann, wenn befreundete Kolleginnen Teil einer IP-Untersuchung würden. Da müsse man sehr professionell damit umgehen (I.20: 556–577). Ein weiteres IP-Mitglied verdeutlicht, wie sie die alltäglichen Begegnungen bewusst nutzt:

»The fact that we are in the same building, we have a lot of interaction that are not structured in the investigation process, they're not interview based. And you interact. We run into people at coffee, at lunch, walking out the building, walking in the building, and you have side discussions. These side discussions, the way I view them, every single one of them is an opportunity to plant a seed. You just drop a line, you say a joke about the case, about what they've done, and then move on and pick on it later on.« (I.10: 718–725)

Für ein anderes IP-Mitglied beziehe sich Unabhängigkeit vor allem auf intellektuelle Unabhängigkeit. So könne man sich regelmäßig mit dem Management zum Mittagessen treffen und mit ihnen offen sprechen. Die Fähigkeit, zuzuhören bedeute nicht, dass man seine Meinung ändere, es sei denn, es bestehe die Notwendigkeit auf Grundlage seines eigenen Urteils (I.19: 31–36).

Aus Perspektive des IP sei es eine schwierige Aufgabe die richtige Balance zwischen Distanz und Vertrauen in Richtung des Managements herzustellen. Dabei spiele es auch eine Rolle, wie stark NGO-zugewandt man vom Management betrachtet werde. Es sei deshalb ein schmaler Grat, auf dem sich das IP und seine Mitarbeiterinnen bewegen. Die Kooperation mit dem Management sei unumgänglich, denn das IP sei davon abhängig, dass das Management Informationen zur Verfügung stelle (I.24: 241–247).

Ein IP-Mitglied gibt an, dass sich das IP zudem mittlerweile auch informell die Sichtweise des Managements einhole, bevor sie über die Registrierung entscheiden. Dieser Schritt sei durch NGOs kritisiert worden, da dies die Hürden für Projektbetroffene erhöhe. Laut dem IP-Mitglied gehe es dabei darum, sicherzustellen, dass solide Beschwerden registriert werden und nicht später aufgrund von technischen Kriterien nicht weiter untersucht werden können (I.11: 267–279).

Ein weiteres IP-Mitglied erwähnt, dass es in den letzten Jahren immer wieder dazu gekommen sei, dass nach Erhalt der Beschwerden vom Management bereits vor der Untersuchung Aktionspläne vorgelegt wurden. Das IP habe dann die Entscheidung, ob eine Beschwerde untersucht werden soll oder nicht, zurückgestellt (*Deferral*), um dem Management Zeit zur Behebung der Beschwerden zu geben. Hieraus habe sich für das IP eine Art vorgezogenes *Monitoring* in Bezug auf den Management-Aktionsplan ergeben. Es handele sich dabei nicht um ein aktives *Monitoring* mit Feldbesuchen, sondern um Treffen mit dem Management. Zudem würde sich das IP mindestens monatlich bei den Beschwerdeführenden über die Fortschritte informieren. Ein halbes Jahr später prüfe das IP die Beschwerde erneut, schreibe den Zulässigkeitsbericht und entscheide hinsichtlich der Untersuchung (I.20: 772–791). Sie sei unsicher, wie produktiv die *Deferrals* seien. Sie sei sich zudem über die Kritik der NGOs bewusst. Die NGOs betrachten *Deferrals* als eine unnötige Verzögerung der Untersuchung, die die WB zum Handeln bringen könnte. Zudem stelle sich die Frage, inwiefern sich dies mit dem Mandat des IP vereinbaren ließe. Es stelle sich auch die Frage, ob es wichtiger sei, der Beschwerde schnell nachzukommen und einen entsprechenden *Investigation Report* zu erstellen oder dem Management zusätzliche Zeit zu gewähren, um auf die Beschwerde zu reagieren (I.20: 1039–1056).

Eine weitere Phase informeller Interaktionen finde nach Einreichung des *Investigation Reports* statt, da die Beschwerdeführenden das IP auch nach der Einreichung kontaktieren. Das IP-Mitglied gibt an, dass sie diese Anfragen so weit wie möglich beantworten. Da jedoch die formelle Einbindung zu diesem Zeitpunkt beendet sei, seien die Möglichkeiten begrenzt. Das IP könne erst dann wieder aktiv werden, wenn eine neue Beschwerde mit neuen, bisher nicht behandelten Beschwerdepunkten eingehe. Nachdem der IP-Untersuchungsbericht eingereicht wurde, bereite das Management den *Management Report and Recommendation* vor, der den Management-Aktionsplan enthält. Im Zuge der Erstellung des Management-Aktionsplans muss das Management die betroffenen Menschen konsultieren. In dieser Phase überprüfe das IP durch Rücksprachen mit den Beschwerdeführenden, ob die Konsultationen stattgefunden haben und wie diese abgelaufen sind (I.24: 211–233).

Laut Aussage eines IP-Mitglieds sei die Zielsetzung Abhilfe für die festgestellten Mängel zu ermöglichen immer von der operativen Abteilung (OPCS) abhängig. Das IP besitzt weder das Mandat projektbezogene Lösungsvorschläge einzubringen noch über Finanzmittel solche Maßnahmen zu finanzieren (I.8: 441–460). Nachdem einem

Management-Aktionsplan vom Exekutivdirektorium zugestimmt wurde, berichtet das Management dem Exekutivdirektorium im Abstand von 12 Monaten über die Fortschritte der Umsetzung der einzelnen Maßnahmen (*Management Progress Report*). Inwiefern diese Maßnahmen effektive Abhilfe im Hinblick auf festgestellte negative Auswirkungen leisten, ist nicht Teil des Mandats des IP.

Im Zuge der *Emerging Lessons Series*<sup>14</sup> habe man gezielt versucht, das Verhältnis zum Management zu verbessern. Ein IP-Mitglied gibt an, man habe drei Aspekte verändert. Erstens habe man versucht die Sprache weniger vorwurfsvoll zu gestalten, sodass es weniger darum ging, wer Fehler gemacht habe, sondern darum, wie ein Bereich verbessert werden könne. Zweitens habe man dem Management einen Entwurf der jeweiligen Ausgabe zur Kommentierung geschickt. Und drittens habe das IP bei Meinungsverschiedenheiten zu einzelnen Aspekten darauf verzichtet, diese mit in den Bericht einzubeziehen. Es ginge darum, die Vergangenheit möglichst vollständig zu rekonstruieren. Diese Strategien hätten dazu beigetragen, eine höhere Akzeptanz des IP beim Management zu erreichen (I.19: 42–72). Die Herangehensweise sei jedoch so defensiv, dass niemand widerspreche. Für den Beginn zur Etablierung dieses Formats sei dies gut gewesen, aber jetzt müsse man versuchen auch in den Jahresberichten des IP (*Annual Reports*) schneller Lehren aus den Beschwerden abzuleiten und diese klarer formulieren (I.22: 880–887).

Einem IP-Mitglied zufolge gehe man mittlerweile deutlich proaktiver auf die verschiedenen Managementeinheiten zu. Durch Informationsveranstaltungen in verschiedenen Staaten weltweit und in Kooperation mit zivilgesellschaftlichen Organisationen wurden Interaktionen etabliert. Die Bemühungen führten bereits zu mehr Bekanntheit und einem besseren Verständnis aufseiten des Managements und allgemein. Auch die Aktivitäten in sozialen Mediennetzwerken trage zu mehr Transparenz bei (I.20: 612–621).

Nachdem ich die Hinweise auf informelle Interaktionsverhältnisse dargelegt habe, folgen die empirischen Hinweise hinsichtlich der Anreizstrukturen. Hierfür greife ich u. a. auf Evaluierungsberichte der IEG aus den Jahren 2014, 2015 und 2019 zurück, die sich explizit mit Lernen innerhalb der WB aus Perspektive des Managements und der Mitarbeiterinnen beschäftigen. Im Hinblick auf das Erkenntnisinteresse fokussiere ich mich hierbei auf die Frage, welchen institutionellen Anreizen die Mitarbeiterinnen ausgesetzt sind, um daraus schlussfolgern zu können, wie diese sich auf vom IP ausgehende Bemühungen zum OL beizutragen auswirken.

### 5.1.3 Zur Rolle von Ressourcen für Organisationslernen

Die Kategorie *Ressourcen für OL* erfasst alle Aussagen, die Hinweise auf die verfügbaren finanziellen und zeitlichen Ressourcen des IP wie zweckgebundene Einheiten, Personal- und Finanzmittel, Aussagen zur Arbeitsbelastung der Mitarbeiterinnen und Ressourcen

---

14 Die Studien befassen sich mit den Themen *Involuntary Resettlement* (IP 2016d), *Indigenous People, Environmental Assessment, Consultation, Participation & Disclosure of Information, Biodiversity Offsets* und *Gender-Based-Violence*: Online verfügbar unter: <https://www.inspectionpanel.org/publication> s (letzter Aufruf: 30.08.2023).

hinsichtlich Lernaktivitäten wie Workshops, Informationsveranstaltungen liefern.<sup>15</sup> In den Geschäftsjahren 2014 bis 2018 stand dem IP ein Budget von jeweils 3,6 bis 4 Mio. US \$ zur Verfügung (vgl. Treasury Department 2019: 3). Die Kosten für die Umsetzung einer Beschwerde aufseiten des IP werden von Bradlow (2018) für den Zeitraum zwischen 2013 und 2016 auf ca. 431.000 US \$ berechnet (ebd.: 9).

Es konnten keine Hinweise identifiziert werden, die auf Einschränkungen hinsichtlich der Umsetzung der alltäglichen Arbeit verweisen. Die Interviewten brachten übereinstimmend zum Ausdruck, dass das Budget des IP ausreichend sei (I.8: 242–244; I.20: 406–420) und dass man ohne großen Aufwand zusätzliche Gelder durch das Exekutivdirektorium genehmigt bekomme (I.10: 340–343). Für den Zeitraum zwischen 2003 und 2007 verweist eine ehemalige Vorsitzende des IP darauf, dass das Budget des IP ausreichend, aber nicht übermäßig hoch angesetzt gewesen sei. Insbesondere Informationsveranstaltungen außerhalb der WB, die zur Aufklärung der Existenz des IP sowie dessen Funktion beitragen sollen, wären zahlreicher durchgeführt worden, wenn das Budget es hergegeben hätte (vgl. WBG 2010: 20). Von einem IP-Mitglied wird die Arbeitsbelastung, die in Abhängigkeit zu der Anzahl aktiver Beschwerdefälle stark schwankt, ebenfalls als Einflussfaktor beschrieben, der bestimme, wie viele Ressourcen für Lernaktivitäten aufgewendet werden (I.20: 399–407). Die finanziellen Ausgaben für Lernaktivitäten (*Staff Learning*) seitens der WB sind konstant geblieben (vgl. IEG 2014: 64). Jedoch fehlt es an institutionellen Anreizen für Lernprozesse und das Teilen von Wissen, wie ich weiter unten zeigen werde (Kap. 5.1.4).

Nachdem ich die Codierergebnisse zum Einfluss formeller Strukturen sowie den Ressourcen auf die Arbeit des IP dargelegt habe, folgen die Erkenntnisse in Bezug auf informelle Interaktionsverhältnisse zwischen dem IP und umliegenden Abteilungen. Somit schaffe ich einen Überblick über die relevanten Einheiten und Mechanismen, die ich als Teil des institutionellen Umfelds des IP betrachte.

## 5.1.4 Zur Rolle von Anreizen für Organisationslernen

### 5.1.4.1 Karriereanreize

Im Folgenden führe ich die Belege auf, die darauf verweisen, welche Rolle Karriereanreize im Hinblick auf die Arbeit des IP spielen. Auch hierbei spielt der Kreditvergabedruck eine Rolle. Von einer Projekt- und Programmverantwortlichen werde erwartet, dass sie einen bestimmten Geldbetrag verleihe. Je mehr Kredite sie verleihe, desto mehr werde sie geschätzt und desto mehr Karrierechancen habe sie. Bei den Anreizen ginge es nicht darum zu zeigen, wie verantwortungsbewusst, umweltfreundlich und sozial das Geld eingesetzt wurde. Das sei im Moment nicht der Fall (I.18: 127–135).

Im Hinblick auf die Möglichkeiten des IP, Lernprozesse anzustoßen, sagt eine externe Expertin, dass selbst wenn das IP über alle Instrumente der Welt verfüge, dies keine Rolle spiele, solange das Management nicht den richtigen Anreizen ausgesetzt sei, die sie dazu bringen, das Richtige zu tun. Solange diese ständig für den Geldbetrag belohnt werden, den sie verleihen, und nicht für die Qualität des eigentlichen Projekts, solange

---

15 Die Ressourcen im Bereich des Managements und der WB-Mitarbeiterinnen werden in der Kategorie Anreize erfasst.

würden die Probleme immer und immer wieder auftreten. Die Anreize in der WB seien nicht darauf ausgerichtet, positive Ergebnisse zu erzielen oder Menschen nicht zu schaden. Die Probleme ließen sich nur lösen, wenn es gelinge, die Anreize zu verändern (I.1: 511–522). Eine weitere externe Expertin sagt aus, dass die Anreize nicht an den Zielsetzungen der *Citizen-driven-Accountability* ausgerichtet seien: »I'm not saying that they're heartless people, I just think that the structure as far as rewards and benefits at that institution, aren't built around these accountability mechanisms« (I.16: 152–154). Ein IP-Mitglied beschreibt die Auswirkungen der Anreize wie folgt:

»The culture [...] has been that you'll get rewarded if you approved projects. So, the incentive is for you to prepare the projects and approve and that's it and that's why much more people want to work on preparation than supervision because [...] you don't get as much reward from supervising a project.« (I.24: 541–546)

Die IEG stellt fest, dass es keine klaren Profile und Karrierewege innerhalb der WB für *Monitoring*- und *Evaluation*sexpertinnen gebe. Obwohl viele Mitarbeiterinnen angeben, dass Projektevaluationen und *Monitoring* zu besseren Ergebnissen führen, blieben bislang die Bemühungen aufseiten der WB aus, entsprechende Karriereanreize zu setzen (vgl. IEG 2016: 35–36). Ein IP-Mitglied gibt an, dass ihr zahlreiche Kolleginnen sowohl davon abrieten sich einen Job in der Umwelt- und Sozialabteilung zu suchen als auch davon, sich auf eine Stelle beim IP zu bewerben. Es sei schwer, anschließend wieder in der WB einen anderen Job zu bekommen und deshalb kein guter Karriereschritt, vor allem nicht zu einem frühen Zeitpunkt der Karriere (I.24: 16–20, 549–560).

Eine externe Expertin gibt an, dass es keine Karriereanreize gebe, die eine Mitarbeiterin ermutigen würden, ein Projekt zu stoppen. Auf diese Weise bekäme man keine Anerkennung innerhalb der WB (I.6: 421–424). Eine TTL sagt zudem aus: »No one is looking at how many problems you solved or how many problem projects you rescued.« (IEG 2014: 71) Es gäbe keine Rückkopplungsmechanismen, die das Personal beeinflussen. Wenn ein Projekt Probleme mache, könne das IP das Problem aufdecken und u.U. die Probleme vor Ort lösen. Die Mitarbeiterinnen würden ihre Arbeit fortführen, denn es gäbe keine klaren Konsequenzen, zumindest sehe man diese nicht allzu häufig (I.16: 160–166).

Einflussreich seien zudem die Einstellungen und fachlichen Hintergründe der EDs. Eine Projektbeteiligte gibt an, dass nur wenige EDs Expertise in Evaluierung mitbringen. Die Positionen als ED würden auch als Warteplätze genutzt werden, um anschließend interessantere Aufgaben wahrzunehmen (I.33: 64–71). Kurz vor Karriereende könne eine Position als ED auch als eine Art Belohnung fungieren. In diesen Fällen möchte man sich nicht zu viel Arbeit und Ärger einhandeln. Oder sie seien schon recht früh in der Karriere auf diesem Posten und wollen sich damit weiterqualifizieren. Aber auch dann möchte man nicht negativ auffallen, denn man werde nicht belohnt, wenn man Ärger hervorrufft (I.22: 485–495). Eine externe Expertin verweist darauf, dass auch EDs teilweise nach wenigen Jahren Abwesenheit wieder als *Alternate*-EDs bei der WB arbeiteten. Häufig bewege man sich also zwischen den verschiedenen IOs hin und her, bis man in Rente ginge (I.4: 610–619). Eine externe Expertin erzählt, dass man auch als Mitarbeiterin der Beschwerdemechanismen vermeiden müsse, einen Namen als Unruhestifterin

zu erhalten, da sich dies negativ auf zukünftige Beschäftigungsmöglichkeiten in anderen IOs auswirken könne (I.4: 597–602).

Ein Mitglied des Exekutivdirektoriums gibt an, dass durch den Wechsel eines ED, die neue ED die Möglichkeit habe, alle Beraterinnen der Vorgängerin auszutauschen. Die Beraterinnen arbeiten zwar für die ED, sind jedoch formell als WB-Mitarbeiterinnen angestellt. Die ED, der *Alternate Director* und der *Senior Advisor* gehören offiziell zum Exekutivdirektorium. Der Nachteil als Beraterin sei jedoch, dass man zwar bei der WB als Mitarbeiterin angestellt sei, jedoch keinerlei Arbeitsrechtsschutz habe (I.13: 20–27).

Zwei Interviewpartnerinnen berichten übereinstimmend davon, dass TTLs, die in Beschwerden involviert waren, kurze Zeit nach der Beschwerde befördert wurden. Diese Personen seien später VPs und WB-Länderdirektorinnen geworden. Das Phänomen wurde damit erklärt, dass TTLs durch eine Beschwerde viel Aufmerksamkeit erhielten. Es gibt in der Regel drei bis vier Beschwerdefälle pro Jahr und so wisse man schnell, wer für welches Projekt verantwortlich sei. Wenn die TTL dann während des Beschwerdeverfahrens das Management verteidige, führe das dazu, dass sie an Ansehen gewinne und gut sichtbar aus der Masse heraussteche. Im Rahmen der Beschwerden finden viele Interaktionen statt, sodass man neue Kontakte etablieren könnte. Durch solche Beförderungen ermutige das Management die TTLs weiter Risiken einzugehen (I.8: 637–656; I.28: 23–31). Verletzungen von Umwelt- und Sozialrichtlinien haben nur in vereinzelt Fällen zu Karriereschädigung bei TTLs geführt. Das Einzige, wo man aufpassen müsse, seien *Mis-Procurement* und Korruption, das könne sich niemand erlauben (I.39: 167–170). Ein IP-Mitglied sagt aus, dass alle VPs zu ihrer Zeit im IP »damaged people« waren. Sie hätten alle Probleme mit den von ihnen zu verantwortenden Projekten gehabt. Dies sei jedoch nicht karriereschädigend, denn aus Sicht des Managements haben sich die verantwortlichen gegenüber dem IP bewährt: »The best way to become promoted is to get a panel case« (I.27: 235–238).

Eine Projektbeteiligte sagt aus, dass Karriereanreize auch Probleme im Hinblick auf die Unabhängigkeit der IEG-Mitarbeiterinnen verursachten. Man müsse bedenken, dass die jungen Menschen, die zu IEG kommen, letztendlich daran interessiert seien, später wieder in das operative Geschäft einzusteigen. Dies jedoch halte sie davon ab, zu kritisch zu sein, da dies den zukünftigen Karriereweg gefährden könnte. Sie selbst habe aufgrund ihrer späteren Arbeit bei IEG viele Freundinnen im operativen Bereich verloren (I.33: 43–55). Im Folgenden lege ich die empirischen Hinweise im Hinblick auf die Rolle von Anreizen in der Phase der Projektgestaltung dar.

### 5.1.4.2 Anreize und Lernen in der Projektgestaltung

Eine Mitarbeiterinnenbefragung innerhalb der WB (IEG 2014) verweist auf ein Problem, welches der Projektplanung vorausgeht. Nur etwa 60% der Befragten geben an, dass die WB über sehr umfangreiches oder substanzielles technisches und operationelles Wissen verfüge. Dass die WB über sehr umfangreiches oder substanzielles länderspezifisches Wissen verfüge geben weniger als 50% der Befragten an (ebd.: 32). Dies erscheint verwunderlich vor dem Anspruch der WB eine *Solutions Bank* zu sein:

»President Kim is aiming for a Solutions Bank, with solutions being found by pooling the Bank's knowledge with that of partners and clients. He asks, ›[...] whether some-

one, either in or outside the Bank, has found ways to deliver the solution. If so, can we capture it, apply it, and scale it up in other contexts?» (Kim 2014)« (IEG 2015: 44)

Die IEG (2015) zeigt auf, dass es eine Schwäche der WB war, spezifisches Länderwissen zu generieren und auf Projekte anzuwenden und die WB eine nach innen ausgerichtete Institution gewesen sei (ebd.: 45). Die IEG-Studie enthält zudem Hinweise darauf, dass auf Projektebene wenig Informationen hinsichtlich der Erreichung der Zielsetzung erhoben werden (ebd.: 81) und das Wissen, welches auf Projektebene erzeugt wird, zudem in den Projektteams verbleibe: »In the country case study interviews, some consultants expressed frustration to IEG at being cut off from the Bank-wide idea flow and the limited use made of their knowledge. They said that much of the knowledge they help create does not flow beyond the TTL who hired them.« (Ebd.: 46)

Die Ursachen dafür, warum es immer wieder zu negativen Auswirkungen von Projekten komme, verortet ein IP-Mitglied zu Beginn eines Projektzyklus. Viele der Probleme, die das IP untersucht hat, seien darauf zurückzuführen, dass zu wenig Ressourcen (Geld und Zeit) in die Vorbereitung der Projekte investiert werde. Die Ursache hierfür sei das Anreizsystem, welches die Projektvergabe beeinflusse. Auftragnehmer, die für die großen Infrastrukturprojekte beauftragt werden, seien meist die »lowest bidders«, denn sowohl Kreditgeber als auch Kreditnehmer versuchen, die Kosten möglichst gering zu halten. Zu niedrig angesetzte Ressourcen führten jedoch dazu, dass die Vertragsanforderungen nicht eingehalten werden können: »So then something blows up. And I've seen that time after time. In fact, I think it's a real problem, this whole idea of using the lowest bidder« (I.5: 345–346). Die IEG verdeutlicht das Widersprüche zwischen den probagierten Werten und dem Anreizsystem bereits im Jahr 2007 vorhanden waren: »While the Bank's declared values espouse such a culture [of learning and knowledge sharing], the incentive systems (operational processes, budget, Human Resources, Information Technology etc.) often promote the opposite« (World Bank 2007)« (IEG 2014: 69).

Eine Projektbeteiligte gibt an, dass ihr ca. 150.000 US \$ pro Jahr und Projekt zur Vorbereitung zur Verfügung stünden. Diese Summe schätzt sie als zu gering ein. Im Laufe der Jahre nahmen die Anforderungen an die Projektvorbereitung zu. Das Geld, welches in das *Monitoring* oder auch das IP und INT investiert werde, wäre besser in der eigentlichen Kernarbeit – der Projektvorbereitung – investiert. Würde man diese Ressourcen den TTLs direkt zur Verfügung stellen, müsste man auch nicht ihre Arbeit kontrollieren (I.38: 332–352). Gegenüber der IEG haben TTLs angegeben, dass sie auf zusätzliche Gelder der Ländereinheiten zurückgreifen mussten, um die Projektvorbereitung zu realisieren (vgl. IEG 2019b: 141). Das sich zu wenig Ressourcen auch negativ auf mögliche Lernprozesse im Kreditvergabeprozess auswirken, darauf hat die IEG (2014) bereits zu vor hingewiesen:

»When asked to select from a list of options the three actions that they thought most likely to encourage learning in the Bank's lending operations, the highest percentage of staff chose allotting sufficient time for learning in the work program agreement (66 percent), followed by allotting sufficient budgets (57 percent) and giving greater recognition to learning in the staff promotion criteria (38 percent)« (ebd.: 19).

Ein weiterer Anreiz, der für den operativen Bereich (OPCS) zu Problemen führe, sei die Notwendigkeit eine stetig steigende Summe an Krediten zu vergeben. Dies stehe in Konkurrenz zu der Einhaltung der Umwelt- und Sozialrichtlinien, für deren Überprüfung sie ebenfalls zuständig sind. Intern argumentiere man häufig, dass die Umsetzung der Richtlinien den Kreditvergabeprozess verzögere (I.21: 588–599). Die IEG bestätigt, dass die *Approval Culture* noch immer vorhanden ist und negativen Einfluss auf Prozesse des OL im operativen Bereich hat:

»26 percent of all respondents *disagreed or strongly disagreed* that the World Bank Group prioritizes development results over the number and volume of transactions. But 40 percent of task team leaders (TTLs) showed this level of disagreement. This squares with the findings from the survey of Bank staff conducted for this evaluation by the Independent Evaluation Group (IEG). *Seventy percent of the respondents strongly agreed or agreed that lending pressure crowds out learning*; although managers are significantly less persuaded that this is the case than the staff who report to them« (IEG 2014: 18; Herv. des Autors).

Während im Jahr 2014 nahezu 60% der Teilnehmenden einer Mitarbeiterinnenbefragung zustimmen, dass die WB in ihrer Kreditvergabe Lernen und *Knowledge-sharing* fördere (vgl. IEG 2014: 87), glauben nur 29% der TTLs in einer Befragung aus dem Jahr 2015, dass der WB die *Entwicklungsergebnisse* wichtiger sind als zu erreichende Kreditvolumina. In Fokusgruppen haben Mitarbeiterinnen zudem ausgesagt, dass es schwer sei, den impliziten Vergabedruck zu entkräften. Die IEG verweist dabei auf den bereits im Jahr 1992 veröffentlichten Wapenhans-Bericht, der dieses Anreizsystem identifiziert hat<sup>16</sup> (vgl. IEG 2015: 36).

Dem IP nach manifestiert sich dieses Problem in den Kreditvergabepraktiken insofern, dass mögliche Risiken zunehmend in die Umsetzungsphase eines Projekts verschoben werden sollen (vgl. IP 2009: 65). Auch die IEG berichtet von Fällen, in denen Mitarbeiterinnen agile Managementmethoden als Vorwand nutzen, um wichtige Analysen und Konsultationen im Rahmen der Projektvorbereitung zu unterlassen (vgl. IEG 2019a: 13). Aus einer Mitarbeiterinnenbefragung der IEG geht zudem hervor, dass die Kreditgenehmigung als ein Erfolgskriterium gilt: »Many participants noted that success is judged by projects going to the Board, and this poses a challenge for quality at entry.« (IEG 2019b: 146)

Gegen Ende eines IDA-Zyklus erhöhe sich gewöhnlich der Druck auf TTLs Projekte an das Exekutivdirektorium zu liefern, da meist die zur Verfügung gestellten Gelder noch nicht ausgeschöpft sind. Dies habe Mitarbeiterinnen zufolge einen negativen Einfluss auf die Projektqualität zu Beginn eines Projektzyklus (vgl. IEG 2019b: 140). Teilnehmerinnen einer IEG-Umfrage aus dem Jahr 2019 geben an, dass sie besorgt seien, da es zunehmend Druck gebe, Projekte schnell vorzubereiten, um diese vom Exekutivdirektorium genehmigen zu lassen. Es gäbe Projekte, die in sechs Monaten vorbereitet würden und dann in der Umsetzung bis zu zwei Jahren in problematischen Zustand seien (ebd.: 136–137):

---

16 Siehe Entstehungsgeschichte des IP, Kapitel 1.1.

»Many participants said that when there is a time pressure to deliver a project to the Board, the speed sometimes affects the client's readiness adversely, or it can mean that the project goes to the Board even when the client is not fully committed. Several participants said that this time pressure to deliver also means that teams are not in a position to devote sufficient attention to how the project will be implemented (versus only identifying what components the project will contain).« (Ebd.)

Sowohl ein Mitglied des Exekutivdirektoriums als auch eine Projektbeteiligte merken an, dass die Kapitalerhöhung der IDA 14 für die Fiskaljahre 2020 bis 2023 dazu führe, dass die WB mehr Geld als jemals zuvor verleihen müsse und sich somit der Kreditvergabedruck erhöhe. Dies wirke sich unweigerlich auf den Arbeitsbereich der TTLs aus. Es sei schwierig, dies zukünftig zu überwinden (I.35: 307–314; I.38: 102–110). An das Ergebnis anknüpfend, dass 70% der WB-Mitarbeiterinnen zustimmten, dass der Vergabedruck Lernprozesse verdränge, stellt die IEG 2016 fest:

»Staff noted that there is an implicit ›pressure to lend‹ and the self-evaluations are primarily a tool for reporting, although impact evaluations are supporting learning. The Bank Group's strong culture of success and competition leads staff to be wary about acknowledging issues or problems that may be interpreted as failure in projects [...]. *An overwhelming majority – 78 percent – of the interviewees specifically mentioned that there are either no incentives or negative incentives for candid self-evaluation.* Forty percent noted negative incentives for reporting issues that may be interpreted as failure; some worried about the implications on their professional reputation.« (IEG 2016: 63–64; Herv. des Autors)

Wie sich die bestehenden Anreize bis zum Jahr 2014 konkret auf die Tätigkeit der TTLs im Hinblick auf das Projektdesign auswirkten, verdeutlichen die Aussagen der TTLs selbst:

»There is no incentive to go the extra mile during design. It is possible to prepare a project with less effort. It is up to me as a TTL whether I want to bring in best practices to the design or just deliver another project to the Board. I won't get a better SRI [Salary Review Increase] or OPE [Overall Performance Evaluation] for going the extra mile to make sure I have a project that is well designed and implementable. My reward is the personal satisfaction of designing a good project.« (IEG 2014: 71)

»If you want to do something new, you have the freedom to do things, but you won't get rewarded or go to the top because of it. I can design what I want. My boss trusts me, but you are not rewarded for ›innovation‹.« (Ebd.)

»Too many people bring bad projects to the board and are promoted. It's not about whether the project can be implemented and gets results.« (Ebd.)

»The reward system should not be based on how many projects you bring to the board without looking at if things can be implemented. Rewards should be given elsewhere. They should consider things like whether you moved the dialogue forward. Reward knowledge.« (Ebd.)

»There are disincentives to go the extra mile in design and implementation because of the slippery Human Resource framework. No one gives a hoot about implementation. You don't get promoted based on performance.« (Ebd.)

Das sich die grundlegenden Anreize nicht verändert haben, darauf verweist auch die Mitarbeiterinnenbefragung der IEG (2019). WB-Mitarbeiterinnen geben an, dass von ihnen immer häufiger erwartet werde »to identify and prepare bigger, more complex projects but with fewer resources for identification and preparation.« (IEG 2019b: 141) Die Mitarbeiterinnen brachten zum Ausdruck, dass die Projekte häufig zu ambitioniert seien im Hinblick auf Kapazitäten der Kreditnehmer und dass sie Druck spürten, nicht zu einfache Projektdesigns vorzulegen, auch wenn diese besser geeignet seien (vgl. IEG 2019b: 140). Auf die Probleme zu komplexer Projektdesigns hat die IEG bereits 2014 verwiesen:

»Projects that are too complex are more likely to lead to delays, cancellations, and restructuring. Opinions were divided about the origins of the problem. Some interviewees maintained that »the pressure to over complicate« comes mainly from within the Bank. But others said that the client was primarily responsible for the push to include more and more components in projects, making them difficult to manage.« (IEG 2014: 68)

Es sei auffällig, so ein IP-Mitglied, dass sich die WB mehr auf die Projektvorbereitung konzentriere als auf die Projektdurchführung. Die WB beteilige sich intensiv daran die Regierungen bei der Vorbereitung der Risikoeinschätzungen oder der Erstellung der Umsiedlungsaktionspläne zu unterstützen. Aber wenn es um die Umsetzung dieser Aspekte ginge, breche alles zusammen. Die besten Evaluationen und Umwelteinschätzungen brächten nichts, wenn sich diejenigen, die die Maßnahmen umsetzen müssen, nicht verantwortlich fühlen oder nicht die Fähigkeiten und Kapazitäten haben. Die Dokumente seien dann nutzlos und die meisten Probleme treten während der Umsetzung auf, weil die nötigen Kapazitäten fehlen (I.24: 343–354).

Eine Projektbeteiligte halte es für wichtig daran zu erinnern, dass die Mitarbeiterinnen der WB keine Projekte planen oder durchführen, sondern Regierungsbeamte oder Unternehmen des privaten Sektors. Was die WB-Mitarbeiterinnen tun können, sei technisch zu beraten und zu beaufsichtigen. Wenn etwas schief ginge, helfe die WB, die Probleme zu lösen, sofern es politischen Willen dazu gebe. Auf der Seite des Kreditnehmers mangle es fast immer an der Fähigkeit, die Anforderungen zu erfüllen. Man könne Kapazitäten schaffen, aber dies sei schwierig, wenn der politische Wille fehle (I.26: 60–70).

Die Risikoeinschätzungen seien Verantwortung der Kreditnehmer. Die Expertinnen, die diese durchführen werden dann über die *Safeguard-Advisor* im Projektgebiet, also vom Kreditnehmer, eingestellt (I.6: 212–214). Dieser erstelle in der Regel eine Liste mit potenziellen Consulting-Unternehmen, die die Risikoeinschätzungen durchführen. Die WB könne wiederum mitentscheiden, wer den Auftrag erhalte. In den *Terms of References* (TOR) werde festgehalten, welche Anforderungen dabei von den Consulting-Unternehmen erfüllt werden müssen (I.39: 258–262). Weiter sei es die TTL, die die vom Kreditnehmer durchgeführten Risikoeinschätzungen überprüfe. Damit bestätige

das Management gegenüber dem Exekutivdirektorium, dass der Kreditnehmer seiner Verantwortung nachgekommen ist.

Zwei IP-Mitglieder berichten, dass das größte Problem das Verhalten der ausführenden Ministerien und Unternehmen der Kreditnehmerstaaten sei. Wenn man mit Regierungen zusammenarbeite, die die Richtlinien nicht anerkennen, kein *Ownership* in Bezug auf die Sorgfaltspflichten vorhanden sei, es an Kapazitäten fehle und zudem ein Projekt nicht gut von den Mitarbeiterinnen der WB beaufsichtigt werde, dann sei das eine schlechte Kombination (I.11: 615–622; I.24: 345–354). Eine Projektbeteiligte sagt aus, dass es wenig Diskussion innerhalb der WB darüber gebe, dass Gender und geschlechtsspezifische Gewalt in der Projektvorbereitung mitbedacht werden müssten. Es gebe wiederum verschiedene Ansichten darüber, wie man das in einem Projekt mit begrenztem Budget, begrenzter Zeit und begrenzten Ressourcen praktisch umsetzen könne. Die Tatsache, dass man im Falle der WB mit Regierungen zusammenarbeite, mache es schwer, wenn die Anforderungen der Richtlinien von den nationalen Gesetzen abweichen oder gar im Widerspruch stehen. Es sei bei jedem Projekt ein Kampf die Anforderungen mit den Kreditnehmern zu verhandeln (I.26: 47–67).

Wenn man wie das Management argumentiere, dass es die Verantwortung des Kreditnehmers sei die Projekte entlang der Richtlinien umzusetzen, müsse man als WB stärker davon Gebrauch machen die Kredite nicht auszuzahlen, wenn dieser der Verantwortung nicht nachkomme (I.39: 127–130). Bisher werden die Projektbeteiligten in eine Situation gebracht, entweder gegen die Regierung vorzugehen und möglicherweise ein Projekt zu stoppen oder Kompromisse hinsichtlich der Umsetzung einzugehen (I.21: 580–587). Daran habe aber niemand ein Interesse. Die WB wolle Geld verleihen, auch zukünftig. Wenn Probleme auftreten, argumentieren die Kreditnehmer, dass die TTL bestätigt habe, dass die Vorbereitungen in Ordnung gewesen sind. Bei Problemen in weit fortgeschritten Projekten werde hinzugefügt, dass es keinen Sinn mache, eine Straße nur halb fertig zu bauen (I.39: 130–133).

Die TTL ist verantwortlich dafür, dem Kreditnehmer zu erläutern, welche Sorgfaltspflichten zu erfüllen seien. Die TTL müsse sicherstellen, dass alle notwendige Unterstützung zur Verfügung steht. Kein Kreditnehmer sei in der Lage allen notwendigen Anforderungen, ohne Unterstützung nachzukommen. Vor allem die kleineren Kreditnehmerstaaten seien von der Kompetenz und dem Willen des TTL abhängig (I.39: 264–272). Eine externe Expertin gibt an, dass es häufig ein Versäumnis auf der Seite der Finanzinstitute gebe, die Notwendigkeit der Richtlinienumsetzung gegenüber den Kreditnehmern zu verdeutlichen (I.18: 147–154).

Der Einfluss eines TTL hänge zudem vom Einfluss des Kreditnehmerstaats innerhalb der WB ab. Je einflussreicher ein Kreditnehmer sei, desto weniger lasse es sich durch den TTL hineinreden bzw. desto mehr Aufgaben übernehme es eigenverantwortlich (I.39: 256–258). Demnach sei die Fähigkeit mit dem Kreditnehmer eine gute Arbeitsbeziehung aufzubauen ein entscheidender Einflussfaktor. Als TTL müsse man sich genau überlegen, in welchen Situationen man das eigene politische Kapital einsetze, um mit den Verantwortlichen zu sprechen. Es gäbe immer eine lange Liste von wichtigen Angelegenheiten, da würden Dinge in Bezug auf die Projekte schon einmal weggelassen in der Hoffnung, dass nichts passiere (I.39: 246–252). Die Richtlinien der WB sollen zwar die

Ärmsten und Schwächsten schützen. In einigen Staaten sei dies jedoch nicht notwendigerweise die höchste Priorität für hohe Regierungsbeamtinnen (I.26: 217–223).

Laut IEG sagen mehrere TTLs in einer Umfrage aus, dass die Einhaltung von Sorgfaltspflichten zu einer »Häkchen setzen« Übung avanciert sei, was in Bezug auf Lernen nicht hilfreich sei. Die *Approval Culture* führe zur Tendenz Entscheidungsprozesse in »decision-meetings« nicht durch kritische Fragen zu verlangsamen (vgl. IEG 2014: 68). Ein IP-Mitglied kritisiert, dass sich die Umwelteinflusseinschätzungen der Projekte kaum noch voneinander unterscheiden:

»If you look at an EIA, an environmental social impact assessment, it's nearly always the same 300 pages. They change the name and the date and the place and so many specifics and all that, but it doesn't matter whether it's high risk or low risk they go to the consulting firms and they get back pretty much the same report each time« (I.5: 424–428).

Ein anderes IP-Mitglied berichtet außerdem von einem Projekt, in dem sich das Management in die Risikobewertung eingemischt habe, um einen höheren Zeitaufwand und Kosten zu vermeiden:

»So he reviewed whatever the Chinese prepared, which was really weak and he approved that, but even him said, look, this is an A category, there was a dam, there was a seven kilometer channels, there was resettlement of pretty thousand people. So you don't need to be a genius to say this is an A category, but management decided that it was a B, because the Chinese do resettlement so well [...] the guy from [...] said, ›look I am an expert in soil, I put an A but from headquarters they told me no, this is a B«. And people do these things all the time.« (I.8: 772–779)

Umso wichtiger erscheint eine wirksame Aufsicht über das Management durch das Exekutivdirektorium. Der IEG zu Folge müsse das Exekutivdirektorium die richtigen Signale senden, um den vorhandenen Anreizen entgegenzuwirken:

»Managerial signals emphasize business volume more than they do results, performance, and good self-evaluation; tensions over ratings and disconnects distract from learning; and there is room to more consistently infuse existing learning, strategic, and planning processes with evaluative evidence. The Board has a role also to reinforce these signals.« (IEG 2016: 75)

Dem Exekutivdirektorium kommt die entscheidende Kontrollfunktion zu, da es das Gremium ist, welches die vorgelegten Kreditvorschläge zusagt. Ein Mitglied des Exekutivdirektoriums gibt an, dass bei der WB 5 – 8% der Projekte im Exekutivdirektorium besprochen werden. Es gebe Kriterien, nach denen man entscheide, welche der Projekte besprochen werden und welche nicht. Diese seien jedoch vage formuliert und auslegbar. Deshalb müsse sich ein gewisses Vertrauen zwischen Management und Exekutivdirektorium einpendeln, um abzuschätzen, welche Projekte detaillierter geprüft werden. Dies gelte für alle *Entwicklungsbanken* (I.15: 422–432).

Dies trifft laut Aussage eines Mitglieds des Exekutivdirektoriums ebenfalls für die Projekte der IFC zu. Auch hier würden in etwa 5 – 10% der Projekte im Exekutivdirektorium diskutiert. In den meisten Fällen würden Projekte in Form eines E-Mail-Umlaufverfahrens genehmigt. Die Kriterien seien so schwammig, dass nicht einmal eine hohe Risikoeinschätzung der Kategorie A oder eine besonders hohe Kreditsumme automatisch zu einer Besprechung führe. Das Vorschlagsrecht, ob ein Projekt im Umlaufverfahren oder durch eine Besprechung im Exekutivdirektorium genehmigt werden soll, liege beim IFC-Management. Manchmal würde über mehrere Monate kein einziges Projekt im Exekutivdirektorium besprochen. Die Projektdokumente würden jedoch durch die zuständigen Referate der verantwortlichen Ministerien der EDs geprüft (I.13: 34–57, 256–279).

### 5.1.4.3 Anreize und Lernen in der Projektumsetzung

»Participants in IEG interviews and focus groups said that managers tend to be less involved in the quality assurance of implementation and completion than they are in preparation. According to interviewees, there is limited managerial oversight of implementation status and completion reports.« (IEG 2014: 68)

Einem IP-Mitglied zufolge gebe es wenig politischen Willen für Projektüberwachung und Rechenschaftspflicht Geld auszugeben (I.27: 220). Ein Mitglied des Exekutivdirektoriums gibt an, dass europäische EDs im Hinblick auf Budgeterhöhung für *Supervision* und *Monitoring* in der Regel sehr strikt seien. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass man in Zukunft vermehrt in fragilen Staaten aktiv sei, seien jedoch Verbesserungen der Projektüberwachung dringend nötig (I.35: 342–351). Gute *Supervision* mache den entscheidenden Unterschied, wenn es darum geht, schnell und effektiv aufkommende Probleme zu identifizieren und darauf reagieren zu können: »But I am worried about, for instance, is supervision really taking place?« (I.35: 356–357) Aufgrund der Priorisierung der Kreditvergabe gebe es jedoch wenig Anreize aufseiten der Projektverantwortlichen, die verfügbaren Ressourcen und ihre Aufmerksamkeit auf Anpassungsmaßnahmen nach der Genehmigung eines Projekts auszurichten (I.33: 341–346).

Die IEG (2016) stellt fest, dass die Fähigkeit, Probleme während der Projektimplementierung zu lösen, ein Erfolgsfaktor sei. In einer IEG-Umfrage geben jedoch 31 von 41 Befragten an, das sie nicht dafür belohnt worden, wenn sie Probleme lösten oder ehrliche und qualitativ hochwertige Evaluierung durchführten (ebd.: 24–25). Interviewte TTLs geben zudem an, dass sie zögern Probleme anzuzeigen, da es schwer sei für die Bewältigung der Probleme zusätzliche Ressourcen zu erhalten (ebd.: 22).

Mit Bezug auf den *World Development Report 2015* argumentiert die IEG, dass es die Tendenz gebe, bereits kostenintensive Projekte und Programme fortzusetzen, auch wenn es unwahrscheinlich ist, dass diese erfolgreich werden. Deshalb spricht sich die IEG dafür aus, möglichst zu einem frühen Zeitpunkt *Mid-Term Reviews* (MTRs) durchzuführen, um kritische Aspekte in Projekten festzustellen. Laut IEG werden die MTRs in aller Regel zu spät durchgeführt. In nur 8% der untersuchten Projekte wurde das MTR bereits in der ersten Hälfte der Projektlaufzeit durchgeführt (ebd.: 22–23).

Veränderungen im Projektdesign gehen einher mit Neuzuweisungen zwischen unterschiedlichen Kreditkomponenten oder sogar Gesamtneubewertungen. Letztere be-

dürfen einer Zustimmung durch das Exekutivdirektorium. Sind nachträgliche Veränderungen hinsichtlich des Projektdesigns nicht vermeidbar, werden diese durch die TTLs bevorzugt so realisiert, dass es keiner Zustimmung durch das Exekutivdirektorium bedarf, da dies ein schlechtes Licht auf die Kompetenz des TTL werfen könne (vgl. IEG 2015: 67).

Eine von der IEG durchgeführten Zufallsstichprobe von 144 Investitionsprojekten, die zwischen dem zwölften und 14. Geschäftsjahr abgeschlossen wurden, ergab, dass 22% der nicht erfolgreichen Projekte (moderat unzufriedenstellend und schlechter) keine oder zu spät Maßnahmen zur Umgestaltung des Projekts durchgeführt haben (ebd.: 26). Eine WB-Mitarbeiterin drückt das systematische Problem gegenüber der IEG wie folgt aus: »There is no learning loop, or systematic approach to feed the lessons of projects into any larger agenda.« (IEG 2016: 60)

Nach der Reorganisation in den Jahren 2012 bis 2014 berichten TTLs, dass sie unter den GPs weniger Handhabe über Geld für die Anstellung von Beraterinnen und Reisekosten hätten (ebd.: 40). Budgetkürzungen und mangelnde Verfügbarkeit der Kolleginnen hätten dazu geführt, dass die Projektteams immer seltener gemeinsam in den Projektgebieten vor Ort seien, sondern jede an ihrem Teil separat arbeite. In der Vergangenheit sei es üblich gewesen, dass ein Projektteam gemeinsam über zehn bis 14 Tage im Projektgebiet verbracht habe (ebd.: 30).

Auch ein IP-Mitglied gibt an, dass während der Projektdurchführung soziale Interaktionen meist vernachlässigt würden. Treten im Laufe eines Projekts Probleme auf, wären Konsultationen ein geeignetes Mittel, um diese Probleme zu lösen. Konsultationen während eines Projekts würden jedoch nicht gerne angewendet bzw. finanziert, da diese im Budget nicht angedacht sind (I.27: 137–145).

Dementgegen gibt eine Projektbeteiligte an, dass man, wenn ein Projekt gut laufe, versuche einen Anschlusskredit zu ermöglichen (*Additional Finance* – AF). Jedoch gebe es immer wieder Probleme mit Krediterweiterungen,<sup>17</sup> da neue Teilstrecken, wie bspw. beim Zusatzkredit des *Uganda Transport Sector Development Projekt* (IP-Fall 98), nicht sorgfältig hinsichtlich potenzieller Risiken bewertet würden (I.44: 16–21).

Ein zentraler Erfolgsfaktor für Lernprozesse während der Projektdurchführung sei eine gute Beziehung zum Kreditnehmer. Jene Interviewten, die in Projekte involviert waren, die als hoch zufriedenstellend bewertet wurden, unterstrichen die enge Beziehung zum Kreditnehmer als Erfolgsfaktor. Jene TTLs mit Projekten, die als unzufriedenstellend bewertet wurden, verwiesen wiederum auf eine eher distanzierte Beziehung zum Kreditnehmer und beschrieben ein im Zeitverlauf abnehmendes Engagement (vgl. IEG 2015: 73). Hinzu kommt, dass die TTLs nur selten ein Projekt von Beginn bis zum Abschluss betreuen. Der Verantwortungswechsel im Hinblick auf die Projektleitung ist demzufolge ebenfalls als Einflussfaktor auf Lernprozesse im Rahmen der Projektdurchführung zu berücksichtigen:

---

17 In den Jahren zwischen 2012 bis 2022 wurden Beschwerden zu 18 verschiedenen Projekten eingereicht, die über Anschlusskredite finanziert wurden. Dies entspricht 22,5% (18 von 80) der in diesem Zeitraum eingereichten IP-Beschwerden.

»Because it is unusual for a single person to follow the same operation from start to finish, a holistic perception of the factors responsible for success or failure is generally lacking. This problem was evident some years ago: »Different people appraise, design, implement, supervise, and evaluate. Everybody presides over someone else's project, which will be evaluated by a third person—an arrangement not conducive to effective learning« (Berg 2000, 38). Rapid staff turnover may lead to learning being forgotten—and even to the resuscitation of bad ideas.« (IEG 2014: 51)

Einem IP-Mitglied zufolge gebe es Mitarbeiterinnen, die über einen Zeitraum von vier Jahren ein Projekt planen. Wenn das Projekt dann genehmigt wird, würde der verantwortliche TTL »gefeiert wie ein kleiner General« und nicht selten sei der nächste Schritt die Beförderung (I.27: 120–123).

Wenn die Umsetzung beginnt, kämen die Kreditnehmer in die Verantwortung, die in manchen Fällen bis dahin nur wenig mit dem Projekt und seiner Konzeption zu tun hatten. All diese Aspekte kommen dann zusammen mit den politischen Prozessen vor Ort. Das IP habe dies nicht geändert (I.27: 123–130). IEG zeigt auf, was passieren kann, wenn sich Probleme hinsichtlich der Übergabe zwischen wechselnden TTLs, die Unerfahrenheit von TTLs, Personalwechseln und Sprachbarrieren überschneiden:

»The project was a complex corporate risk project. The TTL was new to the Bank and did not speak the client's language. The relationship with the client was at a very sensitive moment—actions the government had taken were jeopardizing the Bank's continued involvement. A verbal agreement had been reached between Bank managers and client counterparts. At the same time, almost the entire management changed (the VP, sector director, country director, and sector manager). The former TTL had already been assigned and was in country on a new project, leaving a gap of supervision for several months. The new TTL, who was from a different sector, took the project to the Board without having a single conversation with the former TTL. As the former TTL described it, »It's your baby and it's been several years of your life and you really want to make sure the right thing gets done.« This is a really extreme case. Everything that can go wrong went wrong in this one project.« (IEG 2014: 52)

Der Übergabeprozess zwischen den TTLs ist laut IEG als ein kritischer Einflussfaktor im Hinblick auf Lernprozesse während der Projektdurchführung zu betrachten. Es finde keine systematische Übergabe statt, sodass die Qualität der Übergabe davon abhängt, ob sich ein neuer TTL die Mühe mache, nicht verschriftlichte Informationen von der Vorgängerin zu erfragen (vgl. IEG 2015: 31).

Ein CAO-Mitglied hebt hervor, dass sich fehlende Zeit und die große Anzahl zu betreuender Projekte negativ für die einzelnen Projektmitarbeiterinnen in Bezug auf Lernprozesse auswirken, da selbst der Austausch zwischen den Kolleginnen erschwert werde (I.9: 598–606). Es liege ein enormer Zeitdruck auf den Richtlinienexpertinnen. Diese müssten zeitgleich mehr als 30 Projektteams aufseiten der WB und des Kreditnehmerstaats beraten und die Projektüberwachung durchführen (I.24: 494–509). Gleichzeitig nehmen die Anforderungen an die TTLs stetig zu. Den Mitarbeiterinnen stünden unzählige Möglichkeiten offen, sich weiterzubilden. Das Problem sei jedoch, dass keine Zeit

zur Verfügung gestellt würde, diese Angebote wahrzunehmen. Die alltägliche Projektarbeit, insbesondere die der TTLs, sei sehr hoch und habe höhere Priorität als das Lernen:

»These days [...] you're just surviving [...], the TTLs goes to the office at eight o'clock and leaves eight o'clock at night, they're still working then on weekends as well. So to talk about work life balance is quite a challenge. So I think that if you want to, you can, you have to make extra time to go through all these training sessions. Otherwise, it's very impossible because then you're going to lose out on the work that you're supposed to deliver.« (I.38: 89–95)

Ein IP-Mitglied zeigt Verständnis dafür, dass das IP nicht sonderlich beliebt sei, bzw. dass die Beschwerdeverfahren als etwas Unangenehmes wahrgenommen würden. Die TTLs verbringen viel Zeit damit, die Projekte zu planen und die Kritik seitens des IP führe dazu, dass dies keine willkommene Arbeitsbeziehung sei (I.11: 187–191). Laut einer Projektbeteiligten müsse das IP mehr tun, um eine konstruktive Zusammenarbeit zwischen den TTLs und dem IP zu ermöglichen. Dies treffe auch auf alle anderen »Polizeieinheiten« zu. (I.38: 219–227). Trotz häufiger Gelegenheiten und Anfragen zur Interaktion mit dem IP gibt eine Projektbeteiligte an, dass sie diese nicht wahrnehme. TTLs in der WB seien mit Arbeit überhäuft, sodass man alles, was man vermeiden könne, vermeide:

»You [...] see what is important in your life, right. In your work. And [...] you read about the inspection panel and you know what the inspection panel does and you make sure that when you work on your project, you don't get in a situation where they are involved. [...] the reaction is that [...] you stay away from those guys because they make life hard for you.« (I.38: 35–40)

#### 5.1.4.4 Anreize und Lernen in Reaktion auf Beschwerden

Im folgenden Abschnitt werden jene empirischen Belege aufgeführt, die Aufschluss darüber ermöglichen, inwiefern von IP-Beschwerdeverfahren OL fördernde oder auch hinderliche Anreize resultieren.

Die Wirkung des IP wurde auch auf operativer Ebene bereits sehr früh sichtbar. Das IP verursachte allein durch seine Existenz systemische Veränderungen innerhalb der ersten Jahre. Es sei klar gewesen, dass wenn die WB eine Richtlinie herausgegeben hatte, diese tatsächlich für jedes Projekt gelten müsste. Die WB-Mitarbeiterinnen seien daran nicht gewöhnt gewesen. Die meisten von ihnen hatten die Richtlinien nie gelesen (I.5: 207–212).

Je früher eine Beschwerde eingehe, so eine Projektbeteiligte, desto eher könne man Nachsteuern. Alle Optionen vor Kreditzusage seien besser als danach. Denn alles was die IP-Untersuchung hinauszögere, diene entweder der Verschleierung oder es würden unumkehrbare Fakten geschaffen (I.39: 143–145). Ein IP-Mitglied sagt aus, dass das Management nicht von sich aus auf das IP zukäme, wenn sie mitbekämen, dass ein Problem zu einer Beschwerde führen könne. Dies erfolge erst, wenn eine Beschwerde von außerhalb einginge (I.20: 383–338). Zuvor unternehme das Management aber nicht selten Bemühungen, um eine Beschwerde abzuwenden: »The Panel knows of many instances, over the years, in which additional efforts were initiated by Bank Management and staff to ad-

dress and help resolve the concerns of affected people, simply because they were aware that a Request for Inspection could be brought to the Panel.« (IP 2009: 91)

Die größte Errungenschaft des IP sei die interne präventive Wirkung. Diese lasse sich jedoch kaum quantifizieren, weil man nicht wisse, wie viele Projekte mit Richtlinienverstößen und negativen Auswirkungen es ohne das IP gegeben hätte. Die Projektbeteiligte unterstreicht das Phänomen des *Panel Proofings*. Sie habe ihren Teams mehr Geld und Zeit zur Verfügung gestellt, um Projekte mit Umsiedlungsmaßnahmen präventiv gegenüber IP-Beschwerden abzusichern. Wie weitreichend und anhaltend diese Wirkung im Einzelnen ist, sei eine weitere Frage (I.39: 197–202).

Ein IP-Mitglied beschreibt institutionelle Reaktionen während der ersten Jahre des IPs. Auf der Ebene der *Managing Directors* wurde eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die die Projekte vorab dahingehend prüfe, ob diese im Hinblick auf das IP Probleme auslösen könnten. Es wurden zudem eine Reihe von Mitarbeiterinnen des Büros des *General Counsels* damit beauftragt, zu verfolgen, worauf sich das IP in seinen Untersuchungen konzentrierte, um sicherzustellen, dass kein Projekt, das in dieser Hinsicht ein Problem aufzeigte, genehmigt würde. So wurden vor allem die leitenden Mitarbeiterinnen, aber auch die Projektbeteiligten, sofort auf die Richtlinien aufmerksam (I.5: 213–227). Diese Form des Lernens kann als Risikovermeidung beschrieben werden. Bspw. haben Projekte, die die Umsiedlungsrichtlinie oder die Richtlinie zum Schutz indigener Menschen betreffen, in der Vergangenheit häufig IP-Beschwerden verursacht. Die Reaktionen wurden wie folgt beschrieben:

»Sometimes they say, okay this is so complicated, so let's avoid these types of things in the future. Let's not finance a project that could involve these types of complex, controversial issues that the panel has criticized us for, that's risk aversion. That's not a good response, but it's human and it's normal, because you always have to balance what are the resources, budget resources, human resources, skills you have to deal with these things, and if they feel the proportionate effort is too huge to manage these things properly, they sometimes have said in the past, let's not do this, at least not until we figure out how to do it.« (I.26: 123–130)

Die präventive Wirkung resultiere auch daraus, dass TTLs und andere Führungskräfte im Hinblick auf ihre Beziehung zum Kreditnehmer (*Client Relationship*) bewertet würden, aber auch dahingehend wie gut sie potenzielle Probleme antizipieren und abwenden können (I.39: 274–277). Ein IP-Beschwerdefall sei ein sehr unangenehmer Prozess, da dieser eine TTL dazu zwingt, dem Kreditnehmer zu sagen, dass etwas schiefgelaufen ist, obwohl man zuvor bestätigt habe, dass alles in Ordnung sei. Dabei habe man weniger Angst um seine Karriere, sondern Sorge sich um die Ressourcen. Wenn man von einem IP-Beschwerdefall höre, bedaure man die betroffenen Projektmitarbeiterinnen, denn man wüsste, dass es jede treffen könne (I.39: 224–232).

Im Hinblick auf die Haltung gegenüber dem IP gebe es nicht viele Unterschiede zwischen den Managementeinheiten. Sie versuchen, eine geschlossene Einheit zu zeigen und haben die gleiche Verteidigungslinie (I.24: 236–238). Eine Projektbeteiligte wiederum hebt hervor, dass die Bedingungen, unter denen die TTLs arbeiten, häufig nicht berücksichtigt würden:

»Project teams are busy, they cover a lot of things, and they're not on the ground all the time. Things go wrong in every single project. But the panel, and I don't see how it could be different, but the panel does not have a mandate to investigate what government officials do and do not do, or to criticize them. They can only investigate what World Bank staff and management do.« (I.26: 302–306)

Man versuche, so eine Projektbeteiligte, eine IP-Untersuchung zu vermeiden, indem man sicherstelle, dass man sich an die Richtlinien der WB halte. Geschlechtsspezifische Gewalt bspw. sei sehr intensiv diskutiert wurden. In Reaktion darauf achte man jetzt darauf, dass auf lokaler Ebene Beschwerdemechanismen eingerichtet werden. Das IP bringe TTLs dazu, das Richtige zur richtigen Zeit zu tun und nicht an allen Ecken und Kanten zu sparen (I.38: 47–50, 190–197).

Eine Projektbeteiligte gibt an, dass das Management im Fall einer registrierten IP-Beschwerde, 21 Tage Zeit habe, um die *Management Response* anzufertigen. Die zur Verfügung gestellten Informationen der Länderabteilungen müssen von OPCS und der Rechtsabteilung geprüft werden, bevor diese dann in Form der *Management Response* veröffentlicht werden. Aufgrund der Korrekturschleifen, die die *Management Response* durchlaufen muss, habe das *Management Response Team* in etwa zehn Tage Zeit, um alle Informationen zu beschaffen, sich mit allen Beteiligten abzustimmen und die *Management Response* zu verfassen. Praktisch bedeutet dies, dass im Moment der Registrierung einer Beschwerde vom IP die befassten Personen buchstäblich alles stehen und liegen lassen. Eine Beschwerde habe somit massiven Einfluss auf die alltägliche Arbeit der involvierten Personen (I.28: 45–53). Eine Projektbeteiligte beschreibt den Einfluss einer solchen Beschwerde wie folgt:

»When I've been involved in coordinating some of these management responses to the inspection panel, our families didn't see us for several weeks, because we were in cleared rooms, we ordered in pizza, we worked day and night to put together all the documentation and everything, going back years and years. So, the human cost of dealing with this has been very large and probably unnecessarily high.« (I.26: 334–340)

Ein IP-Mitglied gibt an, dass es große Probleme in Hinblick auf die Abhilfe negativer Auswirkungen gäbe, da hierfür nur wenige Ressourcen vorgesehen seien. Die großen MDBs wie auch die WB arbeiteten mit einer Kreditstruktur, die für unvorhergesehene Kosten in etwa 10% Sicherheitszuschlag vorsehe. Dies reiche für kleinere Abhilfemaßnahmen, nicht jedoch für Maßnahmen, die bspw. in Reaktion auf eine IP-Beschwerde nötig sind. Wenn also etwas schief ginge, fehle schlicht das Geld. Zur Ermöglichung umfangreicherer Abhilfemaßnahmen müsse dann der Kreditnehmer u.U. einen zusätzlichen Kredit aufnehmen. Die Kreditnehmer begegnen diesem Vorgehen häufig damit, dass es nicht ihre Richtlinien seien und auch nicht ihre Beschwerdemechanismen. Wenn die WB wolle, dass diese umgesetzt werden, sollten sie auch die Kosten übernehmen. Die Kosten, die für die Maßnahmen der Umwelt- und Sozialrichtlinien aufgebracht werden müssten, würden bereits von den Kreditnehmern als zu hoch empfunden. Somit entstehe eine Pattsituation, da die WB kein Geld in Anpassungsmaßnahmen investieren möchte, weil man damit Verantwortung übernehme und somit eingestehen würde, dass man et-

was falsch gemacht habe. Demnach fehle es an strukturellen Maßnahmen, um derartige Probleme in Projekten zu lösen (I.5: 467–485).

Der politische Gehalt der IP-Untersuchungsberichte lässt sich u.a. an der Zeit erkennen, die die Beteiligten im Rahmen ihrer Aufgabengebiete dem IP zuwenden. Die Befassung mit den Management-Aktionsplänen sei ein sehr zeitintensiver Prozess, da für jede einzelne Maßnahme geprüft werden müsse, inwiefern diese als adäquat zur Behebung der vom IP festgestellten Mängel erscheine (I.15: 400–419). Ein Mitglied des Exekutivdirektoriums gibt an, dass die Untersuchungsberichte sowohl im Exekutivdirektorium als auch im Management zu Recht viele Ressourcen binden würden:

»Da müssen Erfahrungen, die da gemacht wurden, auch umgesetzt werden auf andere Projekte, das muss bearbeitet und verarbeitet werden. Ich meine da geht's ja auch teilweise schon um Leben und Tod oder langfristige Schäden von Natur und Menschen. Das nehmen wir sehr ernst. Also die Auswirkungen sind schon eklatant. Und ich glaube das ist auch so ein bisschen das was beim Inspection Panel immer angeführt wird. Der hat Zähne. Also wenn der tätig wird und ein Bericht veröffentlicht wird, das hat Auswirkungen.« (I.15: 188–195)

Die Lösung von Problemen auf Projektebene erfordere zudem Kooperation mit dem Kreditnehmer. Ob es sich nun um Regierungen oder um Unternehmen handle, man müsse die Maßnahmen koordinieren, um etwas zu erreichen. Das könne man als Geldgeber nicht allein tun. Man müsse die richtigen Personen zusammenbringen und sie dazu bringen, Dinge zu tun, die sie nicht tun wollen. Dabei spiele auch die natürliche Abwehrhaltung gegenüber Kritik an der von ihnen geleisteten Arbeit eine Rolle (I.29: 55–64).

Eine Projektbeteiligte gibt an, dass es vorgekommen sei, dass die WB grob fahrlässig gegen Richtlinien verstoßen habe. Die meisten IP-Beschwerden, an denen sie beteiligt war, resultierten jedoch aus Problemen, die nicht leicht zu lösen gewesen seien. Häufig bestünden lediglich unterschiedliche Ansichten im Hinblick auf das Ausmaß der Mühen, mit denen Probleme adressiert werden. Zudem seien nicht immer genug Ressourcen vorhanden. Genau dies hätten die IP-Beschwerden jedoch temporär verbessert (I.26: 524–530): »We don't always have enough resources. So the panels have helped sometimes in getting more resources and more effort to do it. So it's nudged things along.« (I.26: 530–532) Die Projektteams erhalten im Falle einer IP-Untersuchung ein zusätzliches Budget, um die zusätzliche Arbeit abzudecken. Ausreichend Zeit und Geld für die Projektvorbereitung sollten jedoch von Beginn an zur Verfügung stehen. Unter diesen Bedingungen sei es sehr schwierig, einen guten Job zu machen (I.38: 59–67).

Die Arbeit des IP erhielt viel Aufmerksamkeit vom *Senior Management* und somit konnten die Projektteams häufiger durch Aktionspläne negative Auswirkungen in den Projekten beheben. Ob dies zu mehr systemischem Lernen geführt habe, welches über die Lösung von Problemen in einzelnen Projekten hinausgehe, sei schwer zu sagen (I.26: 224–229).

Eine externe Expertin macht auf die Intransparenz hinsichtlich der institutionellen Reaktionen auf Kritik und Beschwerden aufmerksam. Das Management entwickle immer wieder neue Instrumente und Systeme, von denen niemand wüsste, wie und ob diese wirksam seien (I.1: 430–435).

Eine Projektbeteiligte gibt an, als verantwortliche TTL, aus einem IP-Beschwerdefall viel gelernt zu haben. Sie habe sich zwei Jahre lang mit der Beschwerde und den Folgen daraus beschäftigt. Man habe in Reaktion auf die Beschwerde dafür gesorgt, dass die erfahrensten Mitarbeiterinnen der WB für sie arbeiteten, um mit der Beschwerde umzugehen. Heute wäre sie deutlich vorsichtiger bei der Durchführung solcher Projekte (I.38: 163–170). Es sei ein Augenöffner für sie gewesen, zu verstehen, warum das IP für die WB, aber auch die Kreditnehmer wichtig sei. Sie persönlich sei nur so negativ zum IP eingestellt, weil es nicht genügend Zeit gebe, die Anforderungen zu erfüllen, aber »the learning is absolutely there« (I.38: 187).

Die Reaktionen aufseiten des Managements seien häufig überzogen, so eine Projektbeteiligte. Während das technische Personal häufig zum Ausdruck bringe, dass sie sich der Probleme vor Ort bewusst seien, sie aber nicht mehr Ressourcen hätten, um bessere Arbeit zu leisten, würde das Führungspersonal immer defensiver reagieren, je höher man die Hierarchie nach oben gehe. Der Präsident ist es, der die WB bei einer IP-Beschwerde vor dem Exekutivdirektorium verteidigen müsse. Es werde viel Aufwand betrieben, um eine solche Situation zu vermeiden (I.26: 319–333).

Ein IP-Mitglied gibt an, dass die Albanienbeschwerde<sup>18</sup> das Verhältnis zwischen Management und IP für viele Jahre beeinflusst habe. Präsident Robert B. Zoellick habe mit seinen Maßnahmen über das Ziel hinausgeschossen. Im Resultat daraus habe das Management immer wieder das IP dafür verantwortlich gemacht, dass es Ärger um das Projekt gab. Selbst einige Jahre später, als Präsident Jim Y. Kim antrat, habe er noch von der Albanienbeschwerde gesprochen. Das Projekt habe den Ruf der WB, aber vor allem auch das Verhältnis zwischen dem IP und dem Management, beschädigt. In Reaktion auf die Beschwerde sei das IP zunehmend stärker bankintern kritisiert worden.

Ein Bereich, in dem das IP versucht OL zu befördern, sind Mitarbeiterinnentrainings, die durch OPCS durchgeführt werden. Zwei bis drei Mal pro Jahr übernimmt das IP solche Trainings, um auf seine Arbeit aufmerksam zu machen und seine Aufgabenbereiche zu erklären (I.20: 294–303). Das IP versuche zudem mehr Trainings in den WB-Länderbüros durchzuführen. Die Verbindung der WB-Länderbüros sei sehr wichtig, denn zunehmend mehr Richtlinienexpertinnen arbeiteten vor Ort. Im Oktober 2018 habe man ein Training mit 100 Mitarbeiterinnen durchgeführt (I.11: 411–416). Treffen zwischen dem IP und der WB-Länderbüros haben bereits zu Beginn der 2000er Jahre vereinzelt stattgefunden. In diesen Treffen so ein IP-Mitglied, wurden Erkenntnisse zwischen den Arbeitsfeldern ausgetauscht. Die Trainings wurden bewusst nicht *Lessons* genannt, um die Offenheit des Managements zu fördern. Es waren Einblicke in die Arbeit des IP und die Adressaten konnten diese Erkenntnisse für ihren Bereich aufgreifen und weiter behandeln (I.34: 116–124). In letzter Zeit kämen auch immer mehr interne Anfragen hinzu. Das IP stelle seine Arbeit auf immer mehr Konferenzen und Workshops innerhalb der WB vor (I.20: 313–321). Eine Projektbeteiligte gibt an, dass in Reaktion auf IP-Beschwerdefälle gemeinsam mit OPCS sogenannte *Master Classes* durchgeführt wurden. Diese Lerneinheiten bauten auf den IP-Beschwerden auf. In diesen *Master Classes* wurden verschiedene Aspekte der Beschwerden diskutiert und

---

18 IP-Beschwerde Nr. 47 und 48: Integrated Coastal Zone Management and Clean-Up Project (Albanien, 2007).

Lösungsansätze für die vom IP identifizierten Probleme erarbeitet. Die *Master Classes* seien sehr hilfreiche Lerneinheiten, die über viele Stunden durchgeführt würden (I.26: 275–289).

Im Rahmen der *Emerging Lessons Serie* veranstaltet das IP zudem öffentliche Veranstaltungen, die innerhalb und außerhalb der WB beworben werden. Hier werden die systematischen Lehren, die sich aus den Beschwerden ziehen lassen, auf einzelne Themen fokussiert präsentiert und diskutiert. Die Publikationen werden genutzt, um im Rahmen von internen Schulungen in den verschiedenen Regionen auf wiederkehrende Probleme aufmerksam zu machen und zudem mit Gerüchten über die Arbeit des IP aufzuräumen (I.24: 279–291). Ein IP-Mitglied gibt an, dass durch die Arbeit des IP zum Thema politische Verfolgung<sup>19</sup> ein Dialog innerhalb der WB entstanden sei, der sich durch die verschiedenen Meetings ziehe, an denen das IP teilnehme. Es sei zudem vom jeweiligen Projektteam abhängig, wie intensiv man sich damit in der Projektvorbereitung auseinandersetze. Das Thema wirke sich zudem direkt auf die tägliche Beschwerdearbeit aus (I.20: 322–354). Im folgenden Abschnitt werde ich empirische Erkenntnisse im Hinblick auf den Einfluss der Organisationskulturen für OL darlegen.

### 5.1.5 Zur Rolle von Organisationskulturen

»Evaluation has long been viewed as an instrument for accountability, but evaluators argue that the ultimate value of evaluation is in stimulating organizational learning with a view to improving performance by management and staff who are responsible for the design and implementation of policies, programs, and projects. Yet learning from evaluation (of any kind) does not occur automatically. IEC's evaluations of how the Bank learns from lending found that the Bank lacks a robust learning culture.« (IEG 2016: 57)

Auch in diesem Kapitel werden die empirischen Belege meiner Interviews u.a. durch Evaluationen der IEG ergänzt, in denen untersucht wurde, inwiefern im Rahmen des operativen Geschäfts Lernen gefördert wird (vgl. IEG 2016).

Ein Ansatz zur Untersuchung der Lernkultur ist danach zu fragen, inwiefern das Management die an sie adressierten Empfehlungen seitens der IEG umsetzt. Die Umsetzung wird durch den *Management Action Record* (MAR) über einen Zeitraum von vier Jahren erfasst (ebd.: 8). Dabei zeigt sich, dass die Umsetzung der Maßnahmen unterschiedlich ausfallen. Empfehlungen, die sich auf den Kreditnehmer beziehen oder jene Empfehlungen Strategien und Ansätze zu entwickeln, werden am schnellsten umgesetzt. Hingegen wurden nach 4 Jahren lediglich 47% derjenigen Empfehlungen zufriedenstellend umgesetzt, die sich auf die Schaffung von Kapazitäten und die Zusammenarbeit innerhalb des Managements bezogen. Insbesondere die Maßnahmen, die auf eine bessere Zusammenarbeit abzielen, werden laut IEG nur sehr langsam umgesetzt (vgl. IEG 2019a: 23). Im Fiskaljahr 2018 war die Umsetzung der IEG-Empfehlungen im Durchschnitt um 200 Tage verspätet. In Diskussionen mit dem Management stellte sich heraus, dass diese die Nachverfolgungsprozesse als bürokratische Übung betrachten, für die

---

<sup>19</sup> Siehe IP 2021c.

sie formell keine Zeit zugewiesen bekommen. Zudem sei die Verbindung mit der Projektarbeit unklar. Die Diskussionsteilnehmerinnen gaben an, dass sie nicht in der Lage seien, IEG-Empfehlungen während der Projektdurchführung umzusetzen und Maßnahmen anzupassen. IEG zufolge verweisen diese Aussagen darauf, dass auf Projektebene somit Möglichkeiten verpasst werden, institutionelle Rechenschaftspflicht und OL zu ermöglichen (ebd.: 24–25). Die IEG resümiert im Hinblick auf die Umsetzung der Empfehlungen durch das Management kritisch: »The process for ensuring effective follow-up on IEG evaluation recommendations by management does not work well. Accountability for follow-up on IEG's evaluations and the implementation of management's action plans is unclear« (ebd.: 23).

Die IEG betrachtet u.a. *Monitoring* durch die WB und dessen Evaluierung als Lerninstrumente. Die Mitarbeiterinnen interpretieren die Evaluierung ihrer Arbeit als Kritik oder Bedrohung und versuchen deshalb diesen Prozess zu vermeiden oder zumindest zu kontrollieren: »Learning is hindered by the tension created by judging/ratings and the need for accountability/justifying use of resources for projects. The Bank environment is competitive and focused on promotions, so people respond to ratings and this hinders learning« (IEG 2016: 72). Andere betrachten Evaluationen als Feigenblatt, da diese nicht ernst gemeint seien und nur zur Schaffung von Legitimität dienten und weniger zur Verbesserung der Praktiken (ebd.: 51–52):

»Interview respondents from across the Bank Group characterized the self-evaluation processes as an elaborate architecture to ›feed the bureaucratic beast‹ with data that add little value. [...] As one manager said: ›Self-evaluations are only as good as the intention, candor, and use to which they are put. Systems may change at the margin, but unless signals and other factors change, not much will improve.« (IEG 2016: 80)

Ein IP-Mitglied ergänzt diese beiden Perspektiven um die Kritik derjenigen, deren Projekte ohne Komplikationen verlaufen. Diese betrachten die Evaluierungen als Zeitverschwendung. Sie stellten häufig die Frage, warum sie diese Formulare für »irgendeine Einheit in Washington D.C.« ausfüllen sollten. Zudem würden diejenigen, deren Projekte Probleme haben diese u.U. nicht melden. So blieben Evaluierungseinheiten am Ende hinter ihren Leistungen zurück, wenn es darum gehe, Problemprojekte zu identifizieren (I.5: 186–191).

Im Jahr 2013 geben zwei Drittel der befragten WB-Mitarbeiterinnen (100 Interviews und 6 Fokusgruppen, TTLs bis Direktorinnen) an, dass sie nicht ohne weiteres mit ihren verantwortlichen Managerinnen über Probleme in einem spezifischen Projekt diskutieren könnten (vgl. IEG 2015: 63).

2016 stellt die IEG fest, dass die WB-Mitarbeiterinnen und Managerinnen dazu neigen, Informationen so zu präsentieren, dass die *Ratings* der Projektbeteiligten gegenüber den IEG-*Ratings* verteidigt werden können. Kritische Punkte würden teilweise ignoriert oder Beweise, die die *Ratings* belegen, selektiv präsentiert. Eine WB-Mitarbeiterin sagt gegenüber der IEG aus, dass Teamleiterinnen sehr vorsichtig mit ihren Formulierungen in den ICR umgehen würden, da immer die Befürchtung bestünde, dass IEG diese Formulierungen bewusst aus dem Kontext greifen und gegen sie verwenden könnte (vgl. IEG 2016: 47).

Die Evaluation bringt hervor, dass 60% der interviewten Mitarbeiterinnen die *Ratings* der IEG und die mögliche Differenz zwischen Selbstevaluierung und IEG-Bewertung, der sogenannte *Disconnect*, Sorgen mache. Dies führe dazu, dass sie sich weniger auf Lernen durch Selbstevaluierung konzentrieren würden (ebd.: 65): »As a manager, every month I take a look at the dashboard and what unfortunately focuses the attention is the disconnect with IEG. If there is no disconnect, then there is a feeling of relief and the team moves on without further reflection« (ebd.: 72).

Der Fokus auf *Ratings* und eine durch Konkurrenz geprägte Organisationskultur erhöhe zudem den Druck auf die Mitarbeiterinnen und führe dazu, dass diese versuchen, die *Ratings* zu unterlaufen (*gaming the system*), indem sie nicht die genauen Zahlen berichten. Kreditvolumen erhalten eine höhere Aufmerksamkeit als die Ergebnisse der Projekte, es bestehen wenige Anreize in *Monitoring* zu investieren und zudem werde das Wissen, welches dadurch erzeugt werde, als wenig hilfreich betrachtet. Die etablierten Systeme könnten deshalb wenig Lernprozesse anstoßen (ebd.: 70–71).

Eine Projektbeteiligte gibt an, dass sich CODE-Mitglieder beschweren würden, dass sie zu viel lesen müssten. Die Passivität ließe sich daran erkennen, dass IEG bspw. noch nie Kommentare vom Exekutivdirektorium zu den Projektabschlussberichten (PCAR) erhalten habe. Dieser Projektbewertungsbericht enthalte eine feldbasierte Weiterverfolgung des Abschlussberichts. Unter den IEG-Mitarbeiterinnen kursierte über viele Jahre der Witz, dass sie mal einen Bericht mit völlig sinnlosen Informationen schicken sollten, um zu überprüfen, ob überhaupt jemand diese Berichte lese. Das Desinteresse aufseiten von CODE und dem Exekutivdirektorium gegenüber den IEG-Evaluationen führe man darauf zurück, dass die meisten Mitglieder keinen Evaluierungs- oder *entwicklungspolitischen* Hintergrund mitbringen (I.33: 72–83).

Vor dem Hintergrund einer eher abgeneigten Haltung gegenüber den Evaluationen der IEG erscheint es auch nicht verwunderlich, dass die IEG (2014) feststellt, dass die WB-Mitarbeiterinnen die IEG-Berichte kaum nutzen. Lediglich 13% der 755 Mitarbeiterinnen, die die Umfrage beantwortet haben, geben an, dass sie die IEG-Berichte regelmäßig lesen. Zudem lesen die Mitarbeiterinnen der WB-Länderbüros die IEG-Berichte häufiger (23% gegenüber 6%) als die in Washington D.C. (ebd.: 30).

Im Bereich der Kreditvergabe gaben 87% der Befragten an, dass Lernen in der Praxis erfolge und 83% gaben an, dass Lernen durch direkten Austausch mit den Kolleginnen erfolge. Die Erklärung hierfür sei zumeist der Zeitdruck (ebd.: 40). IEG zufolge liefen individuelle Lernprozesse der TTLs hauptsächlich informell ab. Die Prozesse würden zudem häufig durch verbale Kommunikation angeregt und seltener durch Lesen von Dokumenten, da diese häufig zu umfangreich seien (ebd.). Jene TTLs, die nicht in Washington D.C. arbeiten, gaben dabei etwa doppelt so häufig an, dass sie im Rahmen formeller Lernsituationen lernen (ebd.: 65).<sup>20</sup> Auch im Jahr 2015 stellt die IEG fest, dass *Learning by Doing* und Gespräche mit den Kolleginnen wichtigere Lernquellen seien als formelle Lernsituationen (vgl. IEG 2015: 26–27). Hinsichtlich neuer Erkenntnisse und Bewältigungsstrategien verlasse man sich im Alltag vor allem auf Erfahrungswerte der Kolleginnen. Gele-

20 Wo die TTLs eingesetzt werden, hängt davon ab, wo die Projekte stattfinden. Die Zeitverschiebung nach Asien führe z.B. dazu, dass bis zu 70% der TTLs vor Ort seien, da die Kommunikation ansonsten nur sehr schwer aufrechterhalten werden könne (I.44: 8–11).

genheiten zu informellem Austausch in *Safe Spaces* führe zu besseren Ergebnissen. Einige GPs haben dies bereits berücksichtigt (vgl. IEG 2016: 168).

In Bezug auf durchgeführte Selbstevaluationen zu geschlechtsspezifischer Gewalt stellt die IEG fest, dass diese von den Mitarbeiterinnen nicht als effektive Lernmöglichkeiten erachtet wurden. Aufgrund des Zeitdrucks würde Gender im Arbeitsalltag eher als *Add-on* und eine bürokratische Anforderung betrachtet: »Even if they are provided with one-page format with key lessons, key indicators etc. they do not have enough time to learn and integrate in their work.« (IEG 2016: 111–112) Die IEG kommt in ihrer Evaluation zu dem Schluss, dass

»the current overall system and processes are broken. They do not support a mindset of learning, course correction, continuous improvement and accountability. Nor do they create the cycles of learning and accountability necessary to make progress toward key development goals. Learning is not prioritized, accountability is mechanical and does not support necessary learning or continuous improvement, and while there is some single-loop learning (are we doing it right?), there is less discussion of the critically important double-loop questions about whether or not the Bank is doing the right things to reach their goal ...« (External Panel Review of IEG, 2015, zitiert in IEG 2016: 59).

Ein Kulturwandel müsse sich auf die Art und Weise auswirken, wie man als Einzelperson aber auch als Organisation mit Fehlern umgehe, so eine externe Expertin. Dies gilt insbesondere für den Umgang mit Fehlern im Rahmen des IP-Beschwerdeverfahrens. Wie ein solcher Kulturwandel umgesetzt werden könne, darauf habe sie keine Antwort (I.17: 308–318).

Eine Projektbeteiligte gibt an, dass TTLs dem IP ablehnend gegenüberstünden. Sie hatten den Eindruck, dass wenn eine Beschwerde eingehe, es auch auf jeden Fall zur Untersuchung komme, da es ihr Job sei. Es gebe nur wenige, die abwägen würden zwischen dem, was die TTLs geleistet haben, und dem, was die Beschwerdeführenden verlangen würden. Deshalb versuche man sich vom IP fernzuhalten (I.38: 226–234).

Ein IP-Mitglied gibt an, dass die Projektbeteiligten mit ihren persönlichen Anwältinnen zu den Gesprächen mit dem IP gekommen seien. Das IP habe jedoch nie nach einzelnen, schuldigen Personen gesucht. Wenn ein Fehler auftrat, sei das der Fehler der Institution und nicht eines Individuums (I.8: 872–880). Wie angespannt eine Interviewsituation zwischen IP und Management sein kann, verdeutlicht folgende Aussage:

»I think dealing with management requires seniority. I don't think any officer should deal with management, because sometimes you got to be able to say to someone who has 30 years' experience ›You're bullshitting me.« [...] While not offending them in the same time, because you want them to cooperate. [...] You got to be able to do it jokingly, you got to be able to do it sometimes without saying it [...]. So it's not easy.« (I.10: 652–659)

Im Vergleich zu früheren Jahren würden die Interviews nicht mehr aufgezeichnet werden, da dies als sehr einschüchternd wahrgenommen wurde. Das Verfahren ähnelte einem Gerichtsverfahren (I.26: 541–555). Zum Zwecke der Kooperation fertige man nur noch Notizen an, um eine offenere Gesprächsatmosphäre zu erzeugen (I.11: 221–228).

Ein weiterer Aspekt, der die Lernkultur charakterisiert, ist die Ausrichtung der Problemanalyse als Einzelfallbetrachtung. In der praktischen Arbeit des IP drückt sich diese Haltung gegenüber dem Management einem IP-Mitglied zufolge wie folgt aus: »They're [Management] professionals, so we have mutual respect for professionalism and we demand the same of us, mutual professional respect. We don't question the motives. We always provide the benefit of the doubt, so we can have 100 cases and look the same. The next one we will look at it as if it was a new case (I.19: 78–81).

Dasselbe IP-Mitglied gibt an, dass der Kontext, in dem das Management agiere, stets berücksichtigt werden müsse: »They don't make mistakes because they want to make mistakes, they make mistakes because development is difficult« (I.19: 28–29). Eine Projektbeteiligte zeigte sich zudem irritiert darüber, dass sich das IP immer wieder als die Verteidigerinnen der Betroffenen erklärten. Viele WB-Mitarbeiterinnen irritierte das, da sie ebenfalls versuchten, dasselbe zu tun (I.26: 519–521).

Ein IP-Mitglied gibt an, dass die Zusammensetzung der Mitarbeiterinnen ebenfalls Einfluss auf die Kultur habe. Das Personal der WB bestehe aus vielen Ökonominen und Ingenieurinnen, die nicht das Bewusstsein für die Sozial- und Umweltrisiken hätten. Während hinsichtlich der Umweltrisiken Fortschritte gemacht wurden, sei das Bewusstsein für soziale Risiken bei den meisten Mitarbeiterinnen noch nicht vorhanden. Nicht alle verstünden, warum man sich im Rahmen eines Straßenbauprojekts Gedanken um geschlechtsspezifische Gewalt machen müsse, wobei die letzten Fälle<sup>21</sup> zur Sensibilisierung beigetragen haben (I.24: 576–585).

Auch ein Mitglied des Exekutivdirektoriums verweist auf den Einflussfaktor Personalstruktur. Man hätte dies schon mehrfach diskutiert und man setze sich in verschiedenen Ausschüssen dafür ein einen Kulturwandel zu bewirken, der weg von der *Approval Culture* gehe. Insbesondere das Verhältnis zwischen Umwelt- und Sozialexpertinnen zu anderen Expertinnen der WB sei dabei entscheidend (I.15: 281–292).

Im Hinblick auf die Lernkultur gibt ein IP-Mitglied zu bedenken, dass man es nicht mit einer homogenen Gruppe zu tun habe, sondern mit Menschen aus unterschiedlichen Disziplinen, Hintergründen, mit unterschiedlichen Dienstaltem und Fachkenntnissen. Zwar sei sie in der Vergangenheit misstrauisch gewesen, weil sie belogen wurde und falsche Informationen erhalten habe, aber ohne Interaktion mit dem Personal seien keine positiven Ergebnisse zu erzielen. Die Zusammenarbeit mit den Mitarbeiterinnen aus den Umwelt- und Sozialeinheiten sei einfach, da sie sehr schnell die Themen des IP verstehen. Bei den *Investment Teams* sei das anders. Trotzdem sei es wichtig, dass das IP immer wieder mit den Finanzexpertinnen das Gespräch suche, damit diese Mitarbeiterinnengruppen ebenfalls sensibilisiert würden (I.10: 661–677).

Laut einem IP-Mitglied reagierten auch die Richtlinienexpertinnen unterschiedlich auf die Beschwerdeverfahren. Einige fühlten sich durch die Befunde in ihrer Kritik gegenüber ihrer TTL bestärkt, nach dem Motto »I've told you so«. Andere wiederum fühlten sich als Richtlinienexpertinnen in ihrer Arbeit kritisiert (I.20: 636–645). Die Projektbeteiligte gibt dem entgegen an, dass das IP zu sehr schwarz-weiß sehe und dabei häufig die Realitäten der operativen Praxis nicht berücksichtige. Nichtsdestotrotz erzeuge die

---

21 Bezieht sich auf IP-Beschwerde Nr. 98 (Uganda, 2014.) und IP-Beschwerde Nr. 120 (DRC, 2017).

Arbeit des IP Druck auf das Management, welcher diese dazu veranlasse, zusätzliche Anstrengung zu unternehmen (I.26: 458–463).

Eine externe Expertin verweist auf die unterschiedlichen Perspektiven zwischen NGOs und Management in Bezug auf die Unfähigkeit anzuerkennen, dass die negativen Auswirkungen systemische Probleme darstellen. Sie könne sich vorstellen, dass bei den Mitarbeiterinnen durch die ständigen Positionswechsel<sup>22</sup> der Eindruck entstehe, dass es sich um Einzelfälle handle und dass deshalb keine großen strukturellen Veränderungen vorgenommen werden müssten (I.1: 491–498).

Einem CAO-Mitglied zufolge ließe sich die (Nicht-)Einhaltung der Vorschriften auf Projektebene leichter messen als Maßnahmen, die in der Zukunft Wirkung entfalten sollen. Deshalb tendieren Menschen dazu zu versprechen, einen neuen Leitfaden zu einem identifizierten Problembereich zu verfassen. Die Messlatte für eine solche institutionelle Reaktion sei geringer als die Ursachen der Probleme zu beheben (I.29: 70–77).

Eine Projektbeteiligte begrüßt, dass das IP begonnen habe über deren Beitrag zum OL nachzudenken und dies in ihre Arbeit zu integrieren. Die Arbeit des IP sei Teil von OL innerhalb der WB. Beschwerdemechanismen sollten Richtlinienverstöße aufzeigen, zur Verantwortungsklä rung und zur Problemlösung beitragen. Zudem sollten die Erkenntnisse genutzt werden, um eine bessere Entscheidungsfindung aufseiten des operativen Geschäfts zu ermöglichen. Weiter sollte das IP Teil einer organisationsweiten Einheit sein, die institutionelles Lernen befördere. Bisher lag die Aufmerksamkeit vor allem auf den Richtlinienverstößen, was nicht immer hilfreich gewesen sei (I.26: 87–107). Bisher fühlten sich die Projektbeteiligten und das Management häufig durch das IP unfair behandelt, wenn sie im Rahmen einer IP-Beschwerde für etwas kritisiert wurden, was der Kreditnehmer getan habe. Das IP hingegen reagiere darauf, indem es sage, dass die Projektbeteiligten nicht genug getan hätten, um das Problem zu vermeiden. Es sei kaum zu definieren, wie viel in der jeweiligen Situation genug sei (I.26: 307–313). Langfristig habe dies dazu geführt, dass Projektbeteiligte abweisend gegenüber der Arbeit des IP geworden seien und häufig überreagieren. Sobald das IP aktiv werde, bringe man viel Zeit auf, um zu beweisen, dass man alles richtig getan habe. Dabei ließe sich immer wieder beobachten, dass zu Beginn alles abgestritten werde, sich dann der Frust breit mache und sich anschließend eine schrittweise Akzeptanz einstelle. In höheren Hierarchieebenen sei dieses Phänomen manchmal ausgeprägter (I.26: 320–326). Es werde viel getan, um die Reputationsrisiken zu vermeiden, die mit einer IP-Beschwerde einhergehen. Es gäbe drei Möglichkeiten, für eine TTL oder Managerin auf eine Beschwerde zu reagieren: Eine sei es das Problem abzustreiten und die Personen, die sich beschwerten, als verrückt oder politisch motiviert zu bezeichnen. Das sei oft eine frühe Reaktion. Die zweite Reaktion sei zu sagen: Ja, es gibt ein Problem, aber es ist nicht meine Schuld, sondern die des Kreditnehmers, oder es ist etwas passiert, was sich der individuellen Kontrolle entzogen habe. Und die dritte sei zuzugeben, dass ein Problem vorhanden ist und dass dieses mit

---

22 Die informelle drei-fünf-sieben Regel besagt, dass man nach drei Jahren in seiner Position beginnen solle, sich nach einer anderen Stelle umzusehen, nach fünf Jahren solle man auf eine neue Position wechseln und sieben Jahre sei die maximale Zeit, die man auf der gleichen Stelle bleiben solle (I.24: 524–530).

mehr Ressourcen und Aufmerksamkeit in Form eines Management-Aktionsplans gelöst werden könne (I.26: 340–348).

Eine Projektbeteiligte bringt im Hinblick auf die Rolle des IP ihre Abneigung zum Ausdruck: »Wenn du den Auftrag bekommst lila Mülleimer in der Bank zu finden, dann wirst du auch welche finden« (I.44: 53–54). Angesprochen auf den Handlungsspielraum und der Zugänglichkeit des Verfahrens, verweist auch ein IP-Mitglied auf die von der Projektbeteiligten dargelegten Annahme gegenüber dem IP: »I mean could the panel have been more proactive? Maybe, in that period, but the issue is it's a little bit difficult for us periodically to be proactive when we don't have a request. Because bank management might say, Oh, you're fishing for cases.« (I. 24: 96–99)

Die Projektbeteiligte äußert sich ähnlich über die Rolle der NGOs. NGOs seien ebenfalls an materielle Zwänge gebunden und suchten so lange, bis sie was finden. Sie seien nicht an schnellen Lösungen interessiert, sondern fokussierten sich bewusst auf schwierige Fälle. Deshalb arbeiteten sie auch nicht gerne mit dem GRS, da es für sie dort nicht viel zu holen gäbe. Sie bräuchten Fälle auf ihrer Website für Fundraising (I.44: 111–116).

Nachdem ich die empirischen Erkenntnisse im Hinblick auf das Infrastrukturbündel dargelegt habe, folgen im nächsten Abschnitt die Erkenntnisse zum Politikbündel mit den Einflussfaktoren *Bureaucratic Politics*, *Leadership* und externer politischer Druck.

## 5.2 Das Politikbündel

### 5.2.1 *Bureaucratic Politics* im Umfeld des Inspection Panels

#### 5.2.1.1 *Bureaucratic Politics* zwischen CODE, IEG und OPCS

Im Folgenden skizziere ich die Interaktionsverhältnisse zwischen CODE, IEG und OPCS, um Hinweise auf die Rolle der Gremien für die Arbeit des IP und Lernprozesse innerhalb der WB zu erhalten. Der Unterausschuss CODE stellt im Hinblick auf OL die Schnittstelle zwischen dem Exekutivdirektorium, der IEG und dem operativen Bereich (OPCS) dar.

CODE ist eine aus Mitgliedern des Exekutivdirektoriums bestehende Arbeitsgruppe, welche sich mit auftretenden Problemen des operativen Geschäfts beschäftigt, externe und interne Studien in Auftrag gibt und Reformprozesse begleitet. Auf dieser Basis richtet CODE seine Empfehlungen an das Exekutivdirektorium. Themenspezifisch werden aus CODE u.U. nochmals Arbeitsgruppen gebildet. Die Arbeitsgruppen setzen sich dann häufig aus *Alternate* EDs und Beraterinnen der EDs zusammen.

Darüber hinaus berichtet das IP an CODE. Demzufolge findet die Interaktion zwischen IP und CODE in Bezug auf Beschwerdefälle sowie Reformprozesse statt. Mit Reformprozessen intensivieren sich die informellen Interaktionsverhältnisse über die Dauer des Prozesses. Ein Mitglied des Exekutivdirektoriums gibt an, dass im Hinblick auf die *IP-Toolkit-Reform* nahezu wöchentliche Treffen in unterschiedlichen Konstellationen stattgefunden haben. Häufig »One-on-One«, dann wiederum gemeinsam mit »like-minded EDs« und im gesamt Exekutivdirektorium. »Like-minded« EDs im

Hinblick auf die Arbeit der Beschwerdemechanismen sind traditionell die europäischen Kreditgeberstaaten, USA, Kanada und Japan (I.15: 55–63).<sup>23</sup>

Die IEG berichtet umfangreiche qualitative und quantitative Studien an CODE, die sich mit der Wirkung der Projekte und auch explizit mit institutionellen Lernprozessen beschäftigen. Nimmt man an, dass CODE zwischen dem operativen Bereich der WB und IEG vermittelt, schlieÙe sich die Frage an, ob auch CODE Anreizen unterliegt, die institutionellen Reaktionen, welche aus den IEG-Evaluationen hervorgehen sollten, beeinflussen (I.33: 56–63). Da diese Tendenz seit vielen Jahren innerhalb der IEG bekannt sei, resultiere daraus ein weiteres Problem. Eine Projektbeteiligte sagt aus, dass Erkenntnisse, die aus den Evaluierungen hervorgehen, mehrfach angepasst (*massaged*) würden, damit sie für CODE annehmbar werden. Viele der IEG-Studien basierten auf umfangreichen Länder- oder Projektstudien. Diese schafften es jedoch nicht immer in den Abschlussbericht. Einiges von dem, was wirklich schwer wiege, gehe verloren, weil der Abschlussbericht *sanitized* werde (I.33: 91–99).

Institutionelle Kämpfe zwischen IEG und CODE darüber, welche Aspekte in einen Bericht gelangen, finden auch im Hinblick auf die *Management Action Records* statt. Eine Projektbeteiligte erläutert, dass die IEG-Empfehlungen die Management-Aktionsberichte adressieren. OPCS müsse für eine bestimmte Anzahl von Jahren darüber berichten, was sie unternommen haben, um die Empfehlungen der IEG umzusetzen. Da zu diesem Zeitpunkt des Berichtswesens die Projekte und Programme bereits abgeschlossen sind, erfolge die Umsetzung dieser Maßnahmen nur sehr begrenzt und ohne viel Aufmerksamkeit von OPCS. Sofern die Fortschrittsberichte nicht vom Exekutivdirektorium aufgegriffen würden, seien die Möglichkeiten der IEG, die Umsetzung der Maßnahmen sicherzustellen auf die Berichterstattung darüber begrenzt (I.33: 100–112). IEG könne sich nicht in jedem Bericht und hinsichtlich jedes Befunds auf institutionelle Kämpfe einlassen, so eine externe Expertin, sondern müsse strategisch seine institutionellen Kämpfe aussuchen, um in ausgewählten Reformbemühungen institutionelle Veränderungen zu erreichen: »You'll see a pretty high correlation between what the IEG considers to be project impact and what the project authorities consider project impact. In part because even though they're supposed to be independent, they choose their battles carefully« (I.30: 71–74).

### 5.2.1.2 *Bureaucratic Politics* zwischen Inspection Panel und Rechtsabteilung

Die Justiziarin (*General Counsel*) leitet die Rechtsabteilung (*Legal Department*) der WBG. Die Rechtsabteilung nimmt im Hinblick auf die Arbeit des IP eine entscheidende Rolle ein. Zum einen berät sie das Management im Hinblick auf Vertragsangelegenheiten der Kreditvergabe, zum anderen berät die Rechtsabteilung zugleich das Exekutivdirektorium hinsichtlich rechtlicher Angelegenheiten im operativen Geschäft. Daraus können Probleme im Hinblick auf die Interaktion zwischen der Justiziarin und dem IP resultieren.

Wenn das IP eine Untersuchung durchführt, ist eine ED als Vertreterin des Projektlandes davon betroffen und kann in diesem Kontext auf die Rechtsberatung zurückgreifen. Gleichzeitig soll die Rechtsabteilung das IP beraten. Aufgrund der Tatsache, dass die

23 Zur Interaktion zwischen IP und den Mitgliedern des Exekutivdirektoriums siehe 5.1.2.4.

Kreditvergabe das Kerngeschäft der WB darstellt, ist die Unabhängigkeit dieser Person vom Management von entscheidender Bedeutung für die Arbeit des IP.

Bereits in den ersten Jahren nach der Entstehung des IP gab es zahlreiche Konflikte um die Rolle der Justiziarin. Der Justiziar Ibrahim Shihata argumentierte, sein Büro habe das letzte Wort bei der Auslegung der IP-Resolution, weil die Rechtsabteilung die WB als Ganzes vertrete. Er galt über viele Jahre als die einflussreichste Person innerhalb der WB, da er über seine Tätigkeit als Justiziar langjährige politische Verbindungen zu den Kreditnehmern pflegte (I.12: 75–78).

Ein IP-Mitglied berichtet, dass eine ehemalige Justiziarin einer ED auf Nachfrage zu einer IP-Beschwerde bestätigte, dass diese Beschwerde nicht zulässig sei. Die Feststellung der Zulässigkeit einer Beschwerde unterliege jedoch dem Mandat des IP. Eine solche Bewertung stelle demnach eine direkte Einmischung in das Mandat des IP dar. Deshalb sei es von hoher Relevanz, dass die Justiziarin das Mandat des IP verinnerlicht habe, dieses respektiere und die Dringlichkeit darum verstehe (I.11: 295–318). Bereits beim *Yacyretá Hydroelectric Project*<sup>24</sup> machten externe Expertinnen den WB-Präsidenten und die EDs auf den Interessenkonflikt aufmerksam, da sich Ibrahim Shihata zur Zulässigkeit des Beschwerdefalls äußerte. Der Justiziar könne nicht das Management hinsichtlich ihrer Antwort auf die IP-Untersuchungsberichte vertreten, zugleich die Resolution desselben IP interpretieren und zudem noch Rechtsberatung für das Exekutivdirektorium leisten. In diesem konkreten Fall löste sich der Konflikt, indem der Vorstand bekräftigte, dass dieser das letzte Wort bei der Interpretation der Resolution des IP habe. Das strukturelle Problem im Hinblick auf die Rechtsberatung besteht jedoch weiterhin. Noch immer gebe es gelegentlich Bemühungen der Justiziarin, die IP-Resolution restriktiv auszulegen und diesbezüglich die Unterstützung der EDs einzuholen (I.12: 79–96).

Dieser frühe Konflikt um die Interpretation des Mandats ermöglichte wiederum eine positive Veränderung, die erst durch die Entstehung des IP ermöglicht wurde. Der Konflikt gab Anlass dazu, dass sich der damalige Justiziar Shihata zum ersten Mal überhaupt mit zivilgesellschaftlichen Vertreterinnen getroffen habe. Einem Anwesenden zufolge sagte Shihata aus, dass er in all den Jahren bei der WB noch nie einen Grund hatte, eine NGO oder die gesetzlichen Vertreterinnen der betroffenen Gemeinschaften zu treffen. Für den Interviewten spiegelte dieses Treffen eine grundsätzliche Veränderung wider, die das IP bereits sehr früh innerhalb der WB in Gang gesetzt hatte. Betroffene Menschen hatten Zugang zur WB erhalten und wurden auf der höchsten juristischen Ebene der WB als Rechtssubjekte wahrgenommen. Aus völkerrechtlicher Sicht wurde die Vorstellung, dass Staaten die einzigen Subjekte des Völkerrechts sind, durch die Rolle der Projektbetroffenen im Rahmen des IP-Verfahrens in Frage gestellt. Im Anschluss an dieses Treffen folgten zahlreiche weitere Treffen zwischen zivilgesellschaftlichen Akteuren und dem höchsten Justiziar. Heute sei die Rolle der NGOs eine völlig andere (I.12: 97–112).

### 5.2.1.3 *Bureaucratic Politics* um das Mandat des Inspection Panels

Die *Operational Policies and Country Services* (OPCS) wird durch eine VP geleitet, was auf eine hierarchisch hohe institutionelle Einbettung verweist. In dieser Abteilung werden

24 IP-Beschwerde Nr. 7: Yacyretá Hydroelectric Project (Argentinien und Paraguay, 1996).

die Richtlinien entwickelt und auch der neue ESF wurde von hier aus in die WB eingebracht. Zudem ist OPCS formell für die Überwachung der Richtlinienumsetzung in den Projekten zuständig, woraus eine enge institutionelle Beziehung zum IP resultiert.

OPCS kommt eine besondere Rolle zu, da es eine Untergruppe gibt (*Management Response Team*), die dafür zuständig ist auf die IP-Untersuchungsberichte zu reagieren, indem sie die *Management Response* koordinieren und verfassen (I. 19: 293–303). OPCS ist somit der direkte kommunikative Partner im Hinblick auf das Berichtswesen des IP. Das *Management Response Team* muss sich die benötigten Informationen zum betroffenen Projekt, auf das sich eine Beschwerde bezieht, aus den Länderabteilungen (CMS) einholen, weil dort die regionalen Richtlinienexpertinnen verortet sind, die für die Überwachung der Umsetzung der Richtlinien auf Projektebene verantwortlich sind. Die Vollständigkeit der Informationen ist für die Arbeit des IP von großer Bedeutung. Demnach ist die Aufklärungsbereitschaft seitens der Länderabteilungen und dort insbesondere der WB-Länderdirektorinnen wichtig. Ein IP-Mitglied verweist diesbezüglich auf mögliche Interessenskonflikte, da mit einer IP-Beschwerde auch immer Reputationsrisiken verknüpft seien (I.8: 625–636). Ein IP-Mitglied berichtet, dass es viele interne Kämpfe um den Einfluss des IP gegeben habe. In den ersten zehn Jahren des IP vor allem mit den Regionaldirektorinnen derjenigen Regionen, aus denen die meisten Beschwerdefälle kamen: »Each of the regional vice presidents was like a king in his region. And they did not like having their authority challenged at all« (I.5: 250–252). Die Einflussmöglichkeiten der Regionaldirektorinnen seien jedoch nach den letzten Umstrukturierungen der WB deutlich geringer geworden (I.5: 260–263).

Ein anderes IP-Mitglied gibt an, dass es auch um die 2000er Jahre Versuche seitens des Managements gegeben habe, IP-Beschwerdefälle zu verhindern. Man argumentierte, dass so lange die vom Kreditnehmer eingesetzten Beschwerdemechanismen (*Project Level Grievance Redress Mechanism*, GRMs) auf Projektebene nicht alle Optionen ausgeschöpft hätten, das IP nicht aktiv werden solle. Diese Tendenz habe ihr schon damals Sorge bereitet (I.27: 116–118).

Das IP interagiert im Rahmen des Beschwerdeverfahrens vermehrt mit den themenspezifischen Expertinnen der Projektteams (Bsp. Infrastruktur) und vor allem den Sozialexpertinnen, da soziale Aspekte den größten Anteil der Richtlinienverstöße ausmachen (I.19: 297–304).<sup>25</sup> Eine Projektbeteiligte merkt an, dass die Richtlinienexpertinnen vor Ort, die für das Umwelt- und Sozialrisikomanagement verantwortlich sind, den Beschwerdemechanismen mit gemischten Gefühlen gegenüberstünden. Auf der einen Seite sehen diese die Notwendigkeit im Hinblick auf die Förderung guter Regierungsführung. Auf der anderen Seite sei der Aufwand und die Kritik oft mehr als das, was in ihren Augen vernünftig erscheine (I.26: 391–396).

Ein IP-Mitglied berichtet davon, dass sie während eines Feldbesuchs Schwierigkeiten hatte, Informationen von den lokalen Richtlinienexpertinnen zu erhalten, da diese nicht kooperieren wollten. Selbst die projektverantwortliche Richtlinienexpertin weigerte sich, mit dem IP zu sprechen. Zudem habe es Diskussionsrunden mit Projektbeteiligten gegeben, in denen diese offen dazu aufgefordert wurden, dem IP keine Fragen zu beantworten. Deshalb vermutet das IP-Mitglied, dass jemand aus dem Management die

25 Siehe quantitative Trends der Beschwerdebereiche, Kapitel 6.1.2.

Organisatoren der Treffen dazu angewiesen hatte, nicht mit dem IP zu kooperieren (I.10: 776–786).

Aufgrund des Verantwortungsbereichs des *Management Response Teams* finden viele formelle und informelle Interaktionen mit dem IP statt. Ein IP-Mitglied gibt zudem an, dass Mitarbeiterinnen des Managements auch in die Büros des IP kommen, um Druck auf die IP-Mitglieder auszuüben: »They also play this game on the bank's side. They also come to our offices. They sit, they try to influence you. They try to pressure you. They walk into offices. They have access« (I.10: 751–753). Das die Einflussnahme zur Abwendung von Beschwerden nicht nur das IP selbst betrifft, darauf verweist der Zulassungsbericht (*Eligibility-Report*) des *Brazil-Paraná Biodiversity Project*:

»The Panel found that the Requesters felt unduly pressured by Bank staff and others not to file a Request for Inspection and then to withdraw the Request. The Requesters have cited various arguments as having been used to exert pressure. The Panel finds that this practice threatens the integrity of the Panel process, and may have a chilling effect on local people who genuinely feel harmed or potentially harmed by Bank projects. The Panel wants to call the attention of the Board of Executive Directors and Bank Senior Management to this matter, and trusts that these kinds of practices will not occur in the future.« (IP 2009: 49)

Eine Projektbeteiligte begrüßt hingegen den intensiven und informellen Austausch mit dem IP und sieht darin auch kein Problem hinsichtlich der Unabhängigkeit des IP. Die IP-Untersuchungsberichte seien unverändert kritisch (I.44: 60–64).

Ein weiteres relevantes Gremium im institutionellen Umfeld des IP ist der GRS. Der GRS wurde im Jahr 2015 gegründet mit dem Ziel die Lücke zwischen den GRMs auf Projektebene und dem IP zu schließen. Die Empfehlung zu dieser Reform wurde von IEG bereits im Jahr 2010 formuliert (vgl. IEG 2010: xxiii). Der GRS ist der operativen Abteilung OPCS untergeordnet. Die institutionelle Einbettung führte dazu, dass auch externe Interessensgruppen wie NGOs den GRS als Teil des Managements betrachteten und demnach nicht als unabhängig (vgl. Bradlow 2018: iii). Durch die Berichtslinie zum VP von OPCS ist der GRS nicht als Teil des operativen Personals zu betrachten, gleichwohl der GRS dem Management untersteht (ebd.: 5–6, 14). Die eingeschränkte Unabhängigkeit sowie die hierarchisch niedrige Einbettung führen zu Bedenken aufseiten der Kritikerinnen hinsichtlich der Befähigung des GRS auf die Lösung von Problemen hinzuwirken (ebd.: 14). Der GRS und die OPCS-Leitung begegnen dem hingegen, dass es gerade die Nähe zum Management und den operativen Mitarbeiterinnen sei, die es ihnen ermögliche, schnell und effektiv Lösungen zu erarbeiten und unkompliziert auf Projektebene umzusetzen. Der Vorteil des GRS sei, dass dieser im Unterschied zum IP nicht auf eine bestimmte Berichtsabfolge warten müsse und auch keine Genehmigung vom Exekutivdirektorium benötige, um aktiv zu werden. Demnach seien die Reaktionszeiten kürzer. Die steigenden Fallzahlen, die die GRS jedes Jahr erhalte, werden dabei als Hinweis auf das wachsende Vertrauen in die Wirksamkeit angeführt (ebd.: 14). Der GRS berichtet in

seiner Beschwerdedatenbank (*Case log*) über drei Beschwerden im Jahr 2017, 14 Beschwerden im Jahr 2018, 15 Beschwerden im Jahr 2019 und 60 Beschwerden im Jahr 2020.<sup>26</sup>

Die Aufgabe des GRS bestehe darin, der erste Kontakt für die Beschwerdeführenden zu sein. Der GRS versuche, diese Beschwerden schnell und unbürokratisch zu lösen. Manchmal funktioniere das, manchmal nicht, so ein IP-Mitglied. Klar sei, dass der GRS nicht unabhängig sei, sondern ein Managementinstrument. Als Vorteil gegenüber dem IP beschreibe das IP-Mitglied, dass der GRS kleinere Probleme auf Projektebene lösen könne, ohne einen 150.000 US \$ IP-Beschwerdeprozess auszulösen. Die Existenz des GRS sei unerlässlich (I.10: 571–577).

Ein IP-Mitglied bringe zum Ausdruck, dass Managementinstrumente wie der GRS hilfreich seien, um möglichst früh von Problemen auf Projektebene zu erfahren, unterstreicht aber, dass das IP unabhängig sei, und es immer notwendig sei, ein unabhängiges Gremium zu haben, an das sich betroffene Menschen wenden können. Das sei etwas völlig anderes als das, was der GRS tue (I.19: 331–344). Ein anderes IP-Mitglied gibt an, dass es Bestrebungen in der WB gebe, die Reichweite des GRS auszuweiten, was der WB schaden würde. Diese Bestrebungen beziehen sich auf die Position des Managements in den Verhandlungen zur *IP-Toolkit-Reform* (Kap. 6.5.2). Es wurde von Seiten des Managements eingebracht, dass der GRS zusätzliche Funktionen, bspw. ein Streitbeilegungsverfahren übernehmen könnte, anstatt das Mandat des IP zu erweitern. Begründet wurde dieser Vorschlag damit, dass das IP aufgrund seiner Richtlinienüberprüfung einen Interessenskonflikt hätte, würden sie zusätzlich ein Streitbeilegungsverfahren umsetzen. Auch in diesem Aspekt stehe der GRS also in einem besonderen Verhältnis zum IP, da es vom Management als Gegenentwurf unterstützt werde. Der GRS sei nicht unabhängig und sollte deshalb kein Streitbeilegungsverfahren erhalten (I.24: 333–339).

Ein IP-Mitglied sagt aus, dass auch aus dem Exekutivdirektorium heraus gezielt versucht wurde, den Einfluss des IP zu verringern: »There are a number of people on the board of directors who have the exclusive purpose in creating those units. They did say to management, you need to strengthen your ability to cure problems so that the inspection panel has no cases and it will go out of business« (I.5: 173–179).

Gegenüber dem GRS gibt ein weiteres IP-Mitglied an, dass dieser im Unterschied zum IP und dem CAO nicht gegründet wurde, um unabhängig zu arbeiten. Es sei von Beginn an als *Top-Down* Lösungsansatz für Probleme auf Projektebene gedacht. Beim GRS stehe hinsichtlich der Problemlösung die Managementperspektive im Vordergrund und nicht die der betroffenen Menschen (I.10: 120–128, 133–139). Ein IP-Mitglied merke an, dass die Rolle des GRS aus Perspektive des IP aus zwei Seiten zu betrachten sei. Wenn es zu einer Beschwerde beim IP komme, habe der GRS in der Regel schon Informationen zu dem Projekt vorliegen, da sie u. U. bereits versucht hätten, das Problem zu lösen, und könnten somit wichtige Informationen zur *Management Response* beitragen. Andererseits merke sie an, dass man durchaus annehmen könne, dass der GRS sich dann bereits eine Meinung zu den Umständen gebildet habe (I.24: 294–302).

Im Hinblick auf eine potenziell hilfreiche Rolle des GRS im Rahmen einer IP-Beschwerde wird auf Interessenskonflikte verwiesen, die aus personellen Überschneidun-

26 GRS-Beschwerdedokumentation (*Case Log*): <http://pubdocs.worldbank.org/en/383781466604694992/GRS-case-log.pdf> (letzter Aufruf: 30.08.2023).

gen zwischen dem GRS und dem *Management Response Team* resultieren (I.1: 477–489; I.11: 347–358). Der Interessenskonflikt wird auch anhand der Beschreibung der informellen Arbeitsabläufe deutlich: Das IP leitet häufig die Kontaktinformationen von GRS an mögliche Beschwerdeführende weiter, wenn diese bisher noch keinen Versuch unternommen haben, die Probleme an das Management zu berichten. Dieser Kontakt vorab (*Prior Management Contact*) stellt eine der Bedingungen für das IP dar, um eine Beschwerde annehmen zu können. Das IP rät den potenziellen Beschwerdeführenden dazu, sich an den verantwortlichen TTL oder GRS zu wenden. Da manche IP-Beschwerdefälle zuvor schon beim GRS behandelt wurden, ist es durchaus möglich, dass im Zuge der IP-Untersuchung auch GRS-Mitarbeiterinnen befragt werden (I.20: 677–690).

Wenn nach Versuchen des GRS, Probleme auf Projektebene zu lösen, eine Beschwerde beim IP eingereicht werde, ändere sich die Rolle der GRS-Mitarbeiterinnen, so ein IP-Mitglied. In Reaktion auf die Beschwerde streiten nun dieselben Personen alle Vorwürfe ab. Die Mitarbeiterinnen wechseln dann in den *Defensive Mode*. Als *Defensive Mode* wird hierbei das Managementverhalten bezeichnet, welches sich durch eine Abwehrhaltung, das Abstreiten und die Zurückweisung jeglicher Verantwortung in Bezug auf die Beschwerdeaspekte charakterisiert. Die Doppelfunktion der Mitarbeiterinnen zwischen GRS und *Management Response Team* berge die Gefahr, dass diese Personen bestimmte Informationsflüsse im Hinblick auf die IP-Untersuchung kontrollieren könnten. Wichtig sei, dass der GRS vom Management strukturell und personell getrennt werde (I.10: 786–797).

Ein weiteres Problem könne laut einem IP-Mitglied entstehen, wenn die betroffenen Menschen vor Ort, nicht mit dem GRS kooperieren wollen oder die Probleme aufseiten des GRS als nicht relevant betrachtet würden. Reichten die Menschen nun in Reaktion darauf eine Beschwerde an das IP, könnten die personellen Überschneidungen im GRS und dem *Management Response Team* zu Interessenkonflikten führen, da diese den *Prior Management Contact* bestätigen müssten. Das IP-Mitglied ist sich dann in der Bewertung nicht sicher, ob dies tatsächlich einen Interessenskonflikt darstellt (I.11: 424–435).

Ein IP-Mitglied gibt an, dass das IP für die Kreditnehmer von Beginn an eine Bedrohung darstellte. Das IP verlangsame Prozesse und mache die Kredite kostspieliger. Es sei bisher noch nicht gelungen, die Kreditnehmer davon zu überzeugen, dass das IP dazu beitragen könne, Projekte zu realisieren, die die Menschen und die Umwelt schützen. Deshalb versuchten die Gegner des IP bis heute, dem IP die Unabhängigkeit zu nehmen (I.8: 213–222).

Eine zentrale Strategie seitens des Managements, um den Einfluss des IP zu schwächen, sei gewesen das IP bei den einzelnen EDs in Verruf zu bringen. Das funktioniere besonders bei den Kreditnehmern gut. Ein IP-Mitglied benennt eine Person, die von OPCS mit der Zielsetzung eingestellt wurde, den Einfluss des IP zu unterminieren. Ihre Aussage begründet sie u. a. damit, dass sie in ihrer aktiven Zeit häufig von ED-Beraterinnen, mit denen sie selbst eine gute Arbeitsbeziehung aufgebaut hat, auf dessen Rolle angesprochen wurde und ihr von den Versuchen berichtet wurde (I.8: 389–419). Eine Pro-

jektbeteiligte berichtet, dass die Mitarbeiterinnen des IP in Äthiopien<sup>27</sup> zunächst keine Visa erhalten hätten (I.44: 78–81).

Eine externe Expertin gibt an, dass es eine weitere Strategie des Managements zur Begrenzung des Einflusses des IP sei, neue Finanzinstrumente zu entwickeln, um mehr Geld projektunabhängig und somit schwerer nachverfolgbar zu verleihen (I.3: 443–451).

Es ließen sich jedoch auch Hinweise auf die Ausweitung des IP-Mandats identifizieren. Das IP habe im Laufe der Jahre auch versucht, durch verschiedene Veränderungen den Beschwerdeprozess zu verbessern. Ein IP-Mitglied gibt an, dass das IP im Jahr 2015 damit begonnen habe, eine Tabelle mit den Untersuchungsergebnissen mit den Beschwerdeführenden zu teilen, bevor der Untersuchungsbericht veröffentlicht wird, damit diese wissen, auf welcher Grundlage die Management-Aktionspläne erstellt werden. Dies sei wichtig, da ansonsten ein völliges Informationsungleichgewicht herrsche. Dies sei formell nicht vorgesehen, wurde jedoch auf Initiative des IP mit CODE abgestimmt und seitdem fortgeführt (I.20: 432–446).

Man habe in zwei Beschwerdefällen<sup>28</sup> auf eine *Management Response* innerhalb der vorgesehenen 21 Tage verzichtet, um dem Management die Möglichkeit einzuräumen mit den Beschwerdeführenden Abhilfemaßnahmen zu vereinbaren, die zu einer schnellen Lösung der Probleme führen könnten. Auf Grundlage zahlreicher Interaktionen zwischen OPCS und der Rechtsabteilung habe man sich darauf geeinigt, den *Pilot for Early Solutions*<sup>29</sup> im Rahmen von drei geeigneten Beschwerdefällen durchzuführen. Man erhoffte sich, dass dadurch die Probleme schneller und effektiver gelöst werden könnten (I.11: 89–105).

Ein IP-Mitglied sagt zudem aus, dass das IP vom Exekutivdirektorium gebeten wurde, einen *Follow-up*-Projektbesuch durchzuführen. Dies sei aber kein formelles *Monitoring* gewesen, da man dafür kein Mandat hatte. In Absprache mit dem Exekutivdirektorium hatte man dennoch zusätzliche Feldbesuche durchgeführt. Deren Zielsetzung war es, dem Exekutivdirektorium eine unabhängige Einschätzung im Hinblick auf die Wirkungsweise der vom Management erstellten Abhilfemaßnahmen zu ermöglichen. Solche *Follow-up*-Projektbesuche erfolgten u. a. in Yacyretá 2002<sup>30</sup> und in Mumbai 2004<sup>31</sup> (I.34: 414–422).

#### 5.2.1.4 *Bureaucratic Politics* um die Personalrekrutierung

Ein IP-Mitglied, welches bei mehreren Personalrekrutierungen für das IP teilgenommen hat, sagt aus, dass der erste *Executive Secretary* Eduardo Abbott durchgesetzt habe, dass IP-Mitglieder nicht als *Consultants* angestellt würden, sondern unabhängige Verträge (*Independent Assignments*) erhielten. Das IP berate das Exekutivdirektorium bei der Auswahl

27 IP-Beschwerde Nr. 82: Protection of Basic Services Program Phase II Additional Financing and Promoting Basic Services Phase III Project (Äthiopien, 2012).

28 IP-Beschwerde Nr. 91 (Nigeria, 2013) und Nr. 95 (Paraguay, 2014).

29 IP-Statement zum *Early Solutions Approach* (2013): <https://inspectionpanel.org/sites/ip-ms8.extccc.com/files/documents/PilotingNewApproach.pdf> (letzter Aufruf: 30.08.2023). Zur Kritik am *Early Solutions Pilot* siehe Bugalski (2016a, b).

30 IP-Beschwerde Nr. 26: Reform Project for the Water and Telecommunications Sectors (Argentinien und Paraguay, 2002).

31 IP-Beschwerden Nr. 32, 33 und 58: Mumbai Urban Transport Project (Indien, 2004/2009).

der Panel-Mitglieder und das Exekutivdirektorium wiederum schlage dem Präsidenten zwei Personen vor. Letztlich entscheidet der Präsident der WB (I.27: 240–250). Neben dem Vorsitzenden des IP und zwei Vertreterinnen des Exekutivdirektoriums säßen noch zwei Personen aus dem oberen Management und der *Rechtsabteilung* sowie der *Managing Director* und Vertreterinnen der Personalabteilung im Auswahl Ausschuss. Es gebe keine Beteiligung der Zivilgesellschaft und auch der Vorsitzende des IP habe im Auswahl Ausschuss nur eine beratende Funktion und kein Stimmrecht. In den Anfangsjahren galten *End of Career and Seniority* als wichtige Kriterien für die Auswahl. Wenn sich jemand bereits am Ende der Karriere befand, bräuchte sie keinen Job mehr bei denjenigen zu suchen, mit denen sie zusammenarbeite. Man könne in den letzten Jahren einen Trend erkennen, dass die IP-Mitglieder immer unerfahrener würden (I.8: 259–262, 318–321).

Das IP-Mitglied kritisiert, dass eine Liste mit der engeren Bewerberinnenauswahl dem Auswahl Ausschuss vorgelegt werde, es jedoch nicht klar sei, nach welchen Kriterien die anderen Bewerberinnen ausgeschieden seien. Wenn man nicht persönlich von einer Bewerbung wüsste, würde man dies nicht erfahren. Dies berge die Gefahr, die Unabhängigkeit des IP zu beeinflussen. Es habe sich bspw. eine ehemalige Europäische Ombudsperson auf eine Stelle beim IP beworben. Diese sei unverständlicherweise nicht einmal in die engere Auswahl gelangt (I.8: 263–278). Es werden weitere hochqualifizierte Bewerberinnen beschrieben, die es ebenfalls nicht in die engere Auswahl schafften. Eine dieser Bewerberinnen habe versucht, bei der WB zu erfahren, welches die zusätzlichen Kriterien seien, nach denen ausgewählt werde. Sie habe nie eine Antwort erhalten. Zu wissen, dass derart hochqualifizierte Personen nicht in die engere Auswahl kämen, mache Sorgen im Hinblick auf den Prozess. Es gebe keine unabhängige Überprüfung der Kandidatinnen (I.8: 279–286, 750–760; I.10: 1014–1022).

Ein IP-Mitglied kritisiert vor allem das Fehlen zivilgesellschaftlicher Vertretung vor dem Hintergrund, dass bspw. die Rechtsabteilung am Auswahlprozess beteiligt sei. Dies sei ein klarer Interessenskonflikt (I.10: 998–1004). Ein weiteres strukturelles Problem sei, dass das Auswahlgremium zu sehr durch das Management beeinflusst sei. Zumindest habe man im Jahr 2018 die Zusammensetzung dahingehend geändert, dass nun mehr EDs teilnehmen (I.11: 324–330).

Ein ehemaliges IP-Mitglied kritisiert, dass die Stelle des *Executive Secretary* auf fünf Jahre befristet sei und dann nur um zwei Jahre verlängert werden könne. Danach müsse man sich neu bewerben. Im besten Fall habe man Bewerberinnen, die am Ende der Karriere seien und es aus Überzeugung täten. Wenn dies nicht der Fall sei, bewürben sich jüngere, die selbst interne befristete Stellen oder noch keine Vorerfahrung hätten. Diese Gruppen seien häufig nicht geeignet und das wüsste das Management. Selbst wenn die Menschen sehr engagiert seien, bräuchte man Jahre, um die richtigen Kontakte zu etablieren und um zu verstehen, wie diese Bürokratie funktioniere. Sie habe den Eindruck, die Stelle des *Executive Secretary* solle untergraben werden und deutet dies als Angriff auf die Unabhängigkeit des IP (I.8: 159–184).<sup>32</sup>

Ein anderes IP-Mitglied spricht sich hingegen vor dem Hintergrund, dass sich durch den neuen ESF vieles geändert habe, dafür aus, dass auch die Position des *Executive Se-*

32 Die Stelle der *Executive Secretary* wurde im Zuge der *IP-Toolkit-Reform* abgeschafft. Siehe Kapitel 6.5.2.

*cretary* extern besetzt werden solle. Es sei bisher nur bei der WB so gewesen, dass sich diese auf eine interne Kandidatin berufen habe, die die WB bereits sehr gut kennt. Es gäbe keinen Grund zur Annahme, dass nicht auch eine externe Person die neuen Prozesse erlernen könne (I.10: 982–992). Ein Mitglied des Exekutivdirektoriums gibt an, dass es schwierig sei, die richtige Balance zu finden im Hinblick auf die Auswahl der IP-Mitglieder: »There has been a tendency the past 25 years for some board members to see the panel as the Trojan horse of civil society. And so you have to be careful that if the selection process is too much it creates the impression of this as a civil society generated candidate, that person will face credibility problems« (I.35: 203–206).

Im nächsten Abschnitt folgt die Darlegung der Codierungsergebnisse im Hinblick auf die Rolle von *Leadership* für die Möglichkeiten des IP zum OL beizutragen.

## 5.2.2 Zur Rolle von *Leadership* für Organisationslernen

Eine externe Expertin merkt an, dass sich Verhaltensänderungen in IOs nur durch externen politischen Druck und Reputationsrisiken erzeugen ließen. Politischer Druck bringe einzelne Führungspersonlichkeiten dazu, einem Problem Aufmerksamkeit zu widmen und den Druck in direktes institutionelles Handeln zu übersetzen. Dabei hänge das Ausmaß der Reaktion stark vom potenziellen Reputationsrisiko ab, welches damit für die Institution einherginge. Aber auch in Krisensituationen bedürfe es der richtigen Personen an den richtigen Stellen, die Veränderungen vorantreiben können (I.18: 80–96).

Zwei IP-Mitglieder heben hervor, dass die WB keine monolithische Institution sei, sodass sich kaum generelle Aussagen treffen ließen (I.34: 197–198), und dass persönliche Überzeugungen äußerst wichtige Faktoren für die Zusammenarbeit seien (I.11: 520–523). Ein CAO-Mitglied betont, dass insbesondere in multilateralen Institutionen wie der WBG viele unterschiedliche Charaktere mit unterschiedlicher Geschichte aufeinandertreffen und dass die vielen persönlichen und politischen Erwartungen OL zu einer schweren Aufgabe machen (I.9: 37–43).

### 5.2.2.1 *Leadership* im Inspection Panel

Insbesondere die Besetzung des ersten IP wurde vielfach in Bezug auf *Leadership* hervorgehoben. Ernst-Günther Bröder hatte zuvor als Präsident die Europäische Investitionsbank (EIB) geleitet und deshalb Erfahrung im Umgang mit EDs und Managerinnen. Als Vorsitzender des IP<sup>33</sup> stand er hierarchisch auf der Ebene der VPs und konnte aufgrund seiner Erfahrung und seines Status sehr effektiv agieren (I.34: 96–102). Neben Ernst-Günther Bröder bestand das erste IP aus Alvaro Umamo, dem ersten Umweltminister von Costa Rica, sowie Richard E. Bissell, einem US-Regierungsbeamten<sup>34</sup>. Das erste IP sei auch hinsichtlich der Erstellung der Arbeitsprozesse unabhängig gewesen. Zu Beginn habe man kaum detaillierte Anweisungen vom Exekutivdirektorium erhalten, also habe man sich alle Verfahren selbst geschrieben, die zunächst auch nicht genehmigt werden mussten (I.36: 45–52).

33 Siehe Anhang für eine Auflistung aller bisherigen IP-Mitglieder.

34 US Agency for International Development/US-Finanzministerium.

Ein IP-Mitglied gibt an, dass das erste IP viel Zeit damit verbracht habe, mit dem *General Counsel* zu sprechen, den EDs und auch dem WB-Präsidenten. Es habe sich immer gelohnt. Man müsse sich dies aber zutrauen. Auch beim IP-Berichtswesen gehe es um Prestige. Wenn ein IP-Bericht fertiggestellt sei und zum Exekutivdirektorium gehe, sei das ein politischer Prozess. Es müssten also Personen im IP sein und insbesondere die Vorsitzende, die sich mit dieser Art von Politik wohlfühlten und nicht davon abgeschreckt seien (I.36: 151–160). Eine Projektbeteiligte merkt an, dass die IP-Mitglieder eine entscheidende Rolle spielen, da sie entscheiden, welche Aspekte der Bericht enthalte und welche nicht (I.21: 15–20).

Eine Projektbeteiligte kritisiert, dass die Vorsitzenden des IP in der Vergangenheit teilweise arrogant und legalistisch agiert hätten. Man habe zu oft Verschwörungen aufseiten des Managements vermutet und nicht berücksichtigt, dass die Umstände meist deutlich komplizierter gewesen seien. Gleichwohl sie anmerkt, dass das Management durchaus versucht habe, Fehler gegenüber dem IP zu verschleiern (I.37: 235–248). Ein IP-Mitglied hingegen hebt die legalistische Vorgehensweise einer ehemaligen Vorsitzenden als gewinnbringend hervor. Jeder Zweifel sei untersucht worden. Dadurch habe man aber priorisieren müssen, welche Aspekte berücksichtigt würden. Dies habe man in Abstimmung mit den Beschwerdeführenden durchgeführt (I.27: 199–205). Eine weitere Projektbeteiligte kritisiert den früheren Schwarz-Weiß-Ansatz dahingehend, dass es sich nicht so einfach aussagen lasse, wann eine Richtlinie eingehalten wurde oder nicht. Zum Beispiel sei nicht klar, wie häufig man ein Projekt besuchen solle oder wie viele Beraterinnen man benötige. Dies sei Auslegungssache (I.26: 202–208).

Die Persönlichkeiten seien auch deshalb für die Arbeit eines Beschwerdemechanismus entscheidend, da es fundamentale Unterschiede dahingehend gebe, wie sehr man die Machtungleichgewichte zwischen Beschwerdeführenden und den Banken berücksichtige. Einige glaubten, man müsse nur beiden Seiten zuhören und dann funktionieren der Prozess. Andere Vorsitzende seien sich bewusster darüber gewesen, dass es sich nicht um einen gleichberechtigten Prozess handle. Das mache den Unterschied dahingehend, inwiefern Rechenschaftspflicht erreicht werden könne (I.2: 101–118).

Ein IP-Mitglied gibt an, dass es Eimi Watanabe gelungen sei, die Arbeitsbeziehung zwischen dem IP und dem Management wieder herzustellen. Das IP sei zuvor isoliert gewesen (I.19: 22–27). Eine externe Expertin sagt dementsprechend aus, die IP-Vorsitzende Eimi Watanabe habe fast die Unabhängigkeit des IP geopfert, um wieder eine bessere Beziehung zum Management zu etablieren. Eine neue IP-Vorsitzende und eine neue IP-Exekutivsekretärin seien nötig gewesen, um die Wogen zwischen dem IP und dem Management wieder zu glätten. Das Verhältnis zwischen IP und Management wiederum wirke sich auf das Vertrauen der NGOs gegenüber dem IP aus (I.25: 1057–1066; I.27: 26–108).

Auch die politischen Verbindungen der IP-Mitglieder werden als hilfreich für ihre *Leadership* Rolle erwähnt. Mitte der 2000er Jahre übernahm Edith Brown Weiss den Vorsitz des IP. Sie war Republikanerin mit starken Verbindungen zum Weißen Haus. Sie sei nach Ernst-Günther Bröder die erste Vorsitzende gewesen, der es gelungen sei, starke Beziehungen zum Exekutivdirektorium aufzubauen. Ihr sei es gelungen, durch ihre eigenen Verbindungen zum Exekutivdirektorium, die Rolle des IP innerhalb der WB stark zu machen und außerdem, das Thema Menschenrechte in den institutionellen Diskurs

einzubringen (I.25: 995–1013; I.45: 102–106). Ein IP-Mitglied merkt an, dass die Zusammenarbeit mit EDs insbesondere dann angestrebt werde, wenn eine Reaktion des Exekutivdirektoriums auf einen Management-Aktionsplan verstärkt werden soll (I.5: 274–281). Denn das Exekutivdirektorium diskutiere auf Grundlage der IP-Untersuchungsberichts darüber, inwiefern der Management-Aktionsplan angemessen ist, um die Probleme zu lösen (I.19: 361–363).

Die Rolle der IP-Vorsitzenden sei auch dafür entscheidend, wie mit der Registrierung von Beschwerden umgegangen werde. Die IP-Vorsitzende Eimi Watanabe wurde dafür kritisiert, dass sie versucht habe möglichst viele Beschwerden abzuwenden (I.21: 748–755). Ein-IP-Mitglied kritisiert zudem die Entscheidung, die Beschwerde zu einem Projekt in Nigeria<sup>35</sup> im Jahr 2013 nicht zu registrieren und stattdessen den *Early Solutions Approach*<sup>36</sup> anzuwenden. Dies sei ein Fehler gewesen, denn alle Kriterien seien erfüllt gewesen, um den Fall zu registrieren (I.8: 363–382). *Leadership* habe somit auch Einfluss auf die Interpretation der Richtlinien und Resolutionen.

Auch der IP-Vorsitzende Gonzalo de la Mata habe versucht das Arbeitsverhältnis zwischen IP und Management weiter zu etablieren, habe aber den Fokus des IP wieder auf die Richtlinienüberprüfung als zentrales Instrument gesetzt, was die Rolle des IP gestärkt habe (I.25: 1081–1085). Darüber hinaus sei es ihm gelungen aus einer zunächst informellen Beratungspraxis, die auf der Grundlage der Erfahrungen aus den Beschwerdefällen schon immer durch das IP getätigt wurde, über die Publikationsreihe *Emerging Lessons Series* eine formelle Beratungsfunktion zu etablieren (I.19: 42–69).

Unabhängig von der Funktion versuchten alle Mitarbeiterinnen der Beschwerdemechanismen im Laufe der Jahre Arbeitsbeziehungen mit *internen Champions* aufzubauen, die daran interessiert seien, dass Veränderungen stattfänden (I.9: 117–122). Ein CAO-Mitglied gibt an, dass ihre Arbeit darin bestehe Wege zu finden, Handeln im Sinne institutionellen Lernens auf den unterschiedlichen Ebenen und Bereichen anzuregen. Das erfolge, indem viele Gespräche und Diskussionen angeregt würden, insbesondere im Anschluss an Workshops und andere Veranstaltungen. Dies diene dazu, Koalitionen zu bilden (I.9: 163–172). Ein IP-Mitglied gibt an, dass sie stets versucht habe die Unterstützung der Vize-Präsidenten für ihre Seminare und Veranstaltungen zu gewinnen. Sie habe sich je nach Zielsetzung mit Personen auf unterschiedlichen institutionellen Ebenen beschäftigt (I.34: 147–149).

Ein CAO-Mitglied gibt an, dass bestimmte Themen aus strategischen Gründen nicht mit der nächsthöheren Ebene diskutiert wurden, da es in manchen Fällen durch die dort vonstattengehenden politischen Prozesse untergehen würde. Deshalb sei es strategisch sinnvoll bestimmte Themen auf derselben Ebene durch Gespräche voranzutreiben. In anderen Fällen hingegen müsse man gezielt VPs ansprechen, um deren Aufmerksamkeit auf das Thema zu lenken. Wenn die VPs bspw. an einem Gespräch oder Workshop

---

35 IP-Beschwerde Nr. 91: Lagos Metropolitan Development and Governance Project (Pilot – Not Registered) (Nigeria, 2013).

36 IP Statement zum *Early Solutions Approach* (2013): <https://inspectionpanel.org/sites/ip-ms8.extccc.com/files/documents/PilotingNewApproach.pdf> (letzter Aufruf: 30.08.2023). Für Kritik am *Early Solutions Pilot* siehe Bugalski (2016a, b).

teilnehmen, erhalte das Thema größere Aufmerksamkeit. Man wähle die Gesprächspartnerinnen themenspezifisch aus (I.9: 436–444).

### 5.2.2.2 *Leadership in Projektteams*

Die Rolle des TTLs hat sich im Zuge der Reorganisation im Jahr 1987 stark verändert. Zuvor gab es ein technisches Team, welches die Projekte vorbereitete und zusätzliche *Investment Officers*, die für die Kreditverhandlungen zuständig waren. Nach der Reorganisation wurden die TTLs zudem zusätzlich mit der Kreditverhandlung beauftragt (vgl. IEG 2014: 48). Heute müssten TTLs nicht die technische Fachexpertise mitbringen, aber die richtigen Expertinnen einstellen. Weiter müsse das Arbeitsumfeld geschaffen und aufrechterhalten werden, indem ein Projektteam zusammenarbeite (ebd.: 48).

Im Hinblick auf Lernprozesse innerhalb der WB hebt eine Projektbeteiligte die Schwierigkeit hervor, den komplexen Anforderungen als Individuum gerecht zu werden. Neben dem Wissen im Hinblick auf die Richtlinien wird zudem darauf verwiesen, dass zusätzlich Projektmanagementkompetenzen nötig seien und die Fähigkeit, mit den Menschen vor Ort und mit den Projektpartnerinnen zu kommunizieren und zu verhandeln. Und all dies, so die größte Schwierigkeit, unter Zeitdruck. Eine TTL müsse analytische, partizipatorische, operationelle, länderspezifische und sektorspezifische Aspekte kombinieren. Das seien fünf verschiedene Elemente des institutionellen und des individuellen Lernens, das institutionalisiert und koordiniert werden müsse (I.26: 34–46). Eine IEG-Evaluation adressiert diesbezüglich die Frage, ob die Qualität eines Projekts auf die TTLs oder die Projektteams zurückzuführen sei. Der Bericht bezieht sich auf eine Studie der WB aus dem Jahr 2011, welche zu folgender Schlussfolgerung gelangt:

»There is a strong association between project outcome ratings and the identity of the TTL. Some TTLs work on projects that are consistently rated more highly than projects led by other TTLs. Moreover, »task team leader fixed effects are of comparable importance to country fixed effects in accounting for the variation in project outcomes« (IEG 2015: 22).

Der IEG-Evaluationsbericht *Learning and Results in World Bank Operations* stellt zudem fest, dass die Erfahrung des jeweiligen TTLs entscheidend für die Qualität eines Projekts sei (vgl. IEG 2014: 42). Die Qualität eines Projekts bemisst sich dabei an der Erreichung der für das jeweilige Projekt definierten PDOs. Im zweiten Teil der Evaluation verweist IEG darauf, dass bereits der Wapenhans-Report (1992) feststelle, dass die Erfahrung und Hingabe eines TTLs entscheidend für die Projektqualität seien. Unerfahrene TTLs seien auf Beraterinnen angewiesen, die technische Expertise mitbrächten. Zudem fehle es ihnen an den notwendigen Netzwerken, um auf zusätzliche Unterstützung innerhalb der WB zuzugreifen (vgl. IEG 2015: 28–29). Im Rahmen einer 2014 durchgeführten Mitarbeiterinnenbefragung unterstützen zudem lediglich 14%, dass neue Mitarbeiterinnen ausreichend operative und technische Erfahrungen mitbringen, um als TTL effektiv arbeiten zu können (vgl. IEG 2014: 40–41).

Im Hinblick auf die Arbeit des IP, gibt eine externe Expertin an, dass die TTL die entscheidende Person dafür sei, in Reaktion auf einen IP-Beschwerdebericht die richtigen

Maßnahmen umzusetzen, um so die negativen Einflüsse des Projekts zu beheben oder abzumildern. Das Exekutivdirektorium sei es zwar, welches das verantwortliche Projektteam auf Grundlage des Management-Aktionsplans zur Rechenschaft ziehen müsse, die Umsetzung liege aber vor allem in der Hand des TTLs, weshalb sich auch nichts strukturell ändere (I.1: 536–541).

Eine weitere externe Expertin gibt an, dass TTLs in einer schwierigen Position zwischen WB und Kreditnehmer agierten. Der Kreditnehmer versuche immer, einen möglichst günstigen Kredit mit möglichst wenig Kontrolle auf Projektebene zu erhalten, und die TTLs wiederum müssten sicherstellen, dass die Richtlinien der WB auf Projektebene umgesetzt werden. Es gebe TTLs, die alles versuchten, um die betroffenen Menschen zu berücksichtigen, aber es gebe auch diejenigen, die sich nicht darum kümmerten (I.6: 424–432).

### 5.2.2.3 *Leadership* im oberen Management

In einer Mitarbeiterinnenbefragung geben mehr als ein Drittel der Befragten an, dass es notwendig sei, dass insbesondere das höhere Management Lernprozesse und Wissensaustausch durch eine erhöhte Aufmerksamkeit und Priorisierung unterstützt. Es bedürfe eines Kulturwandels, weg vom Horten von Informationen hin zu Informationsaustausch, den das höhere Management vorantreiben müsse (vgl. IEG 2014: 70). IEG argumentiert im Hinblick auf die Wechselwirkung zwischen Lerninstrumenten und Anreizen, dass erstere nur dann funktionieren, wenn diese durch das *Senior Management* unterstützt würden und die Anreizsysteme entsprechend ausgerichtet seien: »They won't work as instrumental fixes for an organizational culture that does not reward learning.« (Ebd.: 78) Auf die Wechselwirkung zwischen *Leadership*, Anreizen und Organisationskultur verweist die IEG (2019c) in einer weiteren Evaluation. *Leadership* sei eine notwendige Bedingung dafür, dass Kooperation innerhalb der WB stattfinde. Interviews mit Mitarbeiterinnen verweisen darauf, dass Kooperation nur dann stattfinde, wenn die WB-Länderdirektorinnen diese einfordern würden. Zudem funktionieren Kooperationen besser, je sichtbarer eine Initiative für das höhere Management sei, da Transparenz, klare Ziele und Konsequenzen, den internen Machtkämpfen entgegenwirkten. Dies sei auch die Erklärung dafür, warum es in Krisensituationen (bspw. externer politischer Druck) effektive Zusammenarbeit hervorbringe, da diese durch hohe Entscheidungsträger geleitet und mit hoher Aufmerksamkeit beaufsichtigt würden (ebd.: xvi, 39–40). Im Hinblick auf die Entstehungsgeschichte des IP, sei es letztlich der leitende *Managing Director* Ernest Stern gewesen, der die EDs davon überzeugte, dass die Einrichtung des IP die richtige Reaktion sei (I.3: 157–166).

Eine Projektbeteiligte wirft die Frage auf, welche Rolle das IP spielen könne, die Silos aufzubrechen, in denen gearbeitet werde. Es sei kaum sicherzustellen, dass man in Lernveranstaltungen die richtigen Personen erreiche. Man müsse aber die richtigen Managerinnen erreichen, um sicherstellen, dass diese die entsprechend Themen priorisieren und an ihre Mitarbeiterinnen weitergeben (I.26: 195–201). Ein IP-Mitglied gibt zudem an, dass sie viele Mitarbeiterinnen erlebt habe, die froh über die Rolle des IP waren, da sie nicht die Möglichkeit besaßen dieselben Forderungen zu stellen, wie es das IP tue, da dies durch die Führungskräfte blockiert worden wäre (I.34: 51–57). Ein Mitglied des Exe-

ktivdirektoriums gibt in Bezug auf institutionelle Veränderungen an, dass diese immer von oben beginnen würden (I.15: 792–797).

#### 5.2.2.4 *Leadership im Exekutivdirektorium*

»In principle we are accountable because [...] it goes through the board. That presupposes that the board has the right capacity and second more importantly is actually engaged in wanting to change and hold operations to account.« (I.33: 87–90)

Ein CAO-Mitglied gibt an, dass die entscheidenden Personen für institutionelle Veränderungen noch immer die EDs seien. Damit im Zusammenhang stehe die Rolle des US-Kongresses und des US-Finanzministeriums, die noch immer den größten Einfluss auf die WB haben. Wenn sie wollen, dass bestimmte Reformen umgesetzt werden, passiere dies auch (I.23: 74–78).

Eine externe Expertin gibt an, dass das Exekutivdirektorium im Hinblick auf institutionelle Änderungen der wichtigste Akteur in der WBG sei, da es die Aufsicht über das Management habe (I.6: 176–179). Der Einfluss von Beschwerdemechanismen sei sehr begrenzt im Hinblick darauf, institutionelle Veränderungen direkt anzustoßen. Sie könnten zwar immer ihre Forderungen an das Management stellen, aber solange keine ED diese Forderung unterstütze, passiere nichts. Man benötige eine ED, die sich kümmere (I.4: 576–581).

Einzelne EDs seien für das IP wichtig, um die Management-Aktionspläne zu stärken. Ein Mitglied des Exekutivdirektoriums sagt aus, dass insbesondere im Vorlauf von Sitzungen, in denen die IP-Untersuchungsberichte besprochen würden, vorbereitende Treffen mit dem IP stattfinden (I.15: 51–54). Zudem könnten sie vor der Sitzung hinter den Kulissen zusammenarbeiten, um das Management aufzufordern die Maßnahmen zu stärken. Das Exekutivdirektorium könne das aufgrund der Aufsichtsfunktion direkt einfordern, das IP formal nicht (I.5: 274–279). Eine externe Expertin gibt an, dass das Management den politischen Druck durch die EDs verspüren müsse, um auf die Untersuchungsergebnisse des IP zu reagieren (I.6: 477–482). Im Hinblick auf die Möglichkeiten einzelner EDs das IP zu fördern, ginge es nicht zwangsläufig darum, wie viele Stimmanteil eine einzelne ED habe, sondern um die Fähigkeit Koalitionen zu bilden. Sie berichtet bspw. von einer ED, die lediglich 2% Stimmanteil repräsentierte und dennoch sehr einflussreich war (I.4: 303–311).

Ein Mitglied des Exekutivdirektoriums gibt im Hinblick auf das IP-Verfahren an, dass sie schon häufig erlebt habe, dass Fakten durch das Exekutivdirektorium ignoriert worden seien. Entscheidungen würden nicht zwangsläufig evidenzbasiert getroffen. Umso wichtiger sei es, Verbündete zu haben. Man müsse Mehrheiten bilden, um die Beweise möglichst stark vertreten zu können (I.35: 272–286). Ein Mitglied des Exekutivdirektoriums gibt an, dass der Einfluss der EDs groß sei, aber eher im Hinblick darauf an geeigneter Stelle einzufordern, dass Budgets, Personal, Zuständigkeiten und Richtlinien den Zielsetzungen entsprechend vorhanden seien. Die Feinjustierung und tatsächliche Umsetzung liege jedoch beim Management (I.15: 825–836). Ein Mitglied des Exekutivdirektoriums gibt an, dass die Einflussmöglichkeiten zur Unterstützung der Beschwerdemechanismen nur dann eingesetzt würden, wenn es die Vorsitzenden der Beschwerdemechanismen einforderten. Diese müssten aus strategischen Grün-

den selbst entscheiden, wann sie das Exekutivdirektorium einbeziehen wollen und welche Themen sie intern mit dem Management auskämpfen. Es sei ihnen bewusst, dass sich die Einbeziehung der EDs durchaus negativ auf das Verhältnis zwischen den Beschwerdemechanismen und dem Management auswirken könne (I.13: 369–387).

Hinsichtlich der Rolle der EDs spiele zudem die fachliche Qualifikation eine entscheidende Rolle. Eine externe Expertin gibt an, dass die Expertise der US-ED bzw. ihrer *Alternate Directors* in den letzten Jahren nachgelassen habe. Ihrem Eindruck nach entsenden auch andere Staaten zunehmend EDs, die sich den Themen der Beschwerdemechanismen weniger annähmen (I.45: 63–67). Die ED der USA muss von beiden Kammern des US-Kongresses bestätigt werden, was in der Vergangenheit immer wieder dazu geführt hat, dass die USA über längere Zeiträume keine ED, sondern nur eine Vertretung einsetzte. Zwei externen Expertinnen zufolge sei das Problem mit den EDs, dass deren Verständnis von Beschwerdemechanismen sehr unterschiedlich ausgeprägt sei. Es fehle aufgrund der Wechsel an Expertise über das IP im Exekutivdirektorium und man müsse deshalb Aufklärungsarbeit leisten, bevor sie sich einsetzen könnten. Da die Mitglieder des Exekutivdirektoriums immer wieder wechselten, beginne man immer wieder von vorn (I.17: 334–339; I.22: 468–472). Eine externe Expertin merkt an, dass einige EDs nicht an der Stärkung der Beschwerdemechanismen interessiert seien, jedoch an den Reformprozessen teilnähmen, um sicherzustellen, dass nichts zu ihrem Nachteil verändert werde. Es gebe zudem EDs, die das IP gerne abschaffen würden (I.1: 311–317).

### 5.2.2.5 Leadership durch den Weltbank-Präsidenten

Eine externe Expertin berichtet, dass die Rolle des WB-Präsidenten nicht immer so einflussreich gewesen sei. Es habe einige gegeben, die hauptsächlich damit beschäftigt gewesen seien, die WB nach außen hin zu vertreten und weniger das Geschäft zu leiten. Meist seien es hohe Managerinnen, die die Richtung der WB vorgäben (I.4: 234–239). Aber wenn sie einen moralischen Kompass hatten und den Wert der Kritik an der WB verstanden, sei das für die Beziehung zum IP förderlich gewesen (I.25: 638–643). Ein IP-Mitglied sagt aus, dass James Wolfensohn während seiner Amtszeit als WB-Präsident (1995 bis 2005) an die Mitarbeiterinnen signalisiert habe, dass wenn Fehler passierten, die bereits durch das IP bekannt seien, ihnen das ihren Job kosten würde (I.36: 200–207). Die Rolle des Präsidenten ist deshalb so wichtig für das IP, da er zudem der Vorsitzende des Exekutivdirektoriums ist. Der Präsident leitet demnach die Sitzungen. Zudem repräsentiert der Präsident den operativen Bereich und habe somit eine wichtige Doppelrolle inne. Ist er nicht anwesend, werde er durch den *Managing Director* vertreten (I.11: 318–323). Die beiden Persönlichkeiten spielen insbesondere im Hinblick auf die Sitzungen, in denen die Beschwerdefälle diskutiert werden, eine bedeutende Rolle. James Wolfensohn habe bspw. immer sichergestellt, dass er an den Vorstandssitzungen teilnehmen konnte, in denen IP-Beschwerden diskutiert wurden. Dies sei ein klares Signal an die EDs und alle anderen in der WB gewesen (I.36: 219–224).

Ein Mitglied des Exekutivdirektoriums gibt an, dass institutionelle Veränderungen immer mehrere Faktoren benötigen. James Wolfensohn war ihrer Aussage nach der erste WB-Präsident, der sich ernsthaft mit der Zivilgesellschaft auseinandersetzen wollte. Dies sei auch entscheidend dafür gewesen, wie die WB auf öffentlichen Protest reagiere (I.35: 234–240). Darüber hinaus sei es wichtig, dass der WB-Präsident öffentliche Ver-

anstaltungen des IP mit seiner Anwesenheit unterstütze oder bspw. ein Vorwort für den IP-Jahresbericht verfasse. Dies sende wichtige Signale an das Management (I.34: 60–69). Eine externe Expertin sagt aus, dass es entscheidend sei, ob der Präsident das IP aus Überzeugung unterstütze oder in Reaktion auf den Druck einflussreicher Kreditgeber. Wie die WB-Mitarbeiterinnen auf das IP reagieren, hänge von dieser Botschaft ab (I.22: 441–444). Sie führt fort, dass sich die Kultur nur dann ändern könne, wenn der Präsident verdeutliche, dass Fehler passieren würden und diejenigen, die daraus lernen, belohnt würden. Sie habe noch nie davon gehört, dass ein Präsident einen solchen Ansatz verfolgt habe (I.22: 452–458).

Nachdem ich die Codes des Einflussfaktors *Leadership* dargestellt habe, folgen die Co-diererergebnisse zum Einflussfaktor externer politischer Druck. Eng damit verknüpft sind die Interaktionsverhältnisse zwischen der WB und Akteuren der institutionellen Umwelt.

## 5.2.3 Externer politischer Druck und Interaktion mit der Umwelt

### 5.2.3.1 Zur Rolle öffentlichen Protests

Eine externe Expertin hebt die Relevanz öffentlicher Proteste für die Reformbemühungen hervor: »You have to have people in the street. That's always the case« (I.4: 521–522). Die Proteste in den 1990er Jahren während der WB/IWF Jahrestagungen seien so vielfältig gewesen, dass es im Prinzip nur zwei vereinigende Themen gegeben habe. Anti-Globalisierung und Anti-WTO. Die Proteste seien sehr wichtig für die Stärkung der Richtlinien und die Schaffung des IP gewesen, gleichwohl die meisten der Protestierenden wohl sagen würden, dass das IP und die Richtlinien bei weitem nicht alle Probleme der WB lösen werden, womit sie recht hätten (I.25: 854–860).

Ein Mitglied des Exekutivdirektoriums gibt zu bedenken, dass die Mitarbeiterinnen im Jahr 1998 Anweisung hatten in Privatkleidung zur WB zu kommen, damit sie nicht von den Protestierenden erkannt würden. Sie musste sich durch etwa 20.000 Demonstrantinnen arbeiten, um in die WB zu gelangen. Diese Situation habe ihr vermittelt, dass sich die WB ändern und öffnen müsse (I.35: 223–229).

Bei der Jahrestagung in Prag im Jahr 2000 wurde laut einer externen Expertin, zum ersten Mal erzwungen, dass die Richtlinien in mehrere Sprachen übersetzt wurden. In einer Diskussion zur Notwendigkeit der Übersetzung mit Vertreterinnen der WB drohte die Expertin aufgrund dieses Missstands das Gespräch abzubrechen und sich den Protestierenden außerhalb des Gebäudes anzuschließen. Das Gebäude sei zu diesem Zeitpunkt durch Protestierende umstellt gewesen. An der Tür sei sie aufgehalten worden und erhielt die Zusage, dass die Richtlinien übersetzt würden. Die Übersetzung sei für die WB eine Kleinigkeit gewesen, wohingegen der Übersetzung für die Zusammenarbeit der Aktivistinnen mit nicht englischsprachigen Partnerinnen eine hohe Relevanz zukam (I.12: 661–677).

Trotz des immensen öffentlichen Drucks, der durch die Proteste entstand, so eine externe Expertin, habe sie sich auf die Forderungen von Reformen fokussiert. Sie habe damals gedacht, wenn die einzige Forderung sei, die WB zu schließen, warum solle dann irgendjemand zuhören? Das würde nicht passieren. Es sei denn, das ganze System würde zusammenbrechen. Die Abschaffung der WB sei jedoch ein nicht zu erreichendes

des Ziel gewesen: »That ain't gonna happen. Unless you win and you totally overhaul a system which felt like we were doing in those protests. But we weren't even close.« (I.25: 821–826) Es sei zwar gelungen, Vertreterinnen der WB stundenlang in einem Hotel zu belagern. Diese hätten jedoch einzig und allein daran gedacht, wie sie rechtzeitig zum Essen kommen:

Ein CAO-Mitglied gibt an, dass Protest und innere Reformbemühung immer gemeinsam benötigt werden. Es gebe kein Entweder-oder. Sie sei überrascht, dass es zu den Jahrestagungen keine Proteste mehr gebe. Man brauche die Proteste für die Arbeit innerhalb der Institution (I.14: 517–521). Ein Mitglied des Exekutivdirektoriums gibt an, dass es zwar noch Proteste in Einzelfällen gebe, jedoch keinen generellen Aufruf mehr gegen die WB. Dies sei kaum noch möglich, weil die WB reagiert habe. Das Portfolio sei auf Humankapital, Klima und Gender ausgerichtet. Aufgrund der zahlreichen Reformen sei die WB in den Augen vieler zum Verbündeten geworden, was nicht bedeute, dass sie nicht immer noch Probleme hätten. WB-Projekte seien häufig transformativ, sodass diese auch Schaden anrichten. Aber es gebe nicht mehr dieses allgemeine Gefühl, dass die WB falschlüge, deshalb sei es so schwer, Menschen gegen die WB zu mobilisieren (I.35: 240–258).

Eine externe Expertin sagt aus, dass die Proteste isoliert nicht besonders erfolgreich seien. Politischer Druck auf nationaler Ebene helfe zwar den EDs dabei auf ihre Kolleginnen einzuwirken, die WB sei jedoch keine demokratische Institution in dem Sinne und reagiere nicht auf die gleiche Weise auf Protest. Protest müsse deshalb stets mit interner Interessenvertretung verbunden werden. (I.6: 295–304).

Es könne von Vorteil sein, wenn die Radikalen und die Reformerrinnen formell nicht als eine Gruppe angesehen würden, da so die radikale Kritik den Reformerrinnen helfe, ihre Forderungen als moderat darzustellen und gleichzeitig die Gesprächskanäle offenblieben. Es gäbe keinen Fortschritt für Reformforderungen, wenn es zeitgleich keine radikaleren Forderungen gäbe. Zugleich würden die radikaleren Positionen die öffentliche Wahrnehmung der Institutionen bestimmen und so den Druck erhöhen (I.7: 624–644). Umso wichtiger sei es, dass sich die Reformerrinnen auch um die Kommunikation und Absprachen mit den radikalen Protestgruppen bemühten und zu einem gewissen Ausmaß abstimmten. Hierzu bedürfe es Menschen, die diese Brücken schaffen und darauf achten würden, dass die Gruppen nicht durch die Institution gespalten werden. Helfen könne dabei das Verständnis der unterschiedlichen Strategien als Bausteine, die alle notwendig seien (I.12: 645–660; I.7: 415–441).

Eine externe Expertin merkt an, dass sie die Proteste, Aktivismus, Kommunikation, Politikberatung und die Treffen mit Vertreterinnen der WB und Politik als Werkzeuge betrachtete, die alle notwendig seien. Keines der Werkzeuge sei wichtiger als das andere, sondern nur in ihrer Kombination würden sie ihre Wirkung entfalten. Zudem seien viele froh, sich nicht mit den Vertreterinnen der WB treffen zu müssen, sodass die Rollenaufteilung meist leichtfällt. Es sei entscheidend, dass man sich auf Minimalprinzipien einige, die eine lose Koalition zusammenhielten, aber nicht die jeweiligen Dynamiken lähmen (I.25: 798–809). Ein weiteres wichtiges Element sei es Menschen, die negativ von der Kreditvergabe der WB betroffenen sind, Treffen mit Vertreterinnen der WB zu ermöglichen (I.4: 75–78). Die Kampagnen zu konkreten Projekten seien dabei stets mit den

Reformbemühungen abgestimmt worden. Ersteres zielte darauf ab, politischen Druck zu erzeugen, um darauf aufbauend spezifische Reformen einzufordern (I.12: 645–660).

Eine externe Expertin kritisiert die WB dafür, dass sie ihre Jahrestagungen an Orten veranstalten würden, die nur schwer erreichbar seien und behauptet, dass man sich die Orte auch danach aussuche, ob man gut beeinflussen könne, wer ein Visum erhalte und wer nicht. Sie nennt Bali als Beispiel einer WB-Jahrestagung und den G20-Gipfel in Argentinien. Man könne die Visaprozesse dort so lange hinauszögern, dass viele kritische Gruppen nicht teilnehmen können (I.22: 603–610).

Eine Projektbeteiligte konstatiert, dass es ohne NGOs keine Veränderung innerhalb der WB geben würde. Es habe immer etwas mit dem Druck von außerhalb der Institution zu tun (I.33: 292–298). Die WB, so eine externe Expertin, habe nur dann gehandelt, wenn sie politisch dazu gezwungen wurde (I.4: 166–169). Es brauche etwas, das die Trägheit einer Institution aufbricht. Die Frage der Rechenschaftspflicht adressiere dabei nicht nur die Führung der Institution, sondern auch die Frage, ob sich die Institutionen an neue Realitäten und Herausforderungen anpassen könnten. Was die Proteste der 1990er Jahre verändert hätten, sei, dass die WB nicht nur rechenschaftspflichtig gegenüber ihren Aktionären sei, sondern dies nun auch gegenüber den Menschen in den Projektgebieten unter Beweis stellen müsse (I.5: 29–37). Ein großer Misserfolg sei immer ein Schock, der die Effektivität der Institution in Frage stelle. Die Schaffung des IP sei ein typischer Fall, in dem ein großer Misserfolg das Potenzial gehabt habe, Fortschritte zu bewirken. Das passiere jedoch nicht automatisch, sondern sei abhängig von den beteiligten Personen und deren Haltung (I.21: 25–31).

### 5.2.3.2 Strategische Finanzierung von NGOs

Während sich im Laufe der Jahre immer mehr NGOs mit menschenrechtlichen Aspekten befassen, sei das relative Gewicht eines WB-Schwerpunkts unter den öffentlichen Interessengruppen geringer als in den 1990er Jahren. Die WB werde weniger unter die Lupe genommen als früher (I.16: 478–496). Es gebe zwar noch NGOs, die in der Lage seien, zu einem Projekt zu arbeiten, aber der entscheidende Indikator sei, wie viele Mitarbeiterinnen es gebe, die spezifisch zu einem Thema arbeiten. In den 90er Jahren seien mehr WB-Advocacy-Stellen finanziert worden, die sich auch explizit um die europäischen EDs gekümmert haben (I.30: 145–156). In den 90er Jahren stand die WB dermaßen im Fokus der Stiftungen, dass man in nahezu jedem einflussreichen Mitgliedsstaat NGOs finanzieren konnte. Man brauchte keine Strategie, sondern das Ziel, die WB zu beeinflussen, war klar (I.7: 450–473). Auf dem Höhepunkt der WB-Kampagnen hätten mehr als zehn NGOs mit mindestens jeweils einer Vollzeitmitarbeiterin zu WB Themen gearbeitet (I.4: 136–142).<sup>37</sup>

Die NGOs begannen sich gegen Ende der 1990er Jahre auf verschiedene Institutionen aufzuteilen. Die IFC und andere regionale *Entwicklungsbanken* seien in den Fokus gerückt. Zudem habe man zu Exportkreditagenturen und bilateralen Agenturen der OECD-Länder gearbeitet. Insgesamt hätten sich die Gruppen, die in den 1990er Jahren

37 In den USA waren dies die National Wildlife Federation, der World Wildlife Fund (WWF), ICN, Nature Conservancy, Conservation International (CI), Greenpeace, Friends for the Earth und Sierra Club.

ihren Fokus auf die WBG legten, auf viele andere Institutionen verteilt, sodass man nicht mit derselben Intensität die Themen habe bearbeiten können. Zudem hätten sich die Finanzierungsquellen der Gruppen diversifiziert (I.25: 6–15).

Auch die Stiftungen schienen die WB nicht mehr als relevant zu betrachten. Man fokussierte sich zunehmend auf nationale Belange. Außerdem seien einige NGOs von der WB kooptiert worden. WWF, CI und *Nature Conservancy* hätten Geld von der WB erhalten, um an Projekten zu arbeiten und konnten so unmöglich weiter an den Reformen arbeiten (I.4: 143–157). Die externe Expertin gibt zudem an, dass die Stiftungen und finanzstarke NGOs hinsichtlich der strategischen Finanzierungen Fehler gemacht hätten. Man habe zu häufig darüber nachgedacht, die eigene NGO zu finanzieren, um zu wachsen, anstatt strategisch wichtige Partner zu stärken (I.4: 733–740).

### 5.2.3.3 Zur Rolle des US-Kongresses und Finanzministeriums

In den 1990er Jahren, so ein Mitglied des Exekutivdirektoriums, gab es mehrere EDs, die sich kontinuierlich mit dem IP beschäftigten mussten, weil ihre Regierungen Fragen gestellt und entsprechend politischen Druck erhalten haben. Dies habe sich verändert (I.35: 57–60).

Eine externe Expertin gibt an, dass es in all den Jahrzehnten, in denen die WB kritisiert wurde, nur die direkte Drohung seitens des US-Kongresses war, das Geld zu kürzen, was funktionierte. Dafür wiederum bedurfte es große internationale mediale Aufmerksamkeit, die durch die NGOs erzeugt wurde. So würden die politischen Kosten, für das Nichtstun aufseiten der Entscheidungsträgerinnen, in die Höhe getrieben (I.3: 154–156, 235–245, 1075–1078). Viele Reformen hätten also auf dem Modell basiert die US-Regierung, insbesondere das Finanzministerium (US-Treasury), dazu zu bringen, bestimmte Reformen innerhalb der WB einzufordern. Gleichwohl der Stimmanteil der USA in den letzten Jahren sinke, sind sie immer noch größter Anteilseigner (I.4: 120–125).<sup>38</sup>

Eine externe Expertin berichtet, dass sie häufig bei den Republikanerinnen bessere Verbündete gefunden habe, da sie bereit waren, der WB Finanzmittel zu kürzen. Die Republikanerinnen hätten dabei den Schutz der Umwelt und Armutsreduzierung zwar nur als Vorwand für ihre politischen Ziele genutzt. Dies bewirkte aber, dass Demokratinnen und die WB handeln mussten. Die externe Expertin merkt an, dass sie für dieses Vorgehen scharf kritisiert worden sei (I.3: 692–727). Einer externen Expertin zufolge sei die Ursache hierfür, dass es bei den Republikanerinnen eine große Gruppe gäbe, die darauf aus sei, das Geld für *Entwicklungshilfe* zu verringern und den Einfluss der WB zu beschränken. Dies sei einerseits hilfreich, um politischen Druck zu erzeugen aber auch riskant, wenn sich die Mehrheitsverhältnisse wieder ändern (I.45: 77–82). Vor diesem Hintergrund sollten NGOs aufhören zu viele Berichte zu schreiben und sich stattdessen darum bemühen, politische Verbündete zu gewinnen, die tatsächlich Entscheidungen beeinflussen und treffen könnten (I.3: 692–694). Ein weiteres IP-Mitglied gibt an, dass die Rolle des IP während ihrer Zeit beim IP durch die republikanische Regierung

38 Stimmanteile IBRD 10/2021: USA 15,86%; Japan 7,45%; China 5,06%; Deutschland 4,25%; Frankreich 3,93%; UK 3,93%. Stimmanteile IDA 10/2021: USA 9,96%; Japan 8,36%; UK 6,76%; Deutschland 5,35%; Frankreich 3,81%; China 2,25%. Verfügbar unter: <https://www.worldbank.org/en/about/leadership/votingpowers> (letzter Aufruf: 30.08.2023).

deutlich gestärkt wurde. Die Republikanerinnen hätten viel Druck auf das Management ausgeübt (I.8: 906–917). Eine externe Expertin gibt zu bedenken, dass man nicht allzu oft die Zustimmung für die jährlichen Budgets zurückhalten könne, weil man nicht alle Empfängerinnen bestrafen wolle, nur weil das Management Fehler mache (I.45: 50–52). Über das *Financial Committee* und das *IDA-Replenishment* ließe sich zudem nur alle drei Jahre richtig Druck ausüben. Verhandlungen würden aber schon vorher zwischen WB und US-Finanzministerium stattfinden (I.45: 45–48). Interessant sei, dass es in den USA parteiübergreifende Unterstützung für die Beschwerdemechanismen gebe, aber nicht für die Frage, ob man fossile Energien fördern solle (I.16: 582–585).

Eine externe Expertin berichtet, dass sie sich mit Mittleleuten getroffen habe, wenn es um Reformforderungen ging. Wenn Gesetzesvorschläge (*Bills*) formuliert werden sollten, habe sie sich die Forderungen der NGOs eingeholt, mit dem US-Finanzministerium verhandelt, dann mit der WB und sich anschließend nochmal mit den NGOs abgestimmt. Sobald sie eine Liste mit kompromissfähigen Forderungen für alle hatte, wurde der Gesetzesentwurf erstellt. Die NGOs hätten dann manchmal zusätzliche Politikerinnen konsultiert, um Zusatzartikel (*Amendments*) einzufordern, falls sie nicht ganz zufrieden waren (I.45: 69–75). Die NGOs würden es ihr ermöglichen, ein Auge auf die WB zu werfen. Diese verstünden es sehr gut, sie in kritischen Momenten einzubinden. Sie könne sich nicht bei jedem Projekt politisch aktiv werden, da die WB ja nur ein kleiner Teil ihrer Arbeit sei (I.45: 31–34).

Ein Einflussmittel seitens der Politik sei es, Briefe an die WB zu schreiben, um Erwartungshaltung gegenüber den Präsidenten zu verdeutlichen und um zu signalisieren, dass man aufmerksam hinschauen (I.45: 40–43). Die WB sei in ihren Rekrutierungsstrukturen sehr festgelegt. Veränderungen herbeizuführen, die neue Anreize mitbringen, sei nur schwer erreichbar. Das einzige Mittel, was bisher funktioniert habe, sei öffentliche Aufmerksamkeit und damit einhergehender politischer Druck, so wie bereits bei der Entstehung des IP. Ein hoher Prozentsatz institutioneller Veränderungen komme von außen und ein geringerer Anteil von innen (I.18: 107–117).

#### 5.2.3.4 Zur Rolle des Deutschen Bundestags

Der Deutsche Bundestag soll als weiteres Beispiel dienen, um die Rolle der Mitgliedsstaaten zu erläutern. Die Mitgliedsstaaten der WBG entsenden Gouverneure und EDs als Repräsentantinnen. Im Falle Deutschlands fungiert die leitende Ministerin des BMZ als Gouverneurin im Gouverneursrat.<sup>39</sup> Das BMZ stellt zudem die ED. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) wiederum stellt den *Alternate Director*. Zudem wird die ED durch derzeit sechs Beraterinnen unterstützt, die in der Regel vom BMZ und der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) entsendet werden.

Im Hinblick auf die parlamentarische Verschränkung muss das BMZ einerseits auf Anfragen des Parlaments reagieren und ist zudem dafür verantwortlich, die befassen Ministerien und Ausschüsse im Bundestag themenspezifisch zur Arbeit der WB einzubinden. Das kann das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) sein, wenn es um den Weltentwicklungsbericht geht oder das BMF bei Fragen zur Budgeterhöhung.

39 Website BMZ: <https://www.bmz.de/de/ministerium/internationale-organisationen/weltbank> (letzter Aufruf: 30.08.2023).

Das BMZ-Referat 413 ist für die WB zuständig und koordiniert Aufgaben und Anfragen innerhalb des BMZ an die zuständigen Referate.<sup>40</sup> Zur Klärung projektspezifischer Anfragen werden u. a. die zuständigen Länderreferate eingebunden. Innerhalb des WB-Referats befasst sich eine zugewiesene Referentin mit den Beschwerdemechanismen der WBG.

Das Stimmverhalten im Exekutivdirektorium wird mit den befassten Ministerien abgestimmt. Die ED sei nicht direkt weisungsbefugt, wie es eine Botschafterin sei, dennoch seien die Empfehlungen aus dem BMZ handlungsweisend. Da Entscheidungen häufig spontan getroffen werden müssten, ließen sich nicht alle Entscheidungen abstimmen. Das Abstimmungsverhalten in Bezug auf Projekte sei wiederum sehr konkret. Die Beraterinnen führten zudem Vorgespräche mit dem Management vor den Abstimmungen und holten sich hierfür vom BMZ Fragen und Sprechpunkte ein, die vor der Abstimmung geklärt und an das BMZ zurückgemeldet würden. Projekte sollten der ED zwei Wochen vor Abstimmung vorliegen. Dies sei, wenn die Frist eingehalten würde, bereist sehr knapp bemessen, da in wichtigen Fragen mehrere Ministerien und deren Referate einbezogen werden müssten. Wenn dann noch der Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und *Entwicklung* (AWZ), der Haushaltsausschuss oder der Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe eingebunden werden müssten, würde es zeitlich knapp. Wenn von dieser Seite Fragen aufkämen, müssten diese beantwortet werden. Die Ausschüsse des Bundestags seien jedoch eher selten befasst (I.15: 517–572).

Wenn wiederum Anfragen von Seiten der NGOs an das BMZ herangetragen würden, obliege es dem BMZ, die Expertise des Exekutivbüros einzuholen. Meistens würden die Anfragen auch nicht komplett geteilt, sondern lediglich die spezifischen Fragen, zu denen man Informationen benötige (I.15: 563–569). Ein Mitglied des Exekutivdirektoriums erwähnt die Beantwortung der Briefe, die durch NGOs an Abgeordnete adressiert werden, als eine ihrer Aufgaben. Diese wirken sich direkt auf ihr Handeln aus (I.31: 55–58). Die NGOs spielten eine zentrale Rolle. Die Intensität der Zusammenarbeit mit dem Parlament variere, je nachdem, wie sehr die Individuen in den Ausschüssen die Arbeit der WB beobachten und wie sie ihre Handlungsbefugnis auslegen würden. Thematisch überwiegen Anfragen zum Klimawandel und Budgetfragen. Das IP und der CAO stünden weniger im Fokus. Auch der AWZ befasse sich bisher kaum mit den Beschwerdemechanismen. Hingegen rücke das Engagement in fragilen und Konfliktstaaten in den Mittelpunkt. Hierbei sei das Auswärtige Amt (AA) stark involviert. Die Nachfragen aus dem Parlament bestimmten, wie viel politische Aufmerksamkeit den unterschiedlichen Themen zukomme (I.15: 577–594). Insbesondere schriftliche, kleine und große parlamentarische Anfragen könnten nicht ignoriert werden. Diese würden politischen Druck erzeugen (I.16: 568–573). Entscheidend für die Vorbereitung seien hier die Mitarbeiterinnen der Bundestagsabgeordneten, die die inhaltliche Arbeit leisteten. Diesbezüglich merkt eine externe Expertin an, dass man im Hinblick auf Umweltthemen nicht nur mit Sozialdemokratinnen und Grünen sprechen dürfe. In der Vergangenheit seien häufig die Konservativen engagierter im Hinblick auf Umwelt- und *Entwick-*

40 Organisationsplan BMZ: <https://www.bmz.de/resource/blob/16042/b85ac8c9a2c8ad366413e58662c3eeb4/organisationsplan-bmz-data.pdf> (letzter Aufruf: 30.08.2023).

lunqsfragen gewesen (I.3: 731–733). Konkrete Anfragen zu Projekten würden dann über das BMZ an die deutsche ED geschickt, welche wiederum direkt mit der verantwortlichen TTL in Kontakt trete, um aktuelle Informationen einzuholen. Da das Exekutivdirektorium das Management beaufsichtigt, muss die TTL die Anfragen beantworten und sich folglich mit den Bedingungen vor Ort auseinandersetzen. Dies kann eine enorme Wirkung erzeugen (I.3: 1115–1148).

Im Hinblick auf die Ausrichtung der deutschen *Entwicklungspolitik* innerhalb der WBG übt eine externe Expertin scharfe Kritik sowohl am Finanzministerium als auch am Wirtschaftsministerium. Letzteres bezeichnet die Expertin als »private piggy bank for Siemens and other major corporations« (I.3: 216). Die wirtschaftlichen Interessen, insbesondere einer Exportnation wie der Bundesrepublik Deutschland, hätten höchste Priorität (I.3: 213–220).

Andere Staaten nähmen die Beschwerdemechanismen politisch stärker wahr. Es gebe die Grundhaltung, dass man möglichst starke Beschwerdemechanismen habe wolle, aber es gebe wenig Detailpositionen, die regelmäßig diskutiert würden (I.13: 574–589). Auch ein IP-Mitglied gibt an, dass die deutschen EDs nie so engagiert waren, wie man das hätte annehmen können. Sie hätten nie positive Veränderungen blockiert, aber man habe den Eindruck vermittelt, dass es andere Prioritäten gebe und dass deshalb nicht immer alles politische Kapital in die Stärkung des IP investiert wurde (I.36: 113–120).

Ein Mitglied des Exekutivdirektoriums merkt an, dass die Rolle der einzelnen EDs stark davon abhängt, welche Rolle die *Entwicklungspolitik* im eigenen Land spiele. In Indien bspw. sei *Entwicklungspolitik* stärker an die Regierung geknüpft, als dies in der Bundesrepublik Deutschland der Fall sei (I.31: 10–17). Man könne ja vermuten, wenn die Bundesrepublik Deutschland Teilhaber in verschiedenen MFIs sei, dass dies dazu führe, dass man überall ähnliche Standards einbringe. Dies sei jedoch von den zuständigen Personen und deren Auftrag abhängig. Für die AIIB sei bspw. das Finanzministerium zuständig und nicht das BMZ. Dies erschwere bereits eine kohärente Ausrichtung (I.15: 874–890).

### 5.2.3.5 Interaktion zwischen NGOs und Exekutivdirektorium

Die formalen Interaktionen zwischen NGOs und dem Exekutivdirektorium fänden vor allem im Kontext der Jahrestagungen statt. Der Austausch sei für die EDs wichtig, da die NGOs Expertise mitbringen und Informationen zu lokalen Auswirkungen der Projekte zur Verfügung stellen (I.15: 620–632). Ein Mitglied des Exekutivdirektoriums gibt an, dass man nicht jede Sprache von den potenziell betroffenen Menschen sprechen könne. Durch die NGOs ergebe sich die Möglichkeit, Informationen zu prüfen und abzuwägen, welche weiterverfolgt werden sollten (I.15: 760–765).

Man könne sich heute nicht mehr leisten, den NGOs gegenüber nicht offen zu sein. Die Interaktion sei davon abhängig, wie viel Verständnis die NGOs für die unterschiedlichen Rollen mitbrächten. Solange jede verstehe, dass jede ihre Rolle zu spielen habe und ihren Beitrag leisten könne, funktioniere das sehr gut. Man könne nicht eins-zu-eins Forderungen von der Zivilgesellschaft umsetzen, eben weil es noch so viele andere Faktoren zu berücksichtigen gebe, die der jeweiligen Regierungen sowie die Interessen der 24 anderen Exekutivdirektorinnen. Solange dies berücksichtigt werde, die Vertraulichkeit nicht gebrochen werde und auch die Grenzen anerkannt würden, was bspw. die Freiga-

be von Information angehe, gebe es keinen Grund, sich nicht regelmäßig mit NGOs zu treffen (I.15: 635–649).

Ein Mitglied des Exekutivdirektoriums sagt, dass sich die NGOs professionalisiert hätten. Der gesamte Gesellschaftsdiskurs sei anders geprägt als in den 1990er Jahren. Die NGOs hätten die Spielregeln internalisiert, um Gehör zu finden. Dies wiederum könne den Effekt haben, dass sie radikalere Positionen nicht mehr so häufig vertreten oder anderweitig für Aufruhr sorgen würden. Es sei ein weniger aufsehenerregender und gezielterer Diskurs (I.15: 673–688). Die NGOs seien sehr genau über die Vorgänge innerhalb der WB informiert und stimmten ihre Interventionen sehr gut ab, um bestimmte Themen einzubringen. Zudem werde mehr Druck über die Regierungen auf die einflussreichen EDs erzeugt und weniger direkt innerhalb der WB selbst. Man spüre das zunehmend. Dies könnte auch daran liegen, dass sich die Rolle des Präsidenten geändert habe (I.15: 676–706).

Im Hinblick auf die Wirkungsweise der Beschwerdemechanismen sei entscheidend, inwiefern das Management den Druck verspüre, auf die Arbeit der Beschwerdemechanismen zu reagieren. Ein Großteil des Drucks werde durch externe Gruppen über die EDs erzeugt. Man müsse dafür sorgen, dass sich die EDs für die Beschwerdemechanismen einsetzen. Dies sei die Rolle der NGOs. Indem die NGOs u.a. problematische Projekte aufzeigen oder Informationen zur Verfügung stellen, die dem Exekutivdirektorium nicht vorliegen, müssten die EDs aktiv werden. Diese gingen in solchen Fällen sowohl auf das Management als auch auf das IP zu (I.6: 95–98, 477–482). Diese Funktion sei insbesondere vor dem Hintergrund relevant, dass die EDs alle zwei bis drei Jahre wechseln. Die Zusammensetzung des Exekutivdirektoriums ändert sich somit fortwährend. Da viele der neuen Mitglieder des Exekutivdirektoriums nichts über das IP wüssten, müssten die NGOs institutionelles Wissen aufrechterhalten und die einzelnen Mitglieder immer wieder von der Relevanz des IP überzeugen (I.1: 414–418). Eine externe Expertin verdeutlicht, dass es im Hinblick auf Gespräche mit EDs entscheidend sei, mit denjenigen zu arbeiten, in deren Staaten das entsprechende Thema politische Relevanz habe. Wenn dies nicht der Fall sei, sei es schwierig politischen Druck auf eine ED zu erzeugen oder sie dazu zu bewegen, sich für ein Thema einzusetzen (I.4: 418–429). Die EDs würden bei jeder Entscheidung und Diskussion die mögliche Reaktion der NGOs bedenken (I.31: 44–46).

Die Erfolge in der Mitte der 1990er Jahre seien vor allem mit dem Einfluss auf die EDs der G7 Staaten zu erklären. Es habe in allen einflussreichen Staaten NGOs gegeben, die Druck auf ihre EDs erzeugt hätten. Zudem könnten die NGOs den politischen Druck alle drei Jahre über die IDA-Wiederauffüllung zusätzlich erhöhen (I.25: 697–708).

### 5.2.3.6 Interaktion zwischen NGOs und Inspection Panel

Ein IP-Mitglied gibt an, dass die NGOs durch ihre Gespräche mit den EDs und Managerinnen die Rolle des IP innerhalb der WB stärken. Sie wisse nicht, wo das IP und die anderen Beschwerdemechanismen heute wären, wenn es nicht die NGOs gegeben hätte. Die NGOs seien essenziell, um die Unabhängigkeit des IP zu bewahren (I.8: 707–721). Eine externe Expertin hebt hervor, dass die NGOs die Beschwerdemechanismen stärken. Sie versorgten diese mit nützlichen Informationen und hielten sie gleichzeitig rechen-schaftspflichtig, indem sie ihre Praktiken kritisch hinterfragen (I.18: 167–179).

Die Einflussmöglichkeit des IPs hänge von externem Druck ab, der durch NGOs und Medien erzeugt werde. Das Gremium an sich habe nicht viel Macht oder Einfluss, so die externe Expertin (I.3: 228–239). Der wichtigste Beitrag der NGOs sei, dass sie Informationen zu den Situationen vor Ort bereitstellen. Die Unterstützung der Zivilgesellschaft sei eine wichtige Basis für das IP in der WB und habe die Rolle des IP gestärkt. Sie werden auch in Zukunft eine bedeutende Rolle spielen (I.34: 25–31, 39–43). Ein IP-Mitglied gibt an, dass der Einfluss der NGOs auf das IP abnehme (I.11: 466–470). Ein anderes IP-Mitglied bestätigt, dass die NGOs immer noch eine wichtige Rolle für das IP spielen, jedoch nicht mehr so sehr als Verbindung zwischen den Menschen vor Ort und der WB, sondern im Hinblick darauf, dass sie das öffentliche und politische Interesse an der Arbeit des IP und somit die Rolle innerhalb der WB stärken. Die NGOs sollten sich weiterhin mit den EDs und den Managerinnen auseinandersetzen und somit dafür sorgen, dass diese sich um die Arbeit des IP kümmern. Die NGOs hätten auch durch ihre Arbeit Einfluss auf das Mandat, da viele der Aspekte, die in den Reformprozessen diskutiert werden, durch die Analysen der NGOs angestoßen würden (I.5: 118–138).

Ein anderes IP-Mitglied konstatiert, dass die Unterstützung der Beschwerdeführenden vor Ort durch NGOs wichtig sei, da der Prozess nicht für alle Menschen gleichermaßen verständlich sei. Die NGOs würden für sie deshalb eine sehr positive Rolle spielen (I.24: 30–39). Ein IP-Mitglied sagt im Hinblick auf die Richtlinienüberprüfung aus, dass es kein Problem darstelle, dass NGOs Beschwerdeführende repräsentieren, solange die NGOs die Einwilligung der Beschwerdeführenden vorweisen können. Man verschaffe sich einen Einblick in die Situation vor Ort während des *Eligibility-Visits*, um die Dynamiken zwischen den Menschen vor Ort, aber auch im Hinblick auf die NGOs zu verstehen. Dabei gehe es auch darum herauszufinden, ob es unterschiedliche Positionen und Forderungen gebe. Hierzu werden in der Regel *Community Meetings* einberufen. Das sei auch im Hinblick auf die Überprüfung der Richtlinien wichtig, denn so lasse sich feststellen, ob bspw. Konsultationen nur mit einer bestimmten Gruppe vor Ort durchgeführt wurden. Sie könne sich nicht daran erinnern, dass es jemals unberechtigte Beschwerden gegeben habe, die durch NGOs eingebracht wurden. Entscheidend sei die Frage, inwiefern die negativen Auswirkungen im Zusammenhang mit der Finanzierung der WB stünden. Wenn dies der Fall sei, spiele es für die Untersuchung oder die Entscheidung hinsichtlich der Zulässigkeit auch keine Rolle, ob die Probleme viele oder nur einige wenige betrafen (I.20: 231–283).

### 5.2.3.7 Finanz- und geopolitische Einflussfaktoren

Es gebe so etwas wie eine geopolitische Erzählung der Rolle der Beschwerdemechanismen. Wenn man sich diese als ein Produkt der Zeit unmittelbar nach dem Kalten Krieg vorstelle, werde deutlich, dass die USA als Hauptanteilsgeber die Bretton-Woods-Institutionen machtpolitisch geprägt haben. Die Entwicklung der letzten 20 Jahre habe die geopolitischen Machtverhältnisse verkompliziert und so gebe es zweifellos mehr umkämpfte Themen im Exekutivdirektorium dieser Institutionen. Auch die globalen Bündnisse außerhalb der WB seien in den letzten Jahren stärker zersplittert. Die Kohärenz der Ansichten aus den europäischen Hauptstädten und aus Washington D.C. sei nicht mehr ohne weiteres gegeben (I.29: 468–473).

Ein Mitglied des Exekutivdirektoriums erläutert, dass der Kolonialismusvorwurf immer im Raum schwebt und in besonders harten Diskussionen auch ausgesprochen werde. Dies beziehe sich besonders auf die Kredite der IBRD, da die Kreditrückzahlungen inklusive Gewinne von den Kreditnehmern stammen würden. Diese müssten, wenn sie neue Kredite erwägen, trotzdem die Auflagen akzeptieren. In diesem Zuge würden auch immer wieder die Richtlinien kritisiert, die ein Parallelsystem zur nationalen Rechtsprechung darstellten. Man solle die nationale Rechtsprechung stärken und nicht Alternativen dazu schaffen (I.31: 1–9).

Zweck der Kreditvergabe sei nicht *Entwicklung*, sondern langfristige geopolitische Dominanz. In diesem Sinne sei *Entwicklungspolitik* ein Betätigungsfeld, in dem die Teilnehmerinnen versuchen Marktanteile rund um die Welt zu erschließen. Dabei nehme die Konkurrenz der Finanzinstitutionen stetig zu (I.3: 395–397). Eine einflussreiche Position sei die des Dekans des Exekutivdirektoriums. In der Regel sei es ein Vertreter der Kreditnehmer, der auch dem Sekretariat des Exekutivdirektoriums sehr nahe stünde. Diese würden Mehrheiten organisieren. Man versuche, andere EDs auf der Grundlage von bilateralen Druckmitteln für die Themen zu gewinnen. Wenn man den Dekan des Vorstands auf seiner Seite habe, könne man Dinge vorantreiben (I.32: 269–279).

Die Schwächung der Richtlinien hin zum neuen ESF könne als Indikator für die abnehmende Relevanz der WB interpretiert werden. Dieser Prozess laufe bereits seit 25 Jahren (I.3: 410–413). Eine Projektbeteiligte verdeutlicht die unterschiedlichen Positionen der Kreditnehmer und Kreditgeber am Beispiel des Reformprozesses zum neuen ESF:

»Some countries did not like an explicit reference to sexual identity; lesbian, gay, bisexual, transgender issues. They said, that's very problematic in our country, with the legal structure, or our culture, or our religion. Some countries said, we want more explicit language on human rights, because that is in the European Union laws. Other countries say, we'll we're not members of the European Union and we've not ratified all the conventions, and you can't come in and impose these things on us in that sense. The U.S. has not ratified most human rights conventions. So, even if you were able to impose everything on Part II [Kreditnehmerstaaten], the U.S. would protest. But we're not doing projects in the U.S. we're doing projects in developing countries. So, there were a lot of controversial issues, but mostly it was related to effort and transaction costs. This is difficult, this is costly.« (I.26: 595–606)

Es gebe den Druck, dass andere Institutionen Projekte unter anderen Bedingungen finanzieren würden als die WB, aber in kritischen Fällen müsse man diese das dann eben machen lassen. Jedes Land habe seine Ansprüche und an denen orientiere man sich. Diese würde auch in der bilateralen Zusammenarbeit befolgt und nicht abgeschwächt, weil das andere Staaten ebenso machten (I.15: 901–906).

Zudem verweist eine Projektbeteiligte darauf, dass die Verantwortungsabgabe an die Kreditnehmer einem Muster entspreche, welches bereits in den 1980er Jahren vorhanden war. In Bezug auf ein Straßenbauprojekt im Amazonas in Brasilien 1982/83 (Polonoreste) hätte das Projektteam gewusst, dass der Kreditnehmer Vereinbarungen im Hinblick auf die Umweltmaßnahmen, Umsiedlungen und Indigene nicht einhalten würden. Außer-

dem habe man gewusst, dass die WB im Falle von Problemen kein Interesse daran habe, die Kreditauszahlung zu stoppen. Es gab WB-Mitarbeiterinnen, die argumentierten, dass die brasilianische Regierung mit oder ohne Beteiligung der WB umsetzen würde. Letztendendes habe das Projekt, wie zu erwarten, schreckliche negative Auswirkungen gehabt. Befördert wurden diejenigen, die das Projekt unterstützt hatten, nicht die, die Probleme vorausgesehen hatten (I.39: 211–219).

Der Einfluss der Kreditnehmer habe nach der im Jahr 2008 in Accra durchgeführten *United Nations Conference on Trade and Development* (UNCTAD XII)<sup>41</sup> deutlich zugenommen. Diese Entwicklung habe auch starken Einfluss auf Diskussionen im Exekutivdirektorium genommen (I.11: 203–210). Ein IP-Mitglied gibt an, dass die Stimmen der Kreditnehmer zunehmend wichtiger werden und diese ebenso wichtig seien im Hinblick auf die Reformprozesse der Beschwerdemechanismen (I.11: 502–514).

Die WB versuche mittlerweile verzweifelt, mehr und mehr Geld zu verleihen, um relevant zu bleiben, so eine externe Expertin (I.3: 812–815). Der größere Einfluss der Kreditnehmer wirke sich auch auf die Möglichkeit aus Projektdesigns zu ändern, da man immer Gefahr laufe, dass der Kreditnehmer das Projekt ablehne. Die Kreditnehmer seien in der Regel nicht mehr gewillt, die WB, um jeden Preis zu beteiligen. Die TTLs müssten sich da schon bemühen (I.39: 204–209). Der Druck auf die TTLs, zusätzliches Geld zu verleihen, steige je mehr alternative Finanzinstitute auf dem internationalen Markt verfügbar seien. Das Problem der Vergabeanreize habe sich nicht entscheidend verändert und werde in Zukunft vermutlich eher zunehmen.

Eine Projektbeteiligte gibt zu bedenken, dass es heute zwar viele alternative Finanzquellen zur WBG gebe »but it is still better to play inside than outside« (I.32: 263–264). Deshalb würden Staaten der WB erlauben, ihnen Kredite zu geben, damit sie im Umkehrschluss die Möglichkeit hätten, Einfluss auf die WB zu nehmen. Der machtpolitische Hebel resultiere aus dem Drohpotenzial, die Kredite nicht mehr anzunehmen und somit den Abfluss der zur Verfügung stehenden Mittel auszubremsen (I.32: 263–267).

Eine weitere externe Expertin gibt an, dass die großen Kreditnehmer fast so einflussreich seien wie die Kreditgeber. Sie benötigten sich gegenseitig. Die Kreditgeber müssten immer mehr Geld verleihen, sonst würde die WB irgendwann durch Kapitalrückflüsse mehr aus dem globalen Süden erhalten, als sie an die Kreditnehmer verleihe. Deshalb seien China, Brasilien und Indien sehr einflussreiche Akteure im Hinblick auf die Arbeit des IP (I.12: 312–320).

Chile habe für eine lange Zeit keine Kredite aufgenommen. Die WB habe Chile deshalb angeboten, *Technical Assistance* zur Verfügung zu stellen. Chile nehme dafür Kredite auf und zahle sie wieder zurück. Dadurch erziele die WB Gelddurchfluss. So funktioniere es mit anderen Staaten, wie China, ebenfalls. Es sei in gewisser Weise absurd. China nehme Kredite bei der WB auf und gebe gleichzeitig Geld und finanziere Projekte in der ganzen Welt. Die Chinesen nähmen das Geld nicht, weil sie es bräuchten, sondern weil sie das technische Wissen der WB nutzen. Für die WB sei dies von Vorteil, da einige Staaten viel Geld leihen und pünktlich zurückzahlen. Die WB brauche finanzstarke Kreditnehmer wie Brasilien, Indien und Südafrika. Ökonomisch schwächere Staaten hingegen nähmen ein bisschen Geld auf und würden manchmal nicht zurückzahlen. Die

41 [https://unctad.org/system/files/official-document/iaos20082\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/iaos20082_en.pdf) (letzter Aufruf: 30.08.2023).

großen Kreditnehmer spielten eine zentrale Rolle für die finanzielle Zukunft der WB (I.8: 953–972).

Die chinesische Exportbank vergebe jedes Jahr zwei- oder dreimal mehr Kredite als die WBG. Hinzu komme die AIIB. Es sei zudem eine bewusste Strategie, wenn in Staaten 20 oder 30 Prozent des Geldes gestohlen werde, weil sie dann wüssten, dass die lokalen Regierungen die Kreditvorhaben unterstützen (I.3: 388–394).

Neben den chinesischen Finanzinstitutionen sei es auch die brasilianische *Entwicklungsbank* (BNDES), die viel Geld, mit deutlich schwächeren Richtlinien verleihe, und so die WB unter Druck setze. Somit seien die geopolitischen Bedingungen schwieriger geworden im Hinblick auf die Stärkung der Beschwerdemechanismen (I.3: 419–429). Die zunehmende Rolle des Privatsektors und die Kofinanzierung mit der IFC seien Hinweise auf den zunehmenden Druck auf die WB (I.3: 246–253). Es gebe immer mehr Geld aus dem privaten Sektor. Die Bedeutung der WB sinke deshalb seit vielen Jahren und so werde es für die WB auch immer schwieriger, den einzelnen Staaten vorzuschreiben, was sie zu tun hätten (I.5: 654–662).

Besonders fragile und konfliktbehaftete Staaten rückten zudem in den Fokus der Kreditvergabe, dies seien schwierige Umstände (I.11: 577–602). Eine Projektbeteiligte gibt an, dass es das Geschäftsfeld der IBRD sei, welcher Gewinne erzeuge. Die WB sei zwar stolz darauf, eine Wissensbank zu sein und die WB möchte auch neuen Trends folgen, aber am Ende ginge es um Projekte (I.38: 151–157). Eine der größten Herausforderungen für das IP im Hinblick auf die Kreditvergabe in fragilen und konfliktbehafteten Staaten sei, dass es dort immer schwieriger werde, die Projektaufsicht umzusetzen, weil nicht immer die Sicherheit der Mitarbeiterinnen gewährleistet werden könne. Die Gouverneure und EDs drängten darauf, in diesen Bereichen zu investieren, die Überwachungssysteme seien wiederum nicht angepasst worden (I.11: 603–614). Es werde wenig Geld für die Projektvorbereitung ausgegeben, weil sich dadurch die Kosten für ein Projekt erhöhten. Zudem haben diese Maßnahmen Einfluss auf die Dauer eines Projekts. Beide Faktoren würden die Wettbewerbsfähigkeit beeinflussen (I.15: 852–858).

### 5.2.3.8 Verantwortungszurückweisung und Immunität

Eine externe Expertin gibt an, dass die Entstehung des IP ein Prozess gewesen sei, der von den Kreditgebern gegenüber den Kreditnehmern durchgesetzt wurde. Deshalb hätten diese immer das Gefühl, dass das IP eine Zumutung sei, die ihnen aufgezwungen wurde und dass sie nie wirklich eine freie, volle Stimme bei der Diskussion darüber gehabt hätten. Das sei ein ernstes Problem. Es sei zudem antidemokratisch. Auch wenn man sagen möchte, dass die betroffenen Regierungen nicht immer ihr Volk gut vertreten, seien sie noch immer legitime Regierungen, die deshalb eine Stimme haben sollten, zumindest so laut wie alle anderen. Das hätten sie jedoch nicht (I.22: 630–639).

Die Mandatseinschränkung des IP, welches nicht den Kreditnehmerstaat untersuchen darf, sondern nur untersuchen könne, was das Management falsch gemacht habe, sei eine Bedingung gewesen, die die Kreditnehmer vor der Gründung des IP gestellt hatten (I.21: 519–527). Demnach habe es bezüglich der Rolle des IP schon immer eine Spaltung zwischen Nord und Süd- im Exekutivdirektorium gegeben (I.3: 132–134). Bis heute bestünde der Kernkonflikt in Bezug auf die Rolle des IP zwischen den EDs im

Hinblick auf die Abgrenzung der Verantwortungsfrage der WB und den Kreditnehmern (I.44: 90–94).

Ein Mitglied des Exekutivdirektoriums erläutert, dass es in der Grundtendenz eine Aufteilung zwischen denjenigen gäbe, die hinsichtlich der Einhaltung von Richtlinien und der Untersuchungsprozesse des IP betroffen seien, und denjenigen, die Forderungen an hohe Standards stellen können, ohne davon betroffen zu sein. Hieraus resultieren die unterschiedlichen Argumentationen der einzelnen EDs. Es sei heute differenzierter zu betrachten, denn es gäbe Kreditnehmer, die den Wert des IP für die Institution schätzen. Denn auch sie müssten als EDs die Reputation der WB schützen, da dies ansonsten auf alle Mitgliedsstaaten zurückfalle (I.15: 158–182). Ein weiteres Mitglied des Exekutivdirektoriums sagt aus, dass sich bspw. die Einstellung Brasiliens gegenüber dem IP deutlich verbessert habe. Sie erkläre sich dies damit, dass Brasilien bereits mehrere IP-Prozesse durchlaufen habe und dies dazu führe, dass der Wert des IPs für die Institution erkannt werde (I.35: 133–137).

Die Aussage, dass das Projekt in der Verantwortung des Kreditnehmers liege, sei ein typisches Managementargument, welches darauf abziele, die eigene Verantwortung kleinzureden. Die größte Angst sei, dass die WB rechtlich haftbar gemacht werden könne, weshalb man jegliche Verantwortung zurückweise bzw. dem Kreditnehmer zuschreibe (I.39: 118–122).

Mehr und mehr Gerichtsentscheidungen führten dazu, dass die Haftbarkeit der IOs diskutiert werde. Somit gerate derzeit die über Jahrzehnte sicher geglaubte Immunität ins Wanken. Sowohl IP als auch CAO-Berichte würden als Beweisgrundlage in nationalen Gerichtsprozessen verwendet. Damit gehe ein neues Risiko für die IOs einher (I.5: 557–562).

Einer dieser frühen IP-Fälle sei der Yacretá-Staudamm<sup>42</sup> gewesen. Der Beschwerdeprozess habe sich über Jahre gezogen und sei im Jahr 1999/2000 in einen Gerichtsfall vor dem internationalen Rechtssystem in Argentinien gemündet. Dort seien nicht nur die Berichte des IP genutzt, sondern auch die WB verklagt worden. Der *General Counsel* habe am Ende erfolgreich die Immunität der WB verteidigt, aber der Rechtsstreit sei weiter gegangen.

Gerichtsklagen könnten weiter zunehmen, da aus der Entscheidung des *Supreme Courts*<sup>43</sup> einige Kriterien im Hinblick auf kommerzielle Aktivitäten für IOs resultierten, die dazu führen könnten, die Immunität der IOs aufzuweichen (I.36: 237–264). Diese Gerichtsfälle hätten bereits Auswirkungen auf andere Beschwerdemechanismen.<sup>44</sup> Eine externe Expertin, die an der Ausgestaltung eines Beschwerdemechanismus beteiligt war, hat angegeben, dass sie sich mit einer ganzen Reihe von VN-Anwältinnen auseinandersetzen musste, weil diese befürchteten, dass die Einrichtung des Beschwerdemechanismus zu Gerichtsklagen führen würde (I.36: 272–286).

42 IP-Beschwerde Nr. 7: Yacretá Hydroelectric Project (Argentinien und Paraguay, 1996).

43 US Supreme Court: Jam et al. versus International Finance Corp.: <https://earthrights.org/case/budha-ismail-jam-et-al-v-ifc/#media> (letzter Aufruf: 30.08.2023).

44 Zum Einfluss des Prozesses auf die Verantwortung von IOs Abhilfe zu leisten siehe auch OHCHR (2022: 16–18).

Ich habe die Codierergebnisse im Hinblick auf das institutionelle Umfeld des IP entlang der Faktorenbündel Infrastruktur und Politik sowie der am Material induktiv identifizierten Kategorien dargelegt. Im folgenden Abschnitt fasse ich die zentralen Erkenntnisse zusammen. Dabei verzichte ich auf die Trennung der Einflussfaktoren, sondern stelle die Zwischenergebnisse im Hinblick auf ihre wechselseitige Beeinflussung und Zusammenhänge dar.

### 5.3 Zwischenergebnisse der institutionellen Bedingungsanalyse

#### 5.3.1 Die Praktiken des Inspection Panels sind als formell entkoppelt, aber informell verwoben zu betrachten (5B1)

Auf Grundlage des Mandats und der Berichtlinien des IP konnten keinerlei formelle Verknüpfungen mit dem IEG-Berichtswesen identifiziert werden (Kap. 5.1.1). Obwohl beide Einheiten explizit institutionelle Rechenschaftspflicht und OL fördern, verweisen die informellen Interaktionsverhältnisse (Kap. 5.1.2) darauf, dass keine strukturelle Kooperation zwischen IEG und IP stattfindet und das IP in den Analysen der IEG im Hinblick auf Wissenstransfer, interne Kooperation und OL bisher kaum berücksichtigt wird. Zudem gibt es keinen Automatismus für eine abschließende Qualitätsprüfung (PPAR) durch die IEG für jene Projekte, die Gegenstand einer Richtlinienüberprüfung durch das IP geworden sind.<sup>45</sup> Auch zwischen dem IP und dem CAO findet aufgrund von Zeit- und Ressourcenknappheit nur unsystematische Kooperation statt (5B5). Das Rechenschaftsrahmenwerk besteht demnach aus heterogenen, nur bedingt kooperierenden Akteuren. Die informellen Interaktionsverhältnisse haben hingegen verdeutlicht, dass das IP nicht als vereinzelte Einheit innerhalb der WB zu betrachten ist, sondern informell vielfältig verwoben ist. Die identifizierten Reaktionen auf Beschwerdeverfahren (Kap. 5.1.4.4) weisen darauf hin, dass das IP von Beginn an informelle Bemühungen unternommen hat, den Wissenstransfer und Kooperation innerhalb der WB zu intensivieren und dies bis heute im Rahmen der verfügbaren Ressourcen fortführt.

#### 5.3.2 Das Inspection Panel ist ein weitestgehend unabhängiges Gremium und stellt einen umkämpften politischen Raum dar (5B2)

Der Einflussfaktor *Bureaucratic Politics* (Kap. 5.2.1) verweist auf vielfältige Kontinuitäten der konflikthaften Beziehung zwischen dem IP und verschiedenen Beteiligten im institutionellen Umfeld des IP. Die Konfliktlinien lassen sich bis auf die Entstehungsgeschichte des IP zurückverfolgen und wirken bis heute fort. Die Konflikte zwischen IP und Management verweisen darauf, dass das IP ein vom Management weitestgehend

45 Anknüpfend ließe sich überprüfen, inwiefern die Projektbewertung der IEG im Widerspruch zu den Untersuchungsergebnissen des IP stehen. Anhand der ICRR, PPAR oder PCR der IEG ließe sich überprüfen, inwiefern die Erreichung der *Entwicklungsziele* eines Projekts auch dann bestätigt werden, wenn negative Auswirkungen durch das IP dokumentiert wurden. Zudem ließe sich überprüfen, inwiefern die IP-Untersuchungsergebnisse mit Bewertungen der TTLs (ICR) übereinstimmen.

unabhängiges Gremium ist und somit durch den IP-Prozess ein institutioneller Raum ernsthafter Auseinandersetzung geschaffen wurde. Die Unabhängigkeit gegenüber dem Management scheint dabei in Abhängigkeit zu *Leadership* (Kap. 5.2.2) innerhalb des IP zu variieren, da die Positionierung gegenüber dem Management und die Arbeitsweise im Hinblick auf die Interpretation der Richtlinien stark durch Einzelpersonen geprägt wurden. Für die IP-Mitglieder besteht zudem die fortwährende Notwendigkeit, ihre Unabhängigkeit zu erhalten. Es wurde Kritik an der Rolle derjenigen IP-Mitglieder geäußert, die als dem Management zu nahestehend galten. Die Nähe gehe mit der Gefahr einher, dass man der dem Management zugeschriebenen Zielsetzung, IP-Beschwerden abzuwenden, öfter nachkomme. Andererseits muss das IP darauf achten, nicht als den NGOs zu nahestehend gesehen zu werden.

Im Hinblick auf die die Unabhängigkeit des IP wurde auf Interessenskonflikte des Managements verwiesen. Einerseits im Hinblick auf deren Einfluss auf die Personalrekrutierung (Kap. 5.2.1.4) im IP als auch hinsichtlich der alltäglichen Arbeit des IP (OPCS, GRS). Der Einfluss auf die Personalrekrutierung wurde dabei als strategisches Instrument beschrieben, um den Einfluss des IP strukturell zu verringern. Sowohl die informellen Interaktionsverhältnisse (Kap. 5.1.2) als auch die Organisationskultur lassen den Schluss zu, dass es sich beim IP um ein weitestgehend unabhängiges Gremium handelt, dessen administrativen Prozesse politisch umkämpft sind.

### **5.3.3 Die frühe Projektphase stellt einen blinden Fleck im Rechenschaftsrahmenwerk dar (5B3)**

Derzeit werden keine Evaluationen der Projektvorbereitung durchgeführt, sodass zu Beginn der Projektdurchführung keine vom operativen Bereich unabhängigen Daten zur Projektqualität vorliegen (Kap. 5.1.1). Dies unterstreicht die Relevanz des IP, welches als einzige unabhängige Einheit die Auswirkungen vor Ort bereits vor und während der Projektdurchführung feststellen kann. Da das IP nur im Falle einer Beschwerde aktiv werden kann, besteht das Risiko, dass negative Auswirkungen zu spät identifiziert werden. Hinzu kommt, dass das IP durch sein Mandat und insbesondere die Zulassungskriterien hinsichtlich einer frühen Wirksamkeit beschränkt ist (Kap. 5.1.1.1). Der Einflussfaktor externer politischer Druck verweist darauf, dass die zuständigen Ministerien, im Falle der Bundesrepublik Deutschlands das BMZ, in die Projektprüfungen und Kreditvergaben involviert sind (Kap. 5.2.3.4). Da es jedoch keine klaren Kriterien gibt, nach denen Kreditvergaben im Exekutivdirektorium diskutiert werden, und zudem die Anreize eine schnelle Kreditvergabe begünstigen, obliegt es externen Akteuren politische Aufmerksamkeit zu einem frühen Zeitpunkt zu erzeugen (Kap. 5.2.3.5).

### **5.3.4 Mangelnde öffentliche Aufmerksamkeit und Aufsicht über das Management erschweren die Arbeit des Inspection Panels (5B4)**

Die öffentliche Aufmerksamkeit für die WBG hat im Vergleich zu der Phase zwischen den Entstehungsjahren des IP bis hin zu den Gipfelprotesten zwischen 1998 und 2001 deutlich abgenommen. Seit 2001 haben keine vergleichbaren Proteste zu den Jahrestagungen der WB und des IWF stattgefunden. Dadurch bleibt die mediale Aufmerksam-

keit als auch der politische Druck auf die WBG aus. Durch die zunehmende Nutzung indirekter Finanzierungsinstrumente lassen sich die negativen Folgen von Weltbankaktivitäten schwerer in Zusammenhang mit der Verantwortung der WBG bringen (Kap. 5.2.3.1).

Im Hinblick auf die Übertragung von externem politischem Druck auf die WB hat sich das Exekutivdirektorium als zentraler Akteur bestätigt. Als eine Ursache für geringeren politischen Druck wurde aufgeführt, dass im Vergleich zu der Zeit vor und kurz nach der Entstehung des IP deutlich weniger NGOs regelmäßig mit einflussreichen EDs interagieren. Der politische Druck durch die zivilgesellschaftlichen Akteure der Anteilseigner sei jedoch entscheidend, um institutionelles Handeln anzuregen (Kap. 5.2.3.2, 5.2.3.5). Die Interviews verweisen in Bezug auf die Bundesrepublik Deutschland auf eine eher geringe parlamentarische und ministeriale Aufmerksamkeit für die Arbeit des IP. Dem Management und insbesondere dem operativen Bereich wird eine hohe Autonomie innerhalb der WB zugeschrieben, die mit der Passivität der Aufsichtsorgane zunehme (Kap. 5.2.3.4). Die Möglichkeiten zur Förderung von OL durch das IP sind demzufolge von einer wirksamen Aufsicht über das Managements abhängig, welche wiederum durch externen politischen Druck angeregt wird.

### **5.3.5 Die Förderung von Organisationslernen steht in Konkurrenz zur Beschwerdearbeit (5B5)**

Während sich in Bezug auf die Beschwerdearbeit keine Hinweise identifizieren ließen, die auf Ressourcenknappheit hindeuten, wurde im Hinblick auf Aktivitäten zur Förderung von OL für den Zeitraum 2003 bis 2007 darauf verwiesen, dass es an Zeit und Geld gefehlt habe, da die Bearbeitung der Beschwerden letzterem gegenüber priorisiert werde (Kap. 5.1.3). Das IP hat seine Beratungstätigkeiten bis Ende 2018 informell umgesetzt, weshalb es nicht verwunderlich ist, dass, abgesehen von Publikationskosten, bisher keine Ausgaben explizit für Lernaktivitäten ausgewiesen werden. Alle Lern- und Beratungsaktivitäten belasten jedoch das Budget. Formelle und informelle Interaktionen zur Bekanntmachung des IP sowie zur Anregung von Lernprozessen nehmen zu (Kap. 5.1.4.4). Es ist deshalb anzunehmen, dass die zeitlichen Ressourcen der Lernaktivitäten in Abhängigkeit zu der Anzahl zu bearbeitender Beschwerden stehen.

### **5.3.6 Von den Praktiken des Inspection Panels resultierende Reputationsrisiken bewirken präventive institutionelle Reaktionen (5B6)**

Die informellen Interaktionsverhältnisse (Kap. 5.1.2), bürokratischen Kämpfe (Kap. 5.2.1) und Reaktionen auf Beschwerdeverfahren (Kap. 5.1.4.4) verweisen auf den hohen politischen Gehalt des IP-Berichtswesens. Dazu zählen u.a. die Konflikte hinsichtlich der Zulassungskriterien (5B2), sowie informelle Versuche den Ablauf von Untersuchungsprozessen zu erschweren. Die Auseinandersetzung mit IP-Beschwerdefällen wird im Management als unproduktive Zeit betrachtet, die von der Projektarbeit abhält. Je disruptiver sich politischer Druck auf das Tagesgeschäft auswirkt, desto eher reagiert das Management darauf, damit die Kreditvergabe fortgeführt werden kann.

Es konnten zudem zahlreiche Hinweise auf die präventive Wirkung des IP identifiziert werden. In Reaktion auf die Arbeit des IP beschäftigen sich Projektbeteiligte intensiver mit den risikobehafteten Bereichen. Projektteams bekommen zudem mehr Geld und Zeit für die Projektvorbereitung zur Verfügung gestellt, um auf die Arbeit des IP zu reagieren. Das Management reagiert auf das IP zudem in Form von Risikovermeidungsstrategien. Dies erfolgt, indem das Management Themen im operativen Bereich integriert, die zuvor unberücksichtigt blieben oder indem riskante Projekte zeitweise nicht finanziert wurden (Kap. 5.1.4.4). Gleichwohl bisher keine Hinweise auf freiwilliges Lernen identifiziert wurden, ist von diesen Reaktionen eine präventive Wirkung zu erwarten. Bisher ist es vor allem die potenzielle Richtlinienüberprüfung durch das IP und das damit im Zusammenhang stehende Reputationsrisiko, welches den Anreiz zum präventiven institutionellen Handeln setzt. Die Richtlinien können wiederum als Verklauusulierungen grundlegender Rechte betrachtet werden. Diese werden durch die IP-Untersuchungen aufgedeckt bzw. benannt und verstärken somit den politischen Gehalt der Richtlinienverstöße.

### 5.3.7 Seit Jahrzehnten kritisierte Anreize wirken fort und reproduzieren eine für *Citizen-driven-Accountability* hinderliche Organisationskultur (5B7)

Gutes *Monitoring* und Evaluierungen werden im Arbeitsalltag selten honoriert und häufig als hinderlich für die Projektarbeit betrachtet. Dem Prozess der Projektvorbereitung mit dem Ziel einer Kreditgenehmigung durch das Exekutivdirektorium hingegen, kommt die höchste Priorität zu. Es fehlen zudem Karriereanreize im Bereich *Monitoring* und Richtlinienüberprüfung. Tätigkeiten bei der IEG, dem IP oder im Bereich des *Monitorings* werden als karriereschädigend wahrgenommen. Insbesondere als Mitglied eines Beschwerdemechanismus könne sich ein Ruf als Unruhestifterin negativ auf zukünftige Anstellungen auswirken (Kap. 5.1.4.1, 5.1.5).

Projektbeteiligte berichten von Druck immer komplexere Projekte zu identifizieren, da ihre Leistung anhand von Großprojekten definiert werde. Große Kredite sowie Krediterweiterung haben den Vorteil, dass eine große Geldmenge mit geringem Verwaltungsaufwand vergeben werden kann. Daraus resultiert zudem der Anreiz, Projektentwürfe auf weitere Kontexte zu übertragen. Dies geschehe trotz des Wissens darum, dass diese Projekte zu Problemen führen.

Es wurden Anreize beschrieben, die bewirken, dass Risikoeinschätzungen nicht zu kritisch ausfallen, da sich dies negativ auf mögliche Folgebeschäftigungen auswirken könne. Alternative Projektdesigns werden nicht ernsthaft in Erwägung gezogen. Zudem wird der Anreiz beschrieben, alle Maßnahmen und Risiken, die den Kreditvergabeprozess verlangsamen könnten, in die Umsetzungsphase zu verlagern. Diese Tendenz wird mit flexiblen Projektmanagementmethoden begründet (Kap. 5.1.4).

Die bestehenden Anreize reproduzieren somit eine Organisationskultur, die jene Bemühungen, die auf die Verbesserung von Wissenstransfer und Kooperation abzielen, unterlaufen. Zudem werden jene Maßnahmen, die auf eine bessere Zusammenarbeit abzielen, durch das Management nur sehr langsam umgesetzt. Die Bekenntnisse des Managements zu institutioneller Rechenschaftspflicht und OL als gemeinsames institu-

tionelles Ziel werden von vielen WB-Mitarbeiterinnen als rhetorisch interpretiert (Kap. 5.1.5).

### 5.3.8 Entscheidungsprozesse im Exekutivdirektorium sind weitestgehend von der Wissensproduktion entkoppelt und (geo-)politisch dominiert (5B8)

In Bezug auf die Rolle der EDs erscheinen die jeweiligen nationalen Interessen als strukturelles Hindernis für die Umsetzung institutioneller Rechenschaftspflicht. Die Kreditgeber haben großes Interesse daran Unternehmen den Zugang zu neuen Märkten zu ermöglichen.<sup>46</sup> Umwelt- und Sozialrichtlinien sowie die Projektüberwachung und damit in Zusammenhang stehende Sorgfaltpflichten werden sowohl von Kreditgeber- wie auch Kreditnehmerstaaten als Kostenfaktoren bzw. Investitionshindernisse betrachtet (Kap. 5.2.3.7). Informell werden bilaterale Druckmittel genutzt, um Abstimmungsverhalten innerhalb der WB zu beeinflussen. Prozesse der Entscheidungsfindung im Exekutivdirektorium erfolgen demnach nicht faktenbasiert, sondern basieren auf *Power Politics*. Über die Interaktionen zwischen zivilgesellschaftlichen Akteuren, Mitgliedern des Exekutivdirektoriums und dem IP wird wiederum ein Gegengewicht zu geo- und nationalpolitischen Interessen geschaffen. Die Konfliktlinien verlaufen dabei häufig entlang der Grenzen des IP-Mandats. Der informelle Austausch im Kontext der Arbeit des IP dient dazu, innerinstitutionellen Druck auf das Management zu erzeugen (Kap. 5.1.2.3, 5.2.2, 5.2.3.6). Ziel ist es, die mangelhafte Aufsicht über das Management durch das Exekutivdirektorium zu intensivieren, um bspw. die geplanten Abhilfemaßnahmen im Projektgebiet zu verstärken (5B4).

### 5.3.9 Der Einfluss der Kreditnehmer nimmt zu und verkompliziert die Rolle des Inspection Panels (5B9)

Im Hinblick auf das Verhältnis zwischen Kreditgeber und Kreditnehmer wurde darauf verwiesen, dass Letztere an Einfluss gewonnen haben. Die Kreditnehmerstaaten verlangen seit langem mehr Einfluss innerhalb der WB. Da ihnen dies nicht ausreichend gewährt wurde, versuchen sie zunehmend ihre Interessen in den regionalen *Entwicklungsbanken* zu realisieren und haben neue Banken wie die AIIB gegründet. Diese Institutionen erhöhen wiederum den Druck auf die WB selbst, da Kreditnehmer ihre Kredite nunmehr von verschiedenen Institutionen beziehen können (Kap. 5.2.3.7). Die Tatsache, dass China, Indien und Brasilien noch immer große Kredite von der WB erhalten, verdeutlicht ihre Rolle als sichere Kreditnehmer, die den Mittelabfluss ermöglichen. Die Möglichkeit, die Kredite nicht bei der WB aufzunehmen zu müssen, verhilft ihnen zu großem politischem Einfluss auf die Bedingungen, unter denen Kredite vergeben werden.

---

46 Ein neues Betätigungsfeld sind in diesem Zusammenhang sogenannte fragile und von Konflikten betroffene Staaten (*Fragile, Conflict and Violence States – FCV*). Die WBG hat eine Strategie veröffentlicht, die beschreibt, wie sie zukünftig zunehmend in FCV-Staaten investieren wird (WBG 2020).

Der Einfluss der Kreditnehmer konnte in Form von bürokratischen Kämpfen um das Mandat des IP auch in Reformprozessen identifiziert werden (Kap. 5.2.3.7). Kreditnehmer werden als hinderlich für die Umsetzung von Rechenschaftspflicht beschrieben. Das Erstarken der Kreditnehmer innerhalb der WB führe dazu, dass das IP in den Staaten der Kreditnehmer weniger zugänglich ist. Die Bearbeitung einer IP-Beschwerde in einem einflussreichen Kreditnehmerstaat gehe mit größerer Gegenwehr einher, da die Arbeit des IP Konflikte im Exekutivdirektorium im Hinblick auf Demokratie und Regierungsführung erzeuge (Kap. 5.1.2.3).

### 5.3.10 Die Priorisierung niedriger Kreditkosten stellt ein strukturelles Hindernis für die Wirksamkeit des Inspection Panels dar (5B10)

Die aus der geopolitisch-wirtschaftlichen Konkurrenzsituation resultierenden Anreize sowie das Streben zur Erschließung neuer Betätigungsfelder wurden als die prägendsten Einflussfaktoren beschrieben. Das *lowest-bidders*-Prinzip führt zu gering bemessenen Ressourcen für Sorgfaltspflichten, welche die Nichteinhaltung der Vertragsbedingungen begünstigen (Kap. 5.1.4.2). Kosten für die Vorbereitung und Überwachung der Projekte werden als unnötige Kreditkosten betrachtet, welche wiederum hinderlich im Konkurrenzkampf zu anderen MFIs seien (5B9). Die daraus resultierenden Anreize erschweren Lernprozesse und wirken sich negativ auf die Kooperations- und Lernbereitschaft der Projektteams über alle Phasen des Projektzyklus hinweg aus. Der für die Projektbeteiligten limitierende Faktor im Hinblick auf die Bedingungen, um OL zu fördern, sind die Ressourcen zur Bewältigung der alltäglichen Aufgaben. Unabhängig davon, wie viele Trainings und Weiterbildungen angeboten werden, stehen diese stets in Konkurrenz zur Projektarbeit. Die Anforderungen an die alltägliche Projektarbeit im Hinblick auf die Erfüllung von Sorgfaltspflichten haben sich über die Jahre hinweg erhöht, weshalb diese gegenüber individuellen Lerngelegenheiten priorisiert werden (Kap. 5.1.4.3).

Institutionelle Reaktionen auf Probleme gehen zudem häufig mit zunehmenden Anforderungen an die TTLs einher, die wiederum nicht automatisch mehr Ressourcen zur Verfügung bekommen, um die Anforderungen in der alltäglichen Projektarbeit zu integrieren. Diese Bedingungen begünstigen, dass Versprechen für die Zukunft abgegeben werden, und verhindern Lösungsansätze, die auf strukturelle Veränderungen abzielen. Die Anreize, denen die Projektbeteiligten ausgesetzt sind, strukturieren dabei das institutionelle Umfeld des IP und begrenzen dessen Möglichkeiten zum OL im Sinne der Stärkung von *Citizen-driven-Accountability* beizutragen. Aufbauend auf den dargelegten empirischen Zwischenergebnissen der institutionellen Bedingungsanalyse, folgt im nächsten Kapitel die Wirkungsanalyse im Hinblick auf die Arbeit des IP.

## 6. Das Inspection Panel im Kontext von Projekten, Beschwerden und Reformen

---

Im zweiten empirischen Kapitel lege ich quantitative Trends im Hinblick auf die Qualität der Projektvorbereitung und Projektüberwachung (Kap. 6.1) sowie zum Verlauf von Beschwerdeverfahren dar (Kap. 6.2). Im Anschluss daran untersuche ich den 98. Beschwerdefall des IP, das *Uganda Transport Sector Development Project* (TSDP) entlang der in der Bedingungsanalyse identifizierten Zwischenergebnisse (Kap. 6.3). Ich werde die institutionellen Reaktionen auf das TSDP diskutieren und interpretieren (Kap. 6.4). Eine Kontextanalyse aktueller Reformprozesse (Kap. 6.5) dient der Einordnung der empirischen Erkenntnisse.

### 6.1 Trends zur Qualität der Projekte und Projektüberwachung

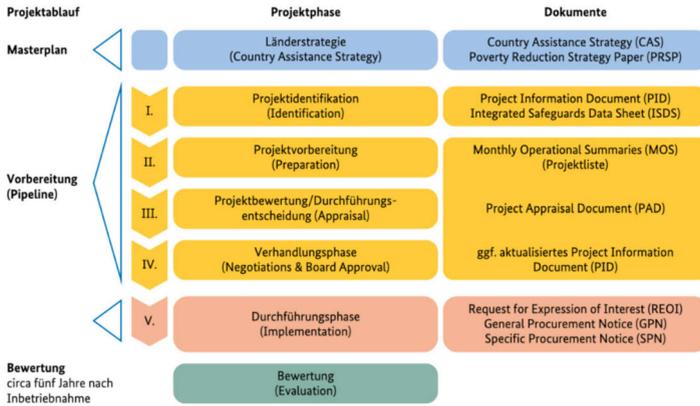
Im folgenden Abschnitt lege ich Trends, im Hinblick auf die Projektqualität zu Beginn der Durchführung, der Qualität der Projektüberwachung sowie der Projektabschlussbewertung dar. Da diese Trends auf den Kriterien und Methoden der eigenen Evaluierungseinheiten basieren, sollte anzunehmen sein, dass die WB für diese Form der Kritik offen ist. Abbildung 6 des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) ermöglicht einen Überblick über die Projektdokumentation entlang des Projektverlaufs.

Bis 2010 wurde die Qualität eines Projekts zu Beginn der Umsetzung durch eine unabhängige Einheit festgestellt. Diese wurde im Jahr 2010 abgeschafft: »The abolition of the Quality Assurance Group (QAG) in 2010 means that the Bank no longer has a mechanism for monitoring the quality at entry of development objectives and results frameworks in real time nor does it conduct evaluability assessments.« (IEG 2016: 38) Qualitätskontrollen werden seitdem im Nachgang eines Projekts durchgeführt.

Im Unterschied zu vielen anderen *Entwicklungsbanken*, die die Qualitätsprüfung von Projektbeginn an fokussieren (bspw. *Asian Development Bank*), hat sich die WB für eine Qualitätsverbesserungsprüfung (*Quality Enhancement Reviews*) entschieden, die dezentral durchgeführt wird. IEG ist nicht an der Projektkonzeption beteiligt, während andere Evaluierungseinheiten die Möglichkeit haben, in der Phase der Projektkonzeption

Einschätzungen einfließen zu lassen. Es werden während der Konzeptionsphase zudem keine Einschätzungen darüber vorgenommen, inwiefern Projektziele überhaupt überprüfbar sind. Ein Ergebnisrahmen (*Results Framework*) muss zwar vor Projektzusage vorgelegt werden, es gibt jedoch keine Kriterien, anhand derer die Qualität eines Ergebnisrahmens beurteilt werden könnte (vgl. IEG 2016: 106).

Abbildung 6: Projektdokumentation und Ablauf



BMWK 2022: 86.

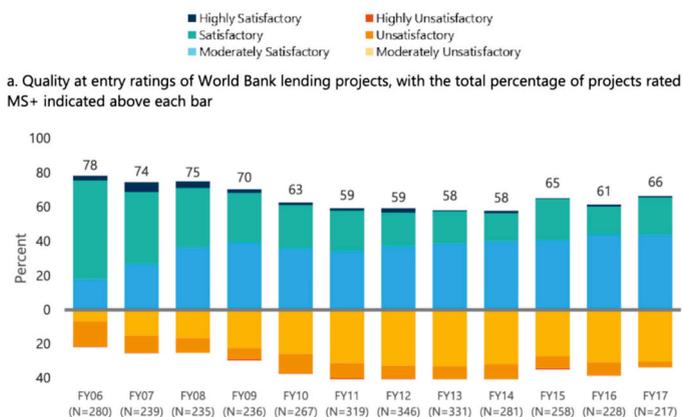
Im Rahmen der Interpretation von IEG-Berichten ist deshalb wichtig zu berücksichtigen, dass sich Projektbewertungen (*Ratings*) immer nur auf die Projektziele beziehen, die sich die WBG bzw. die Kreditnehmer gesetzt haben. Die Projektziele und das zugrundeliegende *Entwicklungsmodell* werden durch die IEG-Evaluationen nicht in Frage gestellt. Demnach nehme ich an, dass erfolgreiche Projekte im Sinne einer IEG-Evaluation nicht zwangsläufig gute Ergebnisse im Sinne der Menschen im Projektgebiet bedeuten. In Bezug auf den Zeitraum der Fiskaljahre 6 bis 14 wurde ein Abwärtstrend hinsichtlich der Qualität festgestellt, welcher in den letzten drei Untersuchungszeiträumen (Fiskaljahre 15, 16, 17) gestoppt werden konnte. Der letzte Untersuchungszeitraum (Fiskaljahr 17) verdeutlicht, dass 66% der untersuchten Projekte (n=217) als moderat zufriedenstellend oder besser zu einem frühen Zeitpunkt in der Projektdurchführung bewertet wurden (vgl. IEG 2019a: 43). Wie Abbildung 7 zeigt, weisen demzufolge ein Drittel der Projekte zu einem frühen Zeitpunkt der Umsetzung erhebliche Mängel auf.

Auf Grundlage von Workshops und Interviews mit 104 Mitarbeiterinnen sowie Analysen von Abschlussevaluationen stellt die IEG fest, dass u.a. die mangelnde Projektqualität zu Beginn der Umsetzungsphase ein zentrales Problem darstellt:

»Projects not ready for implementation – IEG’s analysis of quality at entry found persistent challenges with procurement arrangements not being in place, feasibility studies not completed, capacity assessments not done or poorly done, or capacity assessments that identified areas for capacity development but arrangements for

doing so had not been made. The inevitable result is delays and loss of momentum when projects should be entering the implementation phase. Staff frequently cited time pressures and a push to approve projects prematurely as contributing factors and expressed concern that some appraisal reports are overly optimistic despite known implementation challenges.« (IEG 2019a: 12)

Abbildung 7: Qualität zu Projektbeginn



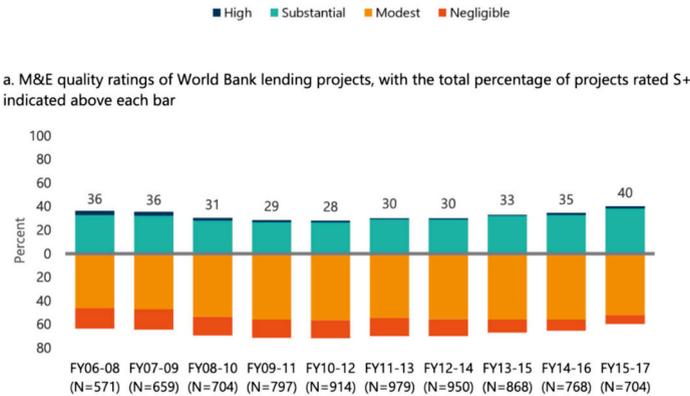
IEG 2019a: 43.

Zudem wird berichtet, dass eine mangelnde Projektqualität in der frühen Phase nicht viel Aufmerksamkeit durch das Managements erhält, da die Annahme weit verbreitet sei, dass die Qualität im Zuge der Projektüberwachung verbessert werden könne (vgl. IEG 2019b: 142). Die IEG (2019a) bestätigt, dass *Supervision* ein zentraler Erfolgsfaktor für die Projektdurchführung ist (ebd.: 10). Selbst wenn man dieser Annahme folgt, setzt dies einen aktiven Umgang mit aufkommenden Mängeln voraus.

Einschätzen lässt sich der Umgang mit Problemen an der Bewertung des *Safeguard Reportings*. Die IEG (2019b) legt dar, dass 50% der Umsiedlungsprojekte (Kategorie A) hinsichtlich des *Safeguard Reportings* als zufriedenstellend (*satisfactory*) oder besser bewertet wurden (vgl. IEG 2019b: 171). Das *Internal Audit Department* (IAD) hat festgestellt, dass selbst 85% der untersuchten »Problemprojekte«, denen eine zufriedenstellende Qualität der Projektüberwachung nachgewiesen wurde, am Ende des Projekts durch die IEG zufriedenstellend hinsichtlich der Gesamtqualität bewertet wurden. Bei unzureichender Qualität der Projektüberwachung traf dies in nur 45% der Projekte zu (vgl. IEG 2016: 21–23). IEG (2016) konstatiert, dass die Mitarbeiterinnen die vorhandenen Frühwarnsysteme insgesamt zu selten und zu spät nutzen würden. Dieser Befund wird dadurch verdeutlicht, dass 23% der Projekte, die durch die IEG als unzufriedenstellend bewertet und zuvor nicht als »Problemprojekte« identifiziert wurden. Die IEG zitiert eine WB-Mitarbeiterin, die diesen Befund wie folgt interpretiert: »What this means, if we do an analogy with a traffic light, is that we have green and then we go directly to red, there is no yellow in the system.« (Ebd: 25)

Auch die WB stellt fest, dass *Monitoring & Evaluation* zentrale Erfolgsfaktoren für hohe Projektqualität darstellen. Raimondo (2016) zufolge werden Projekte mit einer hohen Qualität der Projektüberwachung mit einer 85% höheren Wahrscheinlichkeit in der Gesamtqualität positiv bewertet (ebd.: 18). Die IEG schreibt dem Zusammenhang zwischen der Qualität der Projektüberwachung mit den Projektergebnissen eine hohe Relevanz zu (vgl. IEG 2019a: 10). Vor diesem Hintergrund lässt sich festhalten, dass die Qualität von Projekten maßgeblich von der Projektüberwachung profitiert, dies aber nur dann, wenn die Projektüberwachung selbst eine hohe Qualität aufweist. Diesbezüglich kritisiert IEG (2019a) das Berichtswesen (*self-evaluations*) des Managements. Hinsichtlich der Umsetzung der Umwelt- und Sozialrichtlinien in den Projekten mit der höchsten Risikoeinschätzung (Kategorie A) wurden 44% von 70 Hochrisikoprojekten als »moderat zufriedenstellend« bewertet. Kritisiert wird, dass die Mängel im Hinblick auf die Umsetzung durch das Management nicht erklärt werden (ebd.: 7). Raimondo (2016) stellt zudem fest, dass die schlechte Umsetzung von Projektüberwachung häufig auf fehlende Kapazitäten aufseiten der WB als auch der Kreditnehmer zurückzuführen sind (vgl. Raimondo 2016: 8). Die Qualität der Projektüberwachung korreliert dabei zwar positiv mit den Projektergebnissen. Die Korrelation stellt sich jedoch nicht als proportionales Verhältnis dar, sodass der Autor annimmt, dass es einen Kipppunkt zu geben scheint, an dem sich die Qualität der Projektüberwachung dann in die eine oder andere Richtung hinsichtlich der Projektergebnisse niederschlägt (ebd.: 18). Abbildung 8 stellt die Qualitätsbewertung der Projektüberwachung über die Jahre hinweg dar.

Abbildung 8: Qualität des Monitorings und Evaluationen



IEG 2019a: 39.

Dass die Bewertung der Qualität der Projektüberwachung als »substanziell gut« oder besser für die Fiskaljahre 2015 bis 2017 auf 40% gestiegen ist, sei das beste Ergebnis seit 2006 (vgl. IEG 2019a: 9–10). Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass die Qualität der Projektüberwachung in den Jahren 2006 bis 2014 in mindestens 60% der Projekte schlechter war als »substanziell gut«.

Ein weiterer Indikator zur Einordnung der IP-Beschwerden in das Portfolio der WB sind die Abschlussbewertungen der Projekte (*outcome ratings*). Die Bewertung der Projektergebnisse von 91 Projekten in den Fiskaljahren 2015 bis 2017 in fragilen- und Konfliktstaaten kommt zum Ergebnis, dass 65% moderat zufriedenstellend sind oder darüber. Im Umkehrschluss bedeutet das, dass bei einem Gesamtinvestment von 3,3 Milliarden US \$ etwa 1,1 Milliarden US \$ zu nur unzufriedenstellenden Projektergebnissen geführt haben (vgl. IEG 2019a: 3). IEG (2019a) merkt zudem an, dass einige wenige, sehr große, sehr gut bewertete Projekte dazu geführt hätten, dass die durchschnittliche Bewertung des Gesamtportfolios verbessert wurde. Diese sehr guten Projektbewertungen wurden in China, Pakistan und Ägypten erzielt. Zudem wurde die Kreditvergabe in diesen Staaten erhöht, sodass deren Bewertungen in den Geschäftsjahren 2012 bis 2014 von 4,9% auf 11,8% für die Jahre 2015 bis 2017 gestiegen sind und diese somit ein größerer Anteil im Gesamtportfolio einnehmen (ebd.: 9). Eine schlechte Abschlussbewertung kann zwei Ursachen haben. Einerseits, dass die Projektziele nicht erreicht wurden oder dass es keine Belege dafür gibt, dass die Projektziele erreicht wurden. Die IEG berichtet zudem über Unregelmäßigkeiten mit Bezug auf die Bewertung der Projektergebnisse seitens der WB:

»Thirty-one (44 percent) of all 70 category A projects received a moderately satisfactory (MS) final ISR rating. In these cases, the ICRs [Implementation Completion Report] often lacked an adequate description of how identified risks were managed. **In almost half of these projects, there was inconsistency between the final ISR rating of MS and the statement of successful or satisfactory implementation of safeguards in the ICR. Most of these ICRs also lacked explanation as to how the deficiencies identified at the final ISR stage were addressed at project closure. This reporting inconsistency often occurred in projects in China across Global Practices** (such as Social, Urban, Rural, and Resilience; Transport; and Water) and was also noted in India, Kosovo, and Morocco and across Global Practices. Only two ICRs clearly reported on both the deficiencies identified at the final ISR stage and the reason why the rating was considered fully satisfactory at the ICR stage.« (IEG 2019b: 170; Herv. des Autors)

Nachdem ich die Trends hinsichtlich des Projektportfolios dargestellt habe, folgt eine Darlegung der Trends zum Verlauf von Beschwerdeverfahren.

## 6.2 Trends zum Verlauf von Beschwerdeverfahren

Spätestens mit der Arbeit von Daniel u.a. (2016) wurden die Bemühungen erhöht, die Aussagekraft über die Funktions- und Wirkungsweise der Beschwerdemechanismen auch durch quantitative Erhebungen zu systematisieren und zugleich auszudifferenzieren. Mit der Datenbank *Accountability Console*<sup>1</sup> ist es möglich institutionenübergreifende Trends herauszuarbeiten.<sup>2</sup> Die *Accountability Console* umfasst 1802 Beschwerdefälle

1 Website der *Accountability Console*: <https://accountabilityconsole.com/> (letzter Aufruf: 30.08.2023).

2 Alle aufgeführten Zahlen beziehen sich auf den Stand der Datenbank vom 09.03.2022.

aus den Jahren 1994 bis 2022, die bei den 27 berücksichtigten Beschwerdemechanismen registriert wurden. Hierbei ist anzumerken, dass das IP seit 1994 Beschwerden entgegennimmt, die anderen wurden in den Folgejahren gegründet. Die Beschwerdemechanismen der WBG (IP, CAO) decken 30,5% (549) aller Beschwerden ab.

### 6.2.1 Anzahl und Zulässigkeit

Zu erkennen ist, dass die Anzahl der Beschwerden stetig zunimmt. Während in den Jahren 1995 bis 1999 zwanzig Beschwerden (davon 20 beim IP) eingereicht wurden, stieg diese Zahl für die Jahre 2000 bis 2004 auf 53 (davon 13 beim IP). In den Jahren 2005 bis 2009 erfolgte ein weiterer Anstieg auf 170 Beschwerden (davon 24 beim IP). In den Jahren 2010 bis 2014 gab es einen Anstieg auf 483 Beschwerden (davon 34 beim IP). In den Jahren 2015 bis 2019 setzte sich dieser Trend mit 601 eingereichten Beschwerden fort (davon 47 beim IP). In den Jahren 2020 bis 2022 wurden 293 Beschwerden eingereicht (davon 13 beim IP). Für den Zeitraum seit 2020 hat sich der Trend steigender Beschwerden aus den Vorjahren nicht fortgesetzt.<sup>3</sup>

Eingereichte Beschwerden führen nicht automatisch zu einer Überprüfung der Richtlinien. In Bezug auf alle eingereichten Beschwerden wurden in 80,6% (1452) der Beschwerden keine Richtlinienüberprüfung durchgeführt, weil es sich bspw. um eine unzulässige Beschwerde handelte, man sich vor der Hauptuntersuchung anderweitig geeinigt hat oder ein Streitbeilegungsverfahren gewählt wurde. Für das IP gilt das für 73,5% (114) der eingereichten Beschwerden.<sup>4</sup>

Demnach ist ein weiterer zentraler Untersuchungsbereich die Zulässigkeitsrate der Beschwerden bzw. die Zugänglichkeit der Beschwerdeverfahren. Die Beschwerdemechanismen haben unterschiedliche Zulassungskriterien. Die Zulassungskriterien entscheiden darüber, wie leicht zugänglich ein Beschwerdemechanismus ist. Ist es bspw. notwendig aufzuzeigen, dass die negativen Auswirkungen in einem Projekt mit der Finanzierung durch die befassende Institution in Zusammenhang stehen, bevor eine Beschwerde angenommen wird, oder wird dies nach Zulassung der Beschwerde vom Beschwerdemechanismus überprüft? Wer darf eine Beschwerde einreichen? Können NGOs in Vertretung für projektbetroffene Menschen eine Beschwerde einreichen? Dürfen dies nur lokale NGOs oder auch internationale NGOs? Diese und weitere Faktoren entscheiden darüber, ob eine Beschwerde zugelassen wird oder nicht. 38,5% (693) aller eingereichten Beschwerden wurden zugelassen (*eligible*). Beim IP wurden 48,4% (75) der eingereichten Beschwerden zugelassen. Zudem befanden sich zum Zeitpunkt der Erhebung 1,7% (31) aller eingereichten Beschwerden im Zulassungsprozess. Beim IP traf dies auf 0,6% (1) der Beschwerden zu. 28,1% (507) aller eingereichten Beschwerden wurden für unzulässig befunden. Dies trifft auf 23,9% (37) der IP-Beschwerden zu. In 31,7% (571) der Beschwerden wurde der Beschwerdeprozess beendet, bevor die technische Zulässigkeit

3 Der Ausbruch der Corona-Pandemie ist als ein Einflussfaktor anzuführen.

4 Es ist hier anzumerken, dass das IP zum Zeitpunkt meiner Erhebung entgegen vieler anderer Beschwerdemechanismen nicht mit einem Streitbeilegungsverfahren ausgestattet war. Den Reformprozess, der zur Etablierung eines solchen Streitbeilegungsverfahrens bei der WB geführt hat, analysiere ich in Kapitel 6.5.2.

festgestellt wurde. Dies trifft auf 27,1% (42) der IP-Beschwerden zu. Beschwerdeverfahren können frühzeitig beendet werden, wenn bspw. die Beschwerdeaspekte vor Untersuchungsbeginn behoben werden konnten.

## 6.2.2 Beschwerdebereiche und Sektoren

Es folgt eine Differenzierung entlang der Beschwerdebereiche, die durch die betroffenen Menschen adressiert werden. Zur Vergleichbarkeit wurden für die Datenbank übergreifende Kategorien entwickelt, zu denen die Beschwerden zugeordnet wurden. Die Ausgestaltung der Bereiche basiert auf den jeweilig gültigen Richtlinien der zugehörigen Institutionen. Hierbei ist anzumerken, dass die Beschwerden in aller Regel mehrere Richtlinien adressieren.

27,2% (490) aller eingereichten Beschwerden richten sich gegen unzureichende oder fehlende Konsultationen oder Offenlegung von Projektinformationen, einschließlich Projektauswirkungen und/oder Minderungsplänen (*consultation*). Für die IP-Beschwerden trifft dies in 59,4% (92) der Fälle zu. 25,4% (457) aller eingereichten Beschwerden werden gegen die Nichtdurchführung oder mangelnde Durchführung von vorgeschriebenen Risikoeinschätzungen in Vorbereitung auf ein Projekt (*due diligence*) erhoben. Für die IP-Beschwerden trifft dies in 49% (76) der Fälle zu. 24,2% (436) aller eingereichten Beschwerden artikulieren Bedenken hinsichtlich physischer Umsiedlung, des Verlusts einer Unterkunft und/oder des Verlusts von Vermögenswerten, die sich auf das Einkommen oder die Lebensgrundlage negativ auswirken (*displacement*). Für die IP-Beschwerden trifft dies in 46,5% (72) der Fälle zu. Bei 19,9% (359) aller eingereichten Beschwerden werden Bedenken hinsichtlich der Umweltauswirkungen geäußert, die sich nicht speziell auf Wasser, Verschmutzung oder biologische Vielfalt beziehen (*environment*). Für die IP-Beschwerden trifft dies in 35,5% (55) der Fälle zu. 18,3% (330) aller eingereichten Beschwerden äußern Bedenken im Zusammenhang mit der öffentlichen Gesundheit und Sicherheit. Darunter fallen Zwischenfälle oder eine Zunahme von Unfällen, die Freisetzung gefährlicher Stoffe und die Verbreitung von Krankheiten. Bedenken im Zusammenhang mit Vergeltungsmaßnahmen und/oder Gewalt sind nicht enthalten (*community health*). Für die IP-Beschwerden trifft dies in 38,1% (59) der Fälle zu. 17,3% (312) aller eingereichten Beschwerden werden gegen Auswirkungen auf die Mittel, mit denen die Menschen ihren Lebensunterhalt bestreiten, erhoben. Hierzu zählen lohnabhängiges Einkommen, Handel und Tauschhandel, Landwirtschaft, Fischerei, Nahrungssuche und andere auf natürlichen Ressourcen basierende Mittel und Methoden (*livelihoods*). Für die IP-Beschwerden trifft dies in 44,5% (69) der Fälle zu. Die drei häufigsten Beschwerdebereiche aller eingereichten Beschwerden (*consultation and disclosure, due diligence, displacement*) stimmen mit den drei häufigsten Beschwerdebereichen des IP überein.

In folgender Tabelle differenziere ich im Hinblick auf die Sektoren (erste Spalte), die Beschwerden hervorrufen. Dabei werde ich jeweils die absoluten Zahlen und Prozentanteil für alle eingereichten Beschwerden (zweite Spalte) aufführen. In der dritten Spalte stelle ich dar, welchen Anteil dieser Sektor in Bezug auf die bei IP eingereichten Beschwerden ausmacht.

Tabelle 3: Beschwerdeaufkommen nach Sektoren

Sektor	Anteil an Beschwerdeaufkommen (von 1802 Beschwerden)	Anteil an IP-Beschwerdeaufkommen (von 155 Beschwerden)
Infrastructure	826 (45,8%)	80 (51,6%)
Energy	311 (17,3%)	28 (18,1%)
Extractive Industries	190 (10,5%)	15 (9,7%)
Regulatory Development	167 (9,3%)	60 (38,7%)
Community Capacity and Development	92 (5,1%)	10 (6,5%)
Agribusiness	73 (4,1%)	8 (5,2%)
Conservation and Environmental Protection	63 (3,5%)	12 (7,7%)

Eigene Darstellung auf Grundlage der öffentlich zugänglichen Daten der Accountability Console.

Vergleicht man die Anteile der Sektoren am jeweiligen Beschwerdeaufkommen, fällt der Sektor *Regulatory Development* auf. Dieser umfasst Projekte, die speziell auf die Entwicklung oder Reform des rechtlichen Rahmens, einschließlich der Gesetze und Vorschriften eines Kreditnehmers, abzielen. 9,3% (167) aller eingereichten Beschwerden werden diesem Sektor zugeordnet. Im Falle des IP werden Beschwerden in 38,7% (60 von 155) diesem Sektor zugewiesen. Im Vergleich aller Beschwerdemechanismen ist demnach das IP viermal so häufig mit diesem Sektor befasst.

### 6.2.3 Dauer von Beschwerdeverfahren

Ein weiterer relevanter Faktor für die Nutzung von Beschwerdemechanismen ist die Dauer der Beschwerdeverfahren. Richtlinienprüfungen und Streitbeilegungsverfahren werden dabei gemeinsam betrachtet.

38,5% (693) der 1802 eingereichten Beschwerden waren zulässig. Von den zulässigen Beschwerden konnte zum Erhebungszeitpunkt für 478 Beschwerdeverfahren die Dauer eindeutig bestimmt werden. Von den 478 Beschwerdeverfahren dauerten 20,1% (96) bis zu zehn Monaten. Beim IP betraf dies 38,6% (22 von 57) der Beschwerden. 32,2% (154) der zulässigen Beschwerdeverfahren dauerten zehn bis zwanzig Monate. Beim IP betraf dies 19,3% (11) der Beschwerden. 20,3% (97) der zulässigen Beschwerdeverfahren dauerten zwanzig bis 30 Monate. Beim IP betraf dies 10,5% (6) der Beschwerden. 9,2% (44) der zulässigen Beschwerdeverfahren dauerten 30 bis 40 Monate. Beim IP betraf dies 17,5% (10) Beschwerden. 7,7% (37) der zulässigen Beschwerdeverfahren dauerten 40 bis 50 Monate. Beim IP betraf dies 1,8% (1) der Beschwerden. 3,8% (18) der zulässigen Beschwerdeverfahren dauerten 50 bis 60 Monate. Beim IP betraf dies 3,5% (2) der Beschwerden. 4,8% (23) der zulässigen Beschwerdeverfahren dauerten 60 bis 70 Monate. Beim IP betraf dies 7% (4) der Beschwerden. Ein weiteres Beschwerdeverfahren (1,8%) beim IP dauerte 70 bis 80 Monate. Die IP-Beschwerden weisen im Vergleich zu allen zulässigen Beschwerdever-

fahren einen hohen Anteil im Bereich der Dauer von bis zu zehn Monaten auf. Mehr als jedes zweite IP-Beschwerdeverfahren wird innerhalb von zehn Monaten abgeschlossen.

Es bleibt anzumerken, dass die Überwachung der Umsetzung von Abhilfemaßnahmen (*Monitoring*), in beiden Verfahrensarten einen größeren zeitlichen Anteil an der Gesamtdauer einnehmen können als die Richtlinienüberprüfung oder das Streitbelegungsverfahren selbst.

### 6.2.4 Ergebnisse von Richtlinienüberprüfungen und Streitbelegungsverfahren

Als abgeschlossen gelten jene Prozesse die einen öffentlich zugänglichen Untersuchungsbericht (Richtlinienüberprüfung) bzw. eine Einigung (Streitbeilegung) aufweisen. Diese Zahl sagt wiederum nichts über die Qualität der Maßnahmen aus, die in Reaktion auf einen Beschwerdeprozess umgesetzt wurden.

13,4% (241) aller eingereichten Beschwerden wurden mit einem Ergebnis abgeschlossen (*closed with outputs*). Von allen beim IP eingereichten Beschwerden wurden 18,7% (29) der Beschwerden mit einem Ergebnis abgeschlossen. In 3,4% (62) aller eingereichten Beschwerden wurde ein Ergebnis außerhalb des Verfahrens erzielt (*closed with outputs outside process*). Dies traf auf 18,7% (29) der IP-Beschwerden zu. Der Anteil von Beschwerden in denen Ergebnisse außerhalb des Prozesses erzielt werden, ist demnach beim IP um den Faktor 5,5 höher. Die Abwesenheit eines öffentlichen Untersuchungsberichts (70% bzw. 1261 Beschwerden), bedeutet nicht, dass keinerlei Abhilfemaßnahmen getroffen worden (*closed without outputs*). Dies lässt sich nur qualitativ feststellen. Beim IP wurden 52,3% (81) der 155 betrachteten Beschwerden ohne Ergebnis abgeschlossen.

Von allen zulässigen Beschwerden die zudem ein Ergebnis in Form eines Untersuchungsberichts erzielt haben (204) wurde in lediglich 10,4% der Fälle keine Richtlinienverstöße festgestellt. Das IP hat in 100% der zulässigen Beschwerdefällen, in denen ein Ergebnis in Form eines Untersuchungsberichts erreicht wurde (29), Richtlinienverstöße aufseiten des Managements festgestellt. In 45,3% (34) der zulässigen IP-Beschwerdefälle wurde wiederum keine Hauptuntersuchung durchgeführt. 4,4% (79) aller eingereichten Beschwerden befanden sich zum Erhebungszeitpunkt in der Monitoring-Phase. Dies traf auf 5,8% (9) der IP-Beschwerden zu. 11,3% (182) aller eingereichten Beschwerden waren zum Zeitpunkt der Erhebungsphase aktiv. Beim IP trifft dies auf 4,5% (7) Beschwerden zu.

Insgesamt wurden zudem 227 Streitbelegungsverfahren durchgeführt. Dies entspricht 12,6% aller eingereichten Beschwerden. Von diesen 227 Verfahren wurde bei 54,2% (123) ein Ergebnis erzielt. 33,9% (77) der Streitbelegungsverfahren endeten ohne Ergebnis und 11,9% (27) der Streitbelegungsverfahren waren zum Erhebungszeitraum noch aktiv.

### 6.2.5 NGO-Beteiligung, Beschwerdeaufkommen und Kreditanzahl

In mindestens 266 Beschwerden wurden die Beschwerden entweder durch lokale (138) oder internationale (128) NGOs eingereicht oder begleitet. Bezogen auf die 1262 betrachtete Beschwerden ergibt das eine NGO-Beteiligung von 21,1%. Erfasst wurde die Unterstützung durch NGOs nur dann, wenn diese in den offiziellen Berichten der Beschwer-

demechanismen aufgeführt wurden.<sup>5</sup> Da dies in vielen Fällen nicht geschieht, kann eine höhere Anzahl von Beschwerden mit NGO Unterstützung angenommen werden. Im Anschluss an die NGO-Beteiligung und vor dem Hintergrund der Analyse von Buntaine (2012, 2015) möchte ich prüfen, inwiefern sich regionale Auffälligkeiten im Hinblick auf die Zulässigkeit und Ergebnisse der Prozesse feststellen lassen. Es folgt eine tabellarische Übersicht des Beschwerdeaufkommens unterteilt nach Regionen, der Gesamtanzahl der Beschwerden sowie in Klammern die Angaben dazu wie viele der Beschwerden zum Zeitpunkt der Erhebung aktiv waren oder sich in der *Monitoring*-Phase befanden (zweite Spalte). Die dritte Spalte führt den Anteil der Beschwerden auf, die dem Infrastruktursektor zugewiesen werden. Die vierte Spalte enthält die Zulässigkeitsrate (*eligibility*) und die fünfte Spalte den Anteil der Beschwerden, in denen eine Nichteinhaltung (*non-compliance*) festgestellt wurde. Zudem erfolgt eine Differenzierung nach jenen Beschwerden, in denen ein Ergebnis im Rahmen der Richtlinienüberprüfung erzielt wurde (*with outputs*), Beschwerden, in denen Ergebnisse außerhalb der Richtlinienüberprüfung erzielt wurden (*outputs outside*) und solchen in denen keine Ergebnisse erzielt wurden (*without outputs*).

Tabelle 4: Regionale Verteilung der Beschwerden und Outputs

Region	Anzahl (active)	Infrastructure	eligibility	non-compliance	with outputs	outputs outside	without outputs
Europe & Central Asia	354 (55)	70,8% (262)	49,2% (219)	12,1% (42)	15,7% (59)	5,1% (19)	64,5% (242)
Latin America & Caribbean	280 (17)	37,5% (102)	36,1% (124)	12,1% (42)	14,1% (40)	3,9% (11)	76% (215)
Sub-Saharan Africa	236 (41)	54,7% (128)	38,6% (119)	18,3% (47)	17,9% (43)	5,4% (13)	59,6% (143)
South Asia	201 (37)	57,3% (114)	22,6% (59)	7,4% (18)	7,2% (17)	3% (7)	74,2% (175)
East Asia & Pacific	86 (12)	40,5% (34)	36,2% (42)	12,5% (11)	25,8% (23)	1,1% (1)	59,6% (53)
Middle East & N. Africa	62 (17)	51,7% (30)	46,8% (37)	4,8% (3)	8,5% (6)	7% (5)	60,6% (43)

Eigene Darstellung auf Grundlage der öffentlich zugänglichen Daten der Accountability Console.

5 Die Auswertung der NGO-Beteiligung erfolgte über eine manuelle Auswertung der Datenbankbetreiber Accountability Counsel, da eine Auswertung zum Erhebungszeitpunkt noch nicht zuverlässig möglich war.

In allen Regionen werden die meisten Beschwerden dem Infrastruktursektor zugewiesen. Die geringste Zulässigkeitsrate weisen die Beschwerden in der Region *South Asia* auf (22,6% (59)). In der Region *Middle East & North Africa* wurden in nur 4,8% (3) der eingereichten Beschwerden die Nichteinhaltung von Richtlinien festgestellt. Die Beschwerden in den Regionen *Middle East & North Africa* (8,5% (6))<sup>6</sup> und *South Asia* (7,2% (17)) weisen zudem die geringsten Raten hinsichtlich erzielter Ergebnisse innerhalb der Richtlinienüberprüfung auf. Auf Grundlage des Vergleichs zwischen den unterschiedlichen Regionen habe ich zudem eine Differenzierung einzelner Staaten vorgenommen und folgende Auffälligkeiten in Tabelle 5 dargestellt.

Tabelle 5: Übersicht Beschwerdestatistiken nach ausgewählten Staaten

Land	Anzahl (IP)	eligibility	non-compliance	with outputs	outputs outside	without outputs	active o. monitoring
China	10 (1)	20% (2)	10% (1)	20% (2)	0%	80% (7)	0%
Indien	103 (17)	31,1% (32)	12,6% (13)	8,7% (9)	1,9% (2)	68% (70)	21,4% (22)
Brasilien	56 (7)	25% (14)	3,6% (2)	5,4% (3)	5,4% (3)	80,4% (45)	8,9% (5)
Russland	8 (0)	62,5% (5)	0%	12,5% (1)	12,5% (1)	62,5% (5)	12,5% (1)
Uganda	36 (7)	75% (27)	33,3% (12)	16,7% (6)	0%	33,3% (12)	50% (18)
Libanon	6 (3)	33,3% (2)	0%	0%	16,7% (1)	66,7% (4)	16,7% (1)

Eigene Darstellung auf Grundlage der öffentlich zugänglichen Daten der Accountability Console.

In Russland wurden insgesamt acht Beschwerden eingereicht, davon keine beim IP. Im Zeitraum von 1994 bis 2020 hat die WB 74 Kredite an Russland vergeben, den letzten im Jahr 2013 (vgl. Tabelle 6). Für die 34 Beschwerdefälle in Uganda ist sowohl die hohe Zulässigkeitsrate auffällig (75%) als auch der hohe Anteil an Beschwerden, in denen die Nicht-Einhaltung der Richtlinien festgestellt wurde (33,3%). Zudem wurden in den Beschwerdeverfahren in Uganda mit 16,7% die meisten Ergebnisse innerhalb der Beschwerdeverfahren erzielt. Beim IP wurden sieben Beschwerden aus Uganda eingereicht. Uganda hat im Zeitraum von 1994 bis 2020 154 Kredite erhalten (vgl. Tabelle 6). Die 56 Beschwerdeverfahren in Brasilien wurden in über 80,4% der Fälle ohne Ergebnis abgeschlossen. Sieben Beschwerden davon wurden beim IP eingereicht. Brasilien hat im

6 Für eine Analyse der Beschwerden in der MENA-Region siehe Accountability Counsel & Arab Watch Coalition (2022).

Zeitraum von 1994 bis 2020 304 Kredite von der WB erhalten. In Indien wurden im Vergleich der Staaten mit 103 die meisten Beschwerden eingereicht. 17 Beschwerden davon wurden beim IP behandelt. In China wurden seit 1994 zehn Beschwerden eingereicht. Davon eine Beschwerde beim IP. Seit dem *Western China Poverty Reduction Project* (1999)<sup>7</sup> gab es keine Beschwerde mehr beim IP, obwohl China im Vergleich der hier aufgeführten Staaten mit 416 die meisten Kredite erhalten hat (vgl. Tabelle 6).<sup>8</sup> Auffällig ist zudem, dass bei sechs Beschwerden im Libanon kein Ergebnis innerhalb der Beschwerdeverfahren erzielt werden konnte. Tabelle 6 bietet eine Übersicht der Anzahl der vergebenen Kredite für den Zeitraum 1994 bis 2020.

Tabelle 6: Anzahl der vergebenen Kredite 1994 bis 2020<sup>9</sup>

Staaten	Anzahl Operations
China	416
Indien	396
Brasilien	304
Russland	74
Uganda	154
Libanon	58

Eigene Darstellung auf Grundlage der öffentlich zugänglichen Kreditinformationen.

Nachdem ich Trends im Hinblick auf die Beschwerdeverfahren dargelegt habe, folgt die Wirkungsanalyse anhand des 98. Beschwerdefalls des IP, dem *Uganda Transport Sector Development Projects*.

### 6.3 Wirkungsanalyse: Das Uganda Transport Sector Development Project

Im folgenden Abschnitt erfolgt die Wirkungsanalyse anhand der 98. IP-Beschwerde zum *Uganda Transport Sector Development Project*<sup>10</sup> (>die Beschwerde<). Ich habe diese Beschwerde ausgewählt, da ich aufgrund eigener Vorarbeiten (Schäfer 2016, 2019) sowie erster Berichterstattung von NGOs (vgl. Berger 2018) annehmen konnte, dass von dieser Beschwerde weitreichende institutionelle Reaktionen ausgehen werden. Berger (2018) verweist auf die im Vergleich zu anderen Beschwerdefällen außergewöhnliche institutionelle Reaktion seitens der WB und verdeutlicht dabei die einflussreiche Rolle des IP als Einflussfaktor, der diese Reaktion hervorgerufen habe (ebd.: 11). Die Einschätzung

7 IP-Beschwerde Nr. 16: Western Poverty Reduction Project (China, 1999).

8 China ist seit 2009 IDA-Kreditgeber.

9 Projektdatenbank verfügbar unter: <https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/projects-list?os=0> (letzter Aufruf: 30.08.2023).

10 IP-Beschwerde Nr. 98: Transport Sector Development Project – Additional Finance (Uganda, 2014).

zu den institutionellen Reaktionen auf die IP-Beschwerde sind jedoch auf den Zeitraum der IP-Untersuchung beschränkt (ebd.: 13). Daran anknüpfend werde ich die Reichweite der institutionellen Reaktionen über diesen Zeitraum hinaus analysieren.

### 6.3.1 Von Projektbeginn bis zur ersten Beschwerde

Es handelt sich um eines der wenigen Projekte, dessen Finanzierung vollständig abgebrochen wurde. Das Uganda TSDP wurde durch zwei Kredite der IDA finanziert. Der erste Kredit umfasste 190 Mio. US \$ und wurde 2009 durch das Exekutivdirektorium genehmigt. Die Beschwerde bezieht sich auf den Anschlusskredit (AF) in Höhe von 75 Mio. US \$ aus dem Jahr 2011. Der IDA-Kredit zielte auf die Modernisierung und Sanierung einer 66 km langen Straße zwischen Kamwenge und Fort Portal im Westen Ugandas ab. Die *Ugandan National Road Authority* (UNRA) übernahm die Rolle der Durchführungsbehörde. Für den Straßenbau wurde die *China Railways Seventh Group* als Bauunternehmer beauftragt sowie *Gauff Ingenieure GmbH & Co. KG* als Bauaufsicht. Die Straßenbauarbeiten begannen am 1. August 2013 (vgl. IP 2016c: 3).

Wie das Management später feststellt, wurden Sorgfaltspflichten aufseiten der WB im Rahmen der Projektvorbereitung nicht oder nur unzureichend umgesetzt. Ein Grund hierfür war der Druck, vorhandene IDA-Finanzmittel möglichst schnell auszuschiütten:

»Care should be taken to allow adequate time during the preparation phase for all appropriate due diligence to be undertaken. In the case of the TSDP-AF, the Bank was clearly in a hurry: the minutes of the October 20, 2010 concept review meeting note that »[...] USD70 million had been allocated to the project as one of the priority areas of support to Uganda from the remaining IDA 15 resources and that the allocation has to be utilized within this Fiscal Year« (WB 2016b: 22, Herv. i.O.).

Der Mittelabflusszwang führte in diesem Fall dazu, dass die Kreditvergabe gegenüber der ordnungsgemäßen Vorbereitung priorisiert wurde. Die Schlussfolgerung des Managements verdeutlicht dies: »The TSDP-AF was not ready for implementation by Board presentation« (WB 2016b: 23). Trotz des Wissens um mangelnde Kapazitäten der Durchführungsbehörde und ausstehender Anti-Korruptionsstrategien hat das Exekutivdirektorium der WB dem Kredit im Juni 2011 zugestimmt (ebd.: 22). Aufgrund von Verstößen gegen Umwelt- und Sozialrichtlinien stoppte die WB die Bauarbeiten erstmalig im Juni 2014 und ein weiteres Mal im August 2014 (vgl. WB 2016b: 20–21). Wie das IP feststellte, hatte es die Durchführungsbehörde zudem versäumt, vor Projektbeginn einen Mechanismus zur Beschwerdebehebung auf Projektebene zu installieren (GRM). Die Aufgabe des Managements wäre es gewesen zu prüfen, ob der GRM eingerichtet wurde (vgl. IP 2016a: 15). Da dies nicht geschah, wurde gegen die Umsiedlungsrichtlinie verstoßen (vgl. IP 2016c: 60–63). Die vorgesehenen Beschwerdekanaäle waren demnach nicht vorhanden und somit hatten betroffene Menschen kaum eine Möglichkeit ihre Beschwerden zu artikulieren. Die einzige Möglichkeit sich Gehör zu verschaffen war es, das Bauunternehmen und die Durchführungsbehörde direkt auf die Probleme aufmerksam zu machen. Betroffene hatten unzählige Briefe versendet, aber ihre Briefe wurden entweder igno-

riert oder sie erhielten ihre abgestempelten Beschwerden zurück, ohne dass Maßnahmen ergriffen wurden (I.40: 76–78).

Während die betroffenen Menschen darauf drängten, dass ihre Anliegen gehört werden, und danach strebten, entschädigt zu werden (I.42: 41–43), wurde ihnen früh bewusst, dass ihre Beschwerdemöglichkeiten begrenzt sind, sodass zunehmend Frust innerhalb der Gemeinde entstand. Einigen sei bewusst geworden, dass die verschiedenen Probleme systematisch aufgearbeitet werden müssten, um von den Behörden gehört zu werden. Deshalb haben die Bewohnerinnen Bigodis ihren eigenen lokalen Beschwerdemechanismus, das *Grievance Redress Committee* (GRC) gegründet, welches aus neun Personen bestand. Sie dokumentierten die negativen Auswirkungen des Projekts und versuchten, betroffene Personen zu ermutigen, sich zu Wort zu melden (I.41: 54–58, 207–210). Zunehmender politischer Druck erhöhte die Spannungen auf lokaler Ebene. Die betroffenen Menschen wurden beschuldigt, Gegnerinnen von Regierungsprojekten zu sein (I.40: 390–416), weshalb sie sich vor Vergeltungsmaßnahmen fürchteten: »It was now a battle between us who were actually acting on the behalf of the community and the people in authority.« (I.41: 174–176)

Die Mitglieder des GRC suchten nach Personen, die sie dabei unterstützen, Informationen über die WB zu erhalten (I.41: 135–138). Die lokale NGO *Joy for Children Uganda* (JFCU) war bereits in der Umgebung des Projektgebiets aktiv. Sie hatte Gruppen gegründet, die sich seit 2009 trafen, um zu diskutieren, wie die Einhaltung der Kinderrechte realisiert werden kann. JFCU hat sich u.a. in Radiosendungen für die Rechte der Kinder im Bezirk Kabarole eingesetzt. In diesem Zusammenhang traten mehrere Personen aus den vom Projekt betroffenen Gemeinden an JFCU heran und berichteten von den negativen Auswirkungen, vor allem im Zusammenhang mit Kinderrechten (I.43: 25–43). Über deren Kontakt zum BIC erhielten sie Informationen über das IP und wie sie den IP-Prozess für ihre Anliegen nutzen könnten (I.40: 112–121).

### 6.3.2 Die erste Beschwerde beim Inspection Panel

Nachdem die Bauarbeiten zweimal unterbrochen worden waren, erhielt das IP im Dezember 2014 die erste Beschwerde von Bewohnerinnen der Stadt Bigodi (vgl. WB 2016b: 46). Die Beschwerde kritisierte u.a. fehlende Konsultationen, sexuelle Gewalt und Belästigung gegenüber Kindern und Frauen, zunehmende Schwangerschaften Minderjähriger, zunehmende Schulaustritte, Kinderarbeit, mangelnde Verkehrssicherheit, steigende HIV/AIDS-Infektionen, Prostitution im Projektgebiet sowie zerstörte Häuser und Grundstücke (vgl. JFCU 2015a: 7–9). Die erste Beschwerde wurde vom IP nicht registriert, mit der Begründung, dass die Beschwerdeführenden in der ersten Beschwerde keinen vorherigen Kontakt zum Management nachweisen konnten: »The Panel therefore did not register the Request in order to provide Bank Management with an opportunity to address the concerns.« (IP 2015a: 1) Das Management verweist selbst darauf, dass seit Beginn der Bauarbeiten im August 2013 »bank missions have repeatedly found instances of noncompliance with environmental and social requirements« (WB 2015a: v). Somit war vor Dezember 2014 bekannt, dass vielfältige Probleme hinsichtlich der Umsetzung der Sozial- und Umweltrichtlinien bestanden. Dies traf u.a. auf die Umsetzung der Umsiedlungsrichtlinie zu:

»Compliance *continued to be a concern and, as late as December 2014*, the supervision reports noted that there were still resettlement issues to be resolved. Overall, neither Uganda National Roads Authority [UNRA] nor the Bank were effective in overseeing safeguard obligations. When the Bank temporarily suspended disbursements because of the Contractor's disregard for basic safeguard requirements, it should have continued the suspension of disbursements until there was clear evidence of a turnaround in Contractor performance and that pending resettlement concerns of the communities were being resolved.« (WB 2016b: 21; Herv. des Autors)

In Reaktion auf die Einreichung der ersten Beschwerde traf sich der *WB Country Manager* am 6. Januar 2015 mit der Regierung Ugandas, einschließlich des *Ministry of Finance, Planning and Economic Development* (MoFPED), des *Ministry of Works and Transport* (MoWT) und der Durchführungsbehörde. Ziel war es die Vorwürfe sexuellen Fehlverhaltens und die Umsetzung von Maßnahmen gegen Vergeltungsmaßnahmen zu erörtern (vgl. WB 2015a: 24).

Infolgedessen haben Regierungsvertreterinnen ebenfalls im Januar 2015 das Projektgebiet besucht. Die 83 Gemeindeglieder, die an einem Konsultationstreffen am 9. Januar 2015 teilnahmen, leugneten Sexualstraftaten, die laut der ersten Anfrage mit dem Projekt in Zusammenhang standen. Die Teilnehmenden hätten darauf bestanden, dass sich die Diskussion auf Entschädigungen, Beschäftigungsmöglichkeiten und Sicherheit während des Baus konzentrieren sollten (vgl. WB 2015a: 6). Später stellte sich heraus, dass die Konsultation mangelhaft durchgeführt worden war und Besonderheiten im Umgang mit sexuellen Übergriffen auf Kinder ignoriert hatte. Frauen, Kinder, Alte und Junge wurden in einem Raum versammelt und wurden gefragt, ob sie sexuell missbraucht worden seien. Eine Vertreterin von JFCU gab an, dass es keine Überraschung sei, dass niemand antwortete. Durch Konsultation lokaler NGOs hätte man erfahren können, dass sexuelle Ausbeutung nicht etwas ist, worüber Betroffene öffentlich sprechen (I.40: 501–512). Kinderheiraten und Teenagerschwangerschaften hatte es bereits gegeben, bevor das Projekt begann. Lokale NGOs wie JFCU arbeiteten im Bezirk Kamwenge zu diesen Themen (I.43: 47–55). JFCU führte Konsultationen in den betroffenen Gemeinden durch, um die Auswirkungen vor Ort zu dokumentieren. Geplant war, die erhobenen Daten den verantwortlichen Behörden in einem Workshop zu präsentieren. Der Workshop kam nicht zu Stande. Die WB gibt an, dass JFCU die Idee des Workshops nicht weiterverfolgte (vgl. WB 2015a: 61). Eine Vertreterin von JFCU erzählt, dass die Kooperation in dieser Phase frustrierend gewesen sei und man keine Erwartungen mehr an die Treffen mit der WB gehabt habe (I.43: 182–203).

Der Bericht von JFCU wurde im April 2015 veröffentlicht und dokumentierte u. a. Fälle von sexueller Ausbeutung und Missbrauch durch Mitarbeiter des Bauunternehmens (vgl. JFCU 2015b: 7–8). Das erste Meeting zwischen dem Management und JFCU fand am 23. April 2015 statt. Wie das IP feststellt, kritisierte das Management die Studie im Hinblick auf die Methoden und hinterfragte die Relevanz der Ergebnisse (vgl. IP 2016c: 94). Zudem wurde JFCU vorgeworfen, die negativen Auswirkungen für ihre Arbeit im Rahmen des zeitgleich stattfindenden *Safeguard Reviews* ausnutzen zu wollen. JFCU setzte sich in diesem Prozess für die Stärkung von Kinderrechten ein (vgl. IP 2016c: 93). Eine Vertreterin von JFCU gibt an, dass die Informationen des Berichts Panik ausgelöst

hätten und man sich zunächst ein eigenes Bild der Lage machen wollte (I.40: 291–301). Mittlerweile bewertet die WB ihr Zögern hinsichtlich einer früheren Zusammenarbeit mit JFCU als Fehler (vgl. WB 2016b: 18).

Ebenfalls im April 2015 wurde die Durchführungsbehörde mit einer neuen ED besetzt, um das gesamte Ministerium zu reformieren und um Korruptionsfälle aufzuklären. Fast 900 Mitarbeiterinnen wurden gekündigt und mussten sich neu bewerben (vgl. WB 2017c: 10).

Nach der Veröffentlichung des Berichts von JFCU begann die WB mit JFCU zu kooperieren. Das IP stellte fest, dass das Management zu diesem Zeitpunkt noch immer die Professionalität und Kompetenzen von JFCU hinterfragte (vgl. IP 2016c: 95). Die WB lud JFCU zu einer gemeinsamen Mission mit der Durchführungsbehörde in das Projektgebiet ein, um den Vorwürfen zu sexueller Ausbeutung und Missbrauch nachzugehen. Die Mission fand vom 25. bis 28. Mai 2015 statt. Nach Angaben der WB wurden von der Gemeinde erstmals die Probleme im Zusammenhang mit sexuellem Missbrauch angesprochen (vgl. WB 2015a: 6). Als Reaktion darauf richtete das Management am 18. Juni 2015 ein Schreiben an das zuständige Ministerium und die Durchführungsbehörde, in dem sie die strafrechtliche Verfolgung mehrerer Fälle von sexuellem Fehlverhalten von Mitarbeitern des Bauunternehmens gegenüber Minderjährigen und die sexuelle Belästigung weiblicher Mitarbeiterinnen forderte (ebd.: 20). JFCU informierte die Beschwerdeführenden regelmäßig über die Vorgänge, da die direkte Kommunikation nur vereinzelt möglich war: »We don't have gadgets, we don't have computers, we don't even have smartphones, it's hard to hold. So it is actually very difficult for us to send an email, receive information. So those institutions were good for us to act as a bridge, [...] they would help us send the letters to them and receive through them.« (I.41: 155–158)

Die Vorgänge zwischen der Einreichung der ersten Beschwerde im Dezember 2014 und der zweiten Beschwerde im September 2015 wirkten sich auf die Interaktionen innerhalb der WB aus. Dass sich dabei die Interaktion zwischen den Beteiligten innerhalb und außerhalb der WB nicht auf das offizielle Berichtswesen beschränkte, sondern alltäglich stattfand, habe ich oben herausgearbeitet (Kap. 5.2.3.5). Ein IP-Mitglied gibt zudem an, dass WB-Managerinnen versuchten, sie im Hinblick auf die Registrierung der Beschwerde zu beeinflussen und dass dies kein Einzelfall sei. Die Türen des Büros seien nicht verschlossen. Das Management habe Zugang zum IP, was man im Hinblick auf die Arbeitsatmosphäre und den Informationsfluss befürworte. Das Management nutze diesen Zugang jedoch auch, um IP-Mitglieder davon abzuraten, Beschwerdefälle zu registrieren:

»The entire discussion on the TSDP about this being a big agenda of civil society. This, we heard constantly for four, five months. Once a week, once every three, four days, someone would come in, would say, »Oh, this is bullshit. What are you doing? Why are you registering this? [...] Do you realize what you're doing? Rape on a bank project«. So, we've heard that. That is pressure. That is trying to influence us.« (I.10: 760–766)

### 6.3.3 Die zweite Beschwerde beim Inspection Panel

Im September 2015 erhielt das IP eine zweite Beschwerde von 58 Mitgliedern der Gemeinden Bigodi und Nyabubale-Nkingo. Die früheren Beschwerdepunkte wurden bekräftigt und ausgeweitet. Da sich die Beschwerdeführenden vor politischer Verfolgung fürchteten, ernannten sie zudem JFCU als ihre Vertretung. Gemäß dem IP-Prozess muss das Management die *Management Response* innerhalb von 21 Tagen nach Registrierung der Beschwerde an das IP senden. Am 01. Oktober 2015 bat das Management um eine Aufschiebung bis zum 13. November 2015 (vgl. IP 2016a: 2). Begründet wurde die Verzögerung mit einem erheblichen Personalaustausch aufseiten der Durchführungsbehörde sowie mit »serious issues identified concerning the performance of the Project's contractor« (ebd.: 2).

Ein weiterer Projektbesuch der WB im Oktober, bei dem die WB-Kinderexperten konsultierte, konnte zusätzliche Fälle von ungewollten Schwangerschaften nachweisen (vgl. IP 2016a: 16). Man stellte zudem fest, dass die Durchführungsbehörde die WB nicht über alle Todesfälle im Zusammenhang mit dem Straßenbau informiert hatte. Ein Sicherheitsbeamter des Bauunternehmens wurde beschuldigt, einen Menschen in Folge eines Diebstahls erschossen zu haben. Dies konnte dem Unfallprotokoll entnommen werden, aber weder das Bauunternehmen noch die Durchführungsbehörde reichten diese Informationen weiter. Ein weiterer Vorfall ereignete sich 15 km von Bigodi in Richtung Kamwenge. Ein Kind war in einer nicht abgesicherten Baugrube an der Straße ertrunken. Dieser Fall war weder im Unfallprotokoll festgehalten worden, noch hatten das Bauunternehmen oder die Durchführungsbehörde die WB darüber informiert. Dieser Todesfall kam erst bei den Konsultationen mit betroffenen Menschen im Rahmen der Oktober-Mission zur Sprache (vgl. WB 2015a: 19). Die Familie erhielt eine Kompensation von ca. 300 US \$ vom Bauunternehmen (vgl. IP 2016c: 30).

Am 22. Oktober 2015 setzte die WB die Finanzierung des Projekts schließlich aus. Veranlasst wurde sie zu dieser Maßnahme, durch die Schwere der negativen Auswirkungen, auf die zahlreiche Projektbesuche verwiesen. Ein weiterer Grund sei die unkooperative Haltung der Durchführungsbehörde und des Bauunternehmens gegenüber der WB gewesen (ebd.: 27). Im Hinblick auf das IP-Verfahren ist anzumerken, dass das Projekt zwar ausgesetzt wurde, die Antwort des Managements (*Management Response*) aber immer noch nicht vorlag. Am 30. Oktober 2015 bat das Management darum, die Stellungnahme ein zweites Mal, diesmal auf den 15. Dezember 2015, zu verschieben (vgl. IP 2016a: 2). Das IP stellt später fest »that Management's delayed response led to the continuation of the problems.« (IP 2016c: 95)

Die Verschiebungen stellten zudem Sicherheitsrisiken für die Beschwerdeführenden dar, denn nach dem Finanzierungsstopp nahm der politische Druck auf JFCU und die projektbetroffenen Menschen weiter zu. Der Finanzierungsaussetzung resultierte in weiteren sozialen Spannungen gegenüber den Mitarbeiterinnen von JFCU (I.42: 309–337). Die Präsidentschaftswahlen in Uganda im Februar 2016 intensivierten die Situation zusätzlich (I.41: 176–180). Auch die Durchführungsbehörde setzte JFCU u.a. durch Anrufe zunehmend unter Druck (I.40: 406–409). JFCU galt als die Organisation, die durch die Beschwerde beim IP den Finanzierungsstopp zu verantworten hatte und wurde deshalb wiederholt beschuldigt, Regierungsprojekte zu sabotieren (I.40:

397–400). Zeitgleich befürchteten die Befürworterinnen die Annullierung des Projekts und versuchten deshalb, die Offenlegung projektbezogener Probleme zu verhindern. Politikerinnen nutzen u.a. lokale Radiosendungen, um JFCU als *Entwicklungsgegner* zu diffamieren (I.40: 624–631).

Am 17. Dezember 2015 reagierte das Management schriftlich auf die Beschwerde, nachdem es seine Antwort zwei Mal verschoben hatte. Schließlich erkannte das Management die Verfehlungen in der Vorbereitung, Umsetzung und Überwachung des Projekts an (vgl. WB 2015a: 6; 2018: iii). Die verzögerte Einreichung der *Management Response* verzögerte die Vorabuntersuchung des IP im Projektgebiet (vgl. IP 2016a: 10). Die Vorabuntersuchung dient dazu, die technische Zulässigkeit einer Beschwerde festzustellen. In diesem Fall war die Finanzierung bereits ausgesetzt. Letztlich führte das IP zwölf Monate nach Erhalt der ersten Beschwerde die Vorabuntersuchung in Uganda durch. Das IP reiste vom 18. bis 21. Dezember 2015 nach Uganda. Neben Treffen mit den zuständigen Ministerien, der Durchführungsbehörde und der WB-Länderdirektorin besuchte das IP mehrere Gemeinden entlang der Straße und hielt Treffen mit der JFCU, dem GRC, den Beschwerdeführenden und anderen betroffenen Menschen ab (vgl. IP 2016a: 10). Bereits am letzten Tag der Vorabuntersuchung zog sich die WB aus der Finanzierung des TSDP zurück. Zum Zeitpunkt des Finanzierungsabbruchs seitens der WB waren die Bauarbeiten zu 49% abgeschlossen. Die Regierung Ugandas kündigte an, eigene Mittel zur Fertigstellung zu verwenden (WB 2017c: v). Einen Tag später bestätigte der Präsident der WB, Dr. Jim Yong Kim, die Verfehlungen der WB:

»The multiple failures we've seen in this project – on the part of the World Bank, the government of Uganda, and a government contractor – are unacceptable,« said Kim. »It is our obligation to properly supervise all investment projects to ensure that the poor and vulnerable are protected in our work. In this case, we did not.« (WB 2015b)

Darüber hinaus wurde die Finanzierung zwei weiterer Straßenbauprojekte, die beide in Verantwortung der Durchführungsbehörde gestanden hatten, gestoppt.<sup>11</sup> Am 8. Januar 2016 veröffentlichte das IP seinen Bericht zur Vorabuntersuchung, aus dem die Empfehlung einer Hauptuntersuchung hervorging (vgl. IP 2016a). Ziel der Hauptuntersuchung war zu prüfen, inwiefern die negativen Auswirkungen im Zusammenhang mit der Nichteinhaltung der Umwelt- und Sozialrichtlinien aufseiten der WB stehen (vgl. IP 2016b).

Das Exekutivdirektorium hat der Empfehlung des IP im Januar 2016 zugestimmt. Die Beschwerdeführenden berichteten, dass durch die Fortsetzung des IP-Prozesses die Angst vor Vergeltungsmaßnahmen abnahm, da die Regierung Ugandas begann die Probleme vor Ort anzuerkennen. Dies manifestierte sich nach Aussage eines Beschwerdeführenden im Rahmen der Wahlkampagne, als der ugandische Präsident Yoweri Museveni Bigodi besuchte. Der Präsident habe mit den betroffenen Menschen gesprochen und

11 Albertine Region Sustainable Development Project (ARSDP) und the North Eastern Road – Corridor Asset Management Project (NERAMP). Nachdem UNRA ausreichende Maßnahmen umgesetzt hatte (siehe Kapitel 6.3.2), wurde die Finanzierung für diese beiden Projektkomponenten im Januar 2017 fortgesetzt (vgl. IP 2020a: 44).

diskutierte mit den lokalen Politikerinnen, die die IP-Untersuchung noch immer ablehnten. Der Besuch sei von entscheidender Bedeutung gewesen, da er dazu beitrug, dass die Arbeit des GRC anerkannt wurde (I.41: 438–462): »It gave the GRC the strength and hope that we are not going to be prosecuted because the president instructed authorities to dig deep into this issue and after his departure, we immediately saw action being taken« (I.41: 455–457). Gleichwohl dadurch die Vergeltungsmaßnahmen auf lokaler Ebene verringert werden konnten, gab es immer noch Menschen, die die Notwendigkeit der unternommenen Anstrengungen hartnäckig bestritten. Daher waren die Ergebnisse des IP-Untersuchungsberichts weiterhin von entscheidender Bedeutung für die Menschen, die im Projektgebiet lebten. Sowohl für die Beschwerdeführenden als auch ihre Unterstützerinnen dient der IP-Untersuchungsbericht »as a tool of defense against any prosecutor« (I.41: 477–478). Eine Beschwerdeführende erklärte »personally, me [...] need that report more than any other person. [...] So not until I get that report in my favor I still have doubts of being prosecuted here« (I.41: 480).

### 6.3.4 Die Ergebnisse der Inspection Panel Untersuchung

Sieben Monate später, am 4. August 2016, wurde der Untersuchungsbericht des IP veröffentlicht (IP 2016c). Die ersten Anzeichen negativer Auswirkungen waren nach Auffassung des IP im Jahr 2008 zu erkennen (vgl. IP 2016c: 101). Die vom IP festgestellten Mängel wurden durch den ICRR bestätigt. Die mangelnden Kapazitäten der Durchführungsbehörde als Hauptrisiko seien zudem vor der Kreditzusage bekannt gewesen (vgl. WB 2011: 3): »Although the weak organizational structure of UNRA and serious understaffing were identified as risks both in the PAD [Project Appraisal Documents] and in the Project Paper for AF, the implications of these risks were underestimated« (WB 2017c: 17). Dem ICRR zufolge traf Ähnliches für das Bauunternehmen zu: »It is clear that the contractor did not give a priority to safeguards as demonstrated by the fact that safeguard staffing was only hired on a part time basis« (WB 2017c: 28). Die Risikoeinstufung des TSDP als Kategorie B war eine Fehleinschätzung, die das Management selbst einräumte. Hinzukam, dass das Projekt nicht nur zu niedrig hinsichtlich des Risikos eingeschätzt worden war, sondern auch, dass das Projekt auf ein mittleres Risiko zurückgestuft worden war, obwohl die Umweltrisikoeinschätzung während der Projektvorbereitung zunächst eine Einschätzung als Hochrisikoprojekt (Kategorie A) vorsah:

»The 2011 ESIA for the Kamwenge-Fort Portal road proposed that it be a category »A« project (potentially significant adverse impacts), but during the preparation for Additional Financing this was downgraded to category »B«. Given the complex and systemic social issues which emerged during implementation (which were identified in the original ESIA [Environmental and Social Impact Assessment], but insufficiently considered and reflected in the ESMP [Environmental and Social Management Plan]) as well as the fact that the road ran through a National Park, this change in the safeguard category was an error of judgment.« (WB 2017c: 14)

Zudem lagen keine Begründungen für diese Kategorisierung in den relevanten Projektdokumenten vor (vgl. WB 2016b: 11–12). Das IP stellte außerdem fest, dass sowohl die

daran anknüpfenden Umwelt- und Sozialeinschätzungen als auch der Umsiedlungsplan nicht ausreichend vorbereitet wurden (vgl. IP 2016c: viii). Der Umsiedlungsplan für den Anschlusskredit aus dem Jahr 2011 wurde auf Grundlage eines zuvor in Zusammenarbeit mit der Afrikanischen *Entwicklungsbank* (AfDB) erstellten Umsiedlungsplan für den neuen Streckenabschnitt überarbeitet. Der Umsiedlungsplan wies nicht nur mangelnde Qualität auf, er war zudem zu Beginn der IP-Untersuchung weder im Original noch elektronisch bei der Durchführungsbehörde, der WB oder der AfDB auffindbar (vgl. IP 2016c: 43–45).

Während die WB in der Projektvorbereitung davon ausging, dass etwa 2.200 Menschen umgesiedelt werden müssten, wurde diese Zahl im Laufe der IP-Untersuchungen mehrfach korrigiert. Nach der IP-Untersuchung rechnete das Management damit, dass 2.800 Menschen von Umsiedlung betroffen waren (vgl. WB 2016b: 14). Das IP berichtete bspw. über eine Familie, die nicht in die Liste zu kompensierender Menschen aufgenommen worden war, obwohl ihr Grundstück ein Teil eines geplanten Steinbruchs war. Diese Familie baute ihre Lebensmittel auf dem Grundstück an, sodass der Verlust des Grundstücks eine existenzielle Bedrohung darstellte. Zudem waren Familienmitglieder aufgrund schwerer psychischer und körperlicher Behinderungen verschiedener Formen von Diskriminierung ausgesetzt. In Bezug auf diesen Fall hat das IP hervorgehoben, dass es bei den Besuchen im Projektgebiet kein Bewusstsein für die extreme Verletzbarkeit der Familie gegeben hatte (vgl. IP 2016c: 49).

Das IP legt zudem dar, dass die WB ihrer Verantwortung nicht nachgekommen sei, die Umsetzung der Sicherheitsmaßnahmen zu überprüfen (ebd.: viii). Infolgedessen seien mindestens sieben Menschen aufgrund von Arbeits- oder Verkehrsunfällen zu Tode gekommen, weitere Menschen leiden an den Langzeitfolgen der Unfälle (ebd.: vii). Das IP dokumentierte zudem Unfälle, denen weder der Bauunternehmer noch die Polizei nachgingen. Somit hätten betroffene Personen ohne die IP-Hauptuntersuchung keine Möglichkeit gehabt, Kompensationen einzufordern (vgl. IP 2016c: 29). Das IP kritisierte inkonsistente Berechnungen von Kompensationszahlungen sowie die Kopplung der Kompensationen an die monatlichen Gehälter der betroffenen Personen. Am Beispiel von zwei Familien, die in Folge von ähnlichen Arbeitsunfällen mit Todesfolge betroffen waren, zeigt der IP-Untersuchungsbericht auf, dass sich die Kompensationszahlungen um den Faktor 6 unterschieden (ebd. 30–31).

Die WB hat insgesamt 16 *Supervision Missions* unternommen, elf davon, nachdem die erste Beschwerde im Dezember 2014 eingegangen war (vgl. IP 2016c: 90). Diesbezüglich hat das IP festgestellt, dass die Zusammensetzung der *Supervision Teams* nicht die notwendige Expertise aufwies, um den Vorwürfen im Hinblick auf sexuellen Missbrauch nachzugehen (vgl. IP 2016c: 90). Die mangelnde Expertise der *Supervision Teams* habe zudem dazu geführt, dass die Warnsignale, die im September 2014 aus einem *HIV/AIDS Baseline Report* hervorgingen, nicht berücksichtigt worden waren (vgl. IP 2016c: 90). Das IP kritisiert, dass nachdem die ersten Vorfälle sexuellen Missbrauchs im Mai 2015 von der WB anerkannt worden waren, erst im August 2015 ein Aktionsplan entwickelt wurde, um die Probleme zu adressieren (vgl. IP 2016c: 96). Das IP hebt hervor, dass die Projektüberwachung mangelhaft war und die Bestätigung sexueller Missbrauchsfälle im September 2015 zu spät erfolgte (vgl. IP 2016c: 90). Das IP stellt fest, dass das Management weder die Risiken im Hinblick auf geschlechtsspezifische Gewalt und Kinderschutz richtig ein-

geschätzt noch die erforderlichen Maßnahmen zur Schadensbegrenzung getroffen habe (vgl. IP 2016c: 89–90). Das IP folgert, dass die Armut im Projektgebiet zugenommen habe:

»Beyond the physical effects, the communities faced serious livelihood impacts, which only exacerbated local poverty. Construction activities affected the community access to water sources, seedling nurseries, and tourism trails. Living without compensation or with only partial compensation intensified the impoverishment of many people. Contrary to Bank policy requirements, the Project implemented no livelihood restoration activities.« (IP 2016c: 101)

Gleichwohl aus dem IP-Untersuchungsbericht zahlreiche Hinweise im Hinblick auf die Abmilderung negativer Auswirkungen hervorgehen, fällt das Fazit des IP nach Beendigung des Untersuchungsprozesses skeptisch aus, denn das IP »found little evidence to confirm the assertion in the Management Response that the resettlement and construction issues raised in the Request were being successfully addressed, especially as the pace of work on the road intensified after Project cancellation.« (IP 2016c: 102)

Im folgenden Kapitel lege ich die zentralen Befunde der Wirkungsanalyse dar, die die Maßnahmen seitens der WB über den Untersuchungszeitraum des IP hinaus betrachtet und kontextualisiere die Befunde mit den Zwischenergebnissen (Kap. 5.3), den Trends im Hinblick auf die Qualität der Projektdurchführung und Überwachung (Kap. 6.1) sowie den quantitativen Trends der Beschwerdeverfahren (Kap. 6.2).

## 6.4 Ergebnisbezogene Diskussion der Wirkungsanalyse

### 6.4.1 Der Inspection Panel Prozess fungiert als Korrektiv für strukturelle Probleme in der Projektvorbereitung und Mängel in der Exekutiv-Aufsichtsfunktion (6B1)

Die Unterfinanzierung von Sorgfaltspflichten in der Projektvorbereitung (5B10) konnte auch im TSDP als Problemursache identifiziert werden. Das Management selbst verwies darauf. Im TSDP wurde zudem die Notwendigkeit, am Ende eines IDA-Zyklus vorhandene Finanzmittel vergeben zu müssen, als eine Ursache für die mangelnde Einhaltung und Überwachung von Sorgfaltspflichten identifiziert (vgl. WB 2016b: 16). In einem an den WB-Präsidenten adressierten Brief unterstreicht der Vorsitzende des US-Finanzausschusses, dass seit Jahrzehnten bekannte Auswirkungen des Kreditvergabedrucks (5B7) auf die Projektqualität auch im TSDP als Ursache für eine geringe Priorisierung der Projektüberwachung heranzuziehen seien (vgl. HCFS 2017a: 81–82).

Dass das TSDP hinsichtlich einer schlechten Projektvorbereitung keine Ausnahme ist, sondern sich vielmehr einreicht in einen bestehenden Trend, darauf verweisen die Evaluationsergebnisse der IEG im Hinblick auf die Projektqualität zu Beginn der Umsetzungsphase (Kap. 6.1). Zudem ist anzunehmen, dass die Überwachung der Einhaltung von Sorgfaltspflichten in Folge der Kreditausrichtung hin zu Investitionen in fragilen und von Konflikten betroffenen Staaten zukünftig erschwert wird (Kap. 5.2.3.7, 6.1).

Der Beschwerdeverlauf zum TSDP legt zudem die mangelnde Wirksamkeit der Aufsichtsfunktion des Exekutivdirektoriums offen. Das IP hat dargelegt, dass die Vorbereitung des Projekts zum Zeitpunkt der Zustimmung durch das Exekutivdirektorium noch nicht abgeschlossen war (Kap. 6.3.1). Mit dem Wissen, dem Projekt zugestimmt zu haben, obwohl die Vorbereitungen nicht abgeschlossen waren, stellt sich die Frage, inwiefern das Exekutivdirektorium eine zu passive Rolle im Hinblick auf seine Aufsichtsfunktion gegenüber dem Management im Beschwerdeverlauf eingenommen hat. Dabei sind die informellen Interaktionen zwischen den Beteiligten, die Abwägungsprozesse darüber, wie viel politisches Kapital zu welchem Zeitpunkt einsetzte und wie viel politischer Druck von den zuständigen Ministerien auf die EDs ausgeübt werde zu berücksichtigen (5B3, 5B4). Die frühe Projektphase als eine zentrale Schwachstelle des Rechenschaftssystems der WB (5B3) hat sich im TSDP bestätigt.

Der Beschwerdeprozess verdeutlicht, dass es vor allem durch die Kooperation der Beschwerdeführenden mit den NGOs gelungen ist, die institutionelle und politische Aufmerksamkeit auf die lokalen Auswirkungen des Projekts zurichten. Die Koalition der Beschwerdeführenden und der NGOs fungierte als Korrektiv und hat den in der Bedingungsanalyse identifizierten Schwachstellen des Rechenschaftssystems zu Beginn des Projektverlaufs ausgeglichen (5B3).

Das IP verweist darauf, dass es auch während des Beschwerdeverfahrens *Leadership* auf hoher hierarchischer Ebene bedarf, um institutionelle Reaktionen hervorzurufen (vgl. IP 2016c: 95). Diese Interpretation deckt sich mit dem Befund der Bedingungsanalyse, dass es externen politischen Druck und interne Initiativen von Führungskräften (*Leadership*) bedarf, um hinderliche Einflussfaktoren im Umfeld des IP auszugleichen (5B4). Die Registrierung der Beschwerde wird dabei als Ausgangspunkt der Phase interpretiert, indem es durch die politische Bedeutung des IP-Prozesses gelingt, *Bureaucratic Politics*, hinderliche Anreize, eine mangelnde Lernkultur und fehlende Standardabläufe zu überwinden.

Der Beschwerdeprozess hat im weiteren Verlauf als Korrektiv für die mangelnde Aufsicht über das WB-Management fungiert, sodass das Exekutivdirektorium das Management intensiv beaufsichtigt und dazu veranlasst hat, umfangreiche Abhilfemaßnahmen umzusetzen (Kap. 6.4.6). Des Weiteren hat die US-Regierung eine entscheidende Rolle im Hinblick auf die Abmilderungsmaßnahmen nach Finanzierungsabbruch gespielt. Die US-ED, Mitglieder des US-Finanzministeriums und der *US Agency for International Development* (USAID) haben das Management veranlasst, die institutionellen Veränderungen, die im Zuge des Falles vorgenommen worden waren, weiter voranzutreiben (vgl. Berger 2018: 12).

Dass die Praktiken des IP, hinsichtlich der Wirkung als Korrektiv, umkämpft sind (5B2), wurde im TSDP bestätigt. In Reaktion auf den Untersuchungsbericht diskutierte das Exekutivdirektorium, ob das IP für die Überwachung des Management-Aktionsplans und somit die Abhilfemaßnahmen ein temporäres Mandat zugesprochen werden sollte. Ein Mitglied des Exekutivdirektoriums gab an, dass dies vom US-amerikanischen Exekutivdirektorium gefordert wurde. Der Vorschlag wurde abgelehnt, auch vom deutschen Exekutivdirektorium.<sup>12</sup> Ein solcher Vorstoß kann als Versuch seitens des US-ED

---

12 Informelles Gespräch.

gedeutet werden, die institutionelle Aufmerksamkeit aufrechtzuerhalten, um sicherzustellen, dass Abhilfemaßnahmen vom Management umgesetzt werden.

#### 6.4.2 Die Wirksamkeit des Inspection Panels wird durch bürokratische und kulturelle Einflussfaktoren beschränkt (6B2)

Der Beschwerdeverlauf legt offen, dass die Wirksamkeit des IP hinsichtlich der Vermeidung negativer Auswirkungen zu einem frühen Zeitpunkt der Beschwerde durch vielfältige prozessuale (5B3), bürokratisch-politische (5B2) und organisationskulturelle Faktoren begrenzt ist (5B7). Einer Projektbeteiligten zufolge stellt dies ein wesentliches Problem für die Wirksamkeit des IP dar: »Everything which is interposed between the complaining and the panel is denting into the ability of the panel to find the actual thing, by time delay, by postponing, things change, people die, and so on, so forth. You don't find the facts. Complaint should be eligible for an investigation immediately.« (I.21: 737–740)

Bezogen auf den IP-Prozess wird dies am Zulassungskriterium C sichtbar. Die Notwendigkeit, Beschwerden zunächst an das Management richten zu müssen, verlagert die Verantwortung auf die betroffenen Menschen. Insbesondere vor dem Hintergrund jener Auswirkungen, die mit der Vertreibung und Umsiedlung einhergehen, stellt dieses Kriterium eine schwer zu überwindende Zugangsbarriere dar. Durch fehlerhaftes Verhalten seitens des Managements<sup>13</sup> wurde die Hauptuntersuchung des IP verzögert und somit verursacht, dass die Menschen vor Ort weiterhin den negativen Auswirkungen ausgesetzt waren (Kap. 6.3.1).

Einem IP-Mitglied zufolge sei das TSDP zudem ein Paradebeispiel dafür, wie das Management eindeutige Hinweise auf grobe Richtlinienverstöße über Monate hinweg ignoriert habe (I.10: 599–635). Dem IP zufolge habe sich das Management zu sehr darum bemüht, Reputationsschäden zu verhindern (vgl. IP 2016c: 94). Das IP wirft dem Bauunternehmer direkt und der WB hinsichtlich ihrer Verantwortung indirekt vor, dass die Bauarbeiten und demzufolge die Projektdurchführung gegenüber der Unversehrtheit der Menschen vor Ort priorisiert wurden (vgl. IP 2016c: 101) (5B10). Die formellen Strukturen und Standardabläufe des Managements sind nicht robust genug, um sicherzustellen, dass Informationen zu negativen Auswirkungen vor Ort an die richtigen Stellen weitergeleitet und durch institutionelles Handeln adressiert werden.

Als ein Ausdruck für eine für das IP hinderliche Organisationskultur (5B7) ist die Annahme hervorzuheben, dass das IP sowie NGOs lediglich aus Eigeninteresse Beschwerden identifizieren (Kap. 5.1.5). Die Annahme lässt sich mit den quantitativen Trends widerlegen. In 73,5% (114) der eingereichten Beschwerden wurde keine Hauptuntersuchung durchgeführt. Auch unter Berücksichtigung aller Beschwerde-mechanismen lässt sich der Vorwurf nicht halten. Es zeigt sich, dass in 80,6% (1452) der eingereichten Beschwerden keine Richtlinienüberprüfung durchgeführt wurde (Kap. 6.2.1).

13 U.a. Mängel in der Folgenabschätzung, unzureichende Konsultation, mangelnde Vorbereitung der Umsiedlungsmaßnahmen, fehlender Beschwerdemechanismus auf Projektebene, mangelndes *Monitoring*, verzögertes Berichtswesen.

Die Ablehnung seitens des Managements gegenüber einer unabhängigen Kontrolle durch das IP (5B2) wird auch in den Lösungsansätzen verdeutlicht. Um die Probleme innerhalb der Kommunikation zu analysieren, hat das Management auf operationeller Ebene zunächst ein *Diagnostic Review* des TSDP durchgeführt. Hierbei wurde die Kommunikation mit der Regierung, die Risikoabschätzung, die interne Kommunikation und »the adequacy of Bank Management responses to specific challenges, in particular following the first complaint letter to the Inspection Panel in December 2014« (WB 2016b: 7) untersucht. Um auf die in der Beschwerde identifizierten Probleme, effektiver reagieren zu können, unterbreitet das Management folgenden Vorschlag:

»The Bank must find ways to respond more rapidly, effectively and comprehensively to serious allegations such as those raised in this case. While a »fact-finding« mission may be a necessary first step, it must be staffed by a multidisciplinary and independent team, with prior experience in addressing similar concerns. An independent team is also needed to make the hard calls that governments may find uncomfortable. The main task of such a team should be to provide Management within 30 days of receiving a complaint with (i) a clear understanding of the situation on the ground; and (ii) recommendations on addressing the allegations in a practical manner. To ensure this, greater corporate oversight is required to guide teams' efforts in reviewing and addressing complaints received by the Bank, including the ability to independently decide to escalate issues to more senior managers depending on the complaints' risk profile and the progress made in addressing the issues.« (WB 2016b: 17)

Anstatt der Etablierung eines neuen Teams, wären vor dem Hintergrund des Beschwerdeverfahrens sowie der Verfehlungen auf Seiten des Managements, Vorschläge für die Mandatserweiterungen naheliegend, die auf die Stärkung eines bereits etablierten, multidisziplinären und unabhängigen Gremiums innerhalb der WB, dem IP, abzielen.

Positiv hervorzuheben sind neue Standardabläufe zwischen den WB-Länderbüros, dem IP und dem GRS, um den Schutz von Beschwerdeführenden zu verbessern (vgl. WB 2016b: 23). Um die interne Beschwerdeverarbeitung zu verbessern, werden zukünftig alle Beschwerden des IP, die nicht registriert werden, automatisch an den GRS weitergeleitet, sodass der operative Bereich und Projektteams darüber in Kenntnis sind. Beschwerden, die direkt an Projektteams oder WB-Länderbüros gerichtet werden, müssen ebenfalls beim GRS registriert werden (ebd.: 44). Um die Überwachung der Richtlinieneinhaltung zu verbessern, wurden regelmäßige Treffen etabliert, in denen bspw. Hochrisikoprojekte zusätzlich überprüft werden und dabei eingereichte Beschwerden des IP und beim GRS im Hinblick auf die Richtlinieneinhaltung zu diskutieren (vgl. WB 2016b: 31). Sofern Erkenntnisse aus diesen Treffen effektiv an das Exekutivdirektorium kommuniziert würden, könnten diese die Aufsichtsfunktion des Exekutivdirektoriums zu einem frühen Zeitpunkt einer Beschwerde sinnvoll ergänzen (5B4, 6B1). Die Maßnahmen erscheinen zudem als Formalisierungen bisheriger informeller Interaktionen zwischen GRS und dem IP sinnvoll, um Teilaspekte der fehlenden Standardabläufe und Kooperationshindernisse zu adressieren (5B1).

### 6.4.3 Der Beschwerdeprozess regt systematische Problemanalysen und Kooperationen im Rechenschaftssystem an (6B3)

Das IP hat in seinem Untersuchungsbericht verdeutlicht, dass sich die Analyse und Behebung der Problemursachen im Zusammenhang mit der Beschwerde über die projektspezifischen Bedingungen hinausgehen müssen.

Neben den rhetorischen Reaktionen wie den Pressestatements zum Finanzierungsabbruch wurde in Reaktion auf die Beschwerde eine *Gender-Based Violence Task Force* (GBV-Task-Force) gegründet, die innerhalb von neun Monaten Empfehlungen für institutionelle Veränderungen erarbeiten sollte (ebd.: 52). Die GBV-Task-Force setzte sich zusammen aus Expertinnen aus VN-Gremien, NGOs und Vertreterinnen des Managements. Die GBV-Task-Force hat im Juli 2017 ihren Abschlussbericht veröffentlicht, der institutionenweite Reformempfehlungen enthält (WBG 2017). Die GBV-Task-Force empfiehlt zudem eine unabhängige Evaluierung der Umsetzung aller Empfehlungen durch die IEG nach vier Jahren (ebd.: 8).

Das Management hatte zu diesem Zeitpunkt bereits mit einem umfangreichen Bericht mit dem Titel *Lessons Learned and Agenda for Action* (WB 2016b) reagiert und darin seine internen Lehren aus dem Beschwerdeprozess dargelegt:

»The objective of this process has been to extract lessons from the TSDP experience and elsewhere that could help strengthen the Bank's responsiveness and address the internal institutional weaknesses that the project revealed. [...] The process has worked from the premise that there were weaknesses in Bank performance through all phases of the TSDP project cycle – from the way the project was prepared and supervised, to the way the Bank responded when complaints arose.« (WB 2016b: 6–7)

Gleichwohl der Bericht die aufgetretenen Probleme auch auf »troubling confluence of events« sowie auf ein »complex social environment« zurückführt (vgl. WB 2016b: 7–8), verdeutlichen die Maßnahmen, bspw. anhand der Überprüfung der Projektportfolios und daraus resultierende *Guidance Notes* (WB 2016c, 2020g), dass die Problemanalyse strukturell ausgerichtet und somit das TSDP nicht als Einzelfall betrachtet wurde. Der IP-Untersuchungsbericht habe zudem als Lerninstrument für das Management gedient (vgl. WB 2016b: 7–8).

Im November 2017 hat die WB ihren Management-Aktionsplan zur Umsetzung der Empfehlungen der GBV-Task-Force veröffentlicht (WB 2017b), indem sie u.a. der unabhängigen Überprüfung durch die IEG zustimmt (ebd.: 10). Die Zusage zu einer unabhängigen Evaluierung stellt eine weitere Verstärkung der Kooperation innerhalb des Rechenschaftssystems dar (5B1, 6B4) und erscheint notwendig, da diejenigen Reformvorschläge, die auf Veränderungen innerhalb des Managements abzielen, bisher nicht zufriedenstellend umgesetzt wurden (Kap. 5.1.5).

Positiv hervorzuheben ist eine durchgeführte Überprüfung zu den besten Praktiken im Hinblick auf Risiken im Zusammenhang mit dem Zustrom von Arbeitskräften im Projektgebiet (*Labor Influx*). Auf der Basis der Überprüfung wurde eine *Guidance Note* (WB 2016c) verfasst, die an alle Mitarbeiterinnen ausgeben wurde. Zudem wurden weltweit Trainings zu deren Anwendung umgesetzt (vgl. WB 2016b: 33). Darüber hinaus wurde

ein *Portfolio Review* durchgeführt, um Risiken für Kinderarbeit und Kindesmissbrauch im Portfolio Ugandas zu identifizieren (ebd.: 8). Hinzu kam ein *Safeguard Performance Review*, das sich auf alle aktiven und sich in Vorbereitung befindlichen Projekte im Portfolio Ugandas bezieht (ebd.: 8). Die Überprüfung unter Berücksichtigung der ebenfalls neuen *Guidance Note* haben zu nachträglichen Korrekturmaßnahmen im Hinblick auf die Vermeidung von Risiken geschlechtsspezifischer Gewalt in 16 von 17 aktiven Projekten in Uganda geführt (vgl. WB 2020b: 3). Es ist nicht abzuschätzen, inwiefern diese Korrekturen präventive Wirkung hatten, jedoch verdeutlicht die Tatsache, dass 16 von 17 aktiven Projekte korrigiert werden mussten, gleichermaßen auf mangelnde Qualität und das präventive Potenzial.

Der Beschwerdeverlauf war durch Konflikte um die Verantwortungszuweisungen zwischen den unterschiedlichen Akteuren geprägt. Die Analyse der Interaktionsverhältnisse zwischen dem IP und dem Management hat verdeutlicht, dass eine zentrale Konfliktlinie entlang der Frage nach Verantwortungszuweisungen zwischen Management auf der einen und dem Kreditnehmer auf der anderen Seite verläuft. Das IP ist jedoch laut Mandat nur dazu befugt, Richtlinienverstöße aufseiten des Managements zu untersuchen. Unabhängig davon nahm die Häufigkeit der Interaktion und Kooperationsbereitschaft zwischen Management und Kreditnehmer im Verlauf des Beschwerdeverfahrens deutlich zu. Das IP führte durch die Beschwerde zu mehr Kooperation zwischen Akteuren, die formell entkoppelt sind (5B1). Der IP-Prozess fungierte demnach als eine formalisierte Aushandlung dieses Konflikts.

Diese Konfliktlinie besteht seit Entstehung des IP und prägen die Interaktionsverhältnisse der involvierten Akteure bis heute (5B2). Zahlreiche Maßnahmen seitens der WB zielen auf eine Formalisierung von jenen Verantwortlichkeiten ab, die durch den IP-Untersuchungsbericht auf die politische Agenda gesetzt wurden. Dabei wird deutlich, dass die Formalisierung vor allem die Rolle des Kreditnehmers und der Durchführungsorganisationen adressiert. Das Management empfiehlt bspw., dass die WB zukünftig einen Dialog mit der Regierung Ugandas dazu führen sollte, wie nationale Gesetze und Institutionen im Hinblick auf Landnahme und Umsiedlung gestärkt werden können (vgl. WB 2016b: 26).

Die Beschwerde zum TSDP hat außerdem dazu geführt, dass die WB nicht nur mit dem verantwortlichen Verkehrsministerium in einen engen Austausch getreten ist, sondern auch mit der Regierung Ugandas. In diesen Dialogen ging es darum, wie man mit den negativen Folgen im Rahmen von Infrastrukturprojekten umgehen solle. Umweltspezialistinnen der WB haben in diesem Rahmen von Workshops mit den Mitarbeiterinnen der verantwortlichen Ministerien durchgeführt. Ziel dieser Workshops war es, einen *National Social Risk Management Set of Standards* zu entwickeln, die es den Ministerien ermöglicht systematisch mit diesen Problemen umzugehen. Laut Aussage einer Projektbeteiligten wäre es nicht zu diesen Dialogen gekommen, wenn es die Beschwerde beim IP nicht gegeben hätte (I.26: 359–361).

#### 6.4.4 Der Beschwerdeprozess löst weitreichende institutionelle und politische Reaktionen aus (6B4)

Das Management gibt an, dass in Reaktion auf die im Beschwerdeprozess identifizierten Problembereichen<sup>14</sup> zusätzliches Personal eingestellt wurde, bestehende Dokumente aktualisiert und ergänzt sowie Trainings für WB-Mitarbeiterinnen implementiert wurden (vgl. WB 2016b: 30–42). Über die Empfehlungen der *GBV-Task-Force* hinaus habe die WB die Kapazitäten der Projektteams erhöht, die Rolle der regionalen Richtlinienexpertinnen gestärkt und die Methoden zur Kapazitätseinschätzung und Überwachung der Bauunternehmen verbessert (ebd.: 34–37). Die WB gibt zudem an, dass zusätzliche Expertinnen zur Einschätzung von Sozialrisiken und Einschätzung von Kapazitäten eingestellt werden (ebd.).

Hinsichtlich der Reichweite der Maßnahmen der *GBV-Task-Force* ist anzumerken, dass diese in den Verhandlungen zur 18. IDA-Wiederauffüllung aufgegriffen wurden (vgl. WB 2017a: 34). Die IDA-Wiederauffüllung ging u. a. mit den Bedingungen einher, zu erfassen, wie viele IDA-Kreditvergaben geschlechtsspezifische Gewalt adressieren, darauf reagieren und in wie viel Prozent der IDA-Kreditvergaben genderspezifische Projektergebnisse berichtet wurden (ebd.: 79). Dass die Forderungen der *GBV-Task-Force* in den IDA-Verhandlungen aufgegriffen wurden, verweist auf die politische Aufmerksamkeit, die die Beschwerde erzeugt hat.

Die IP-Untersuchung und die politische Arbeit der NGOs führte nicht nur zu einer Anhörung des *Financial Committee* des Kongresses mit dem Titel *Examining Results and Accountability at the World Bank* (22.03.2017), in dem die Ursachen für die negativen Auswirkungen des TSDP diskutiert wurden (vgl. HCFS 2017a).<sup>15</sup> Die Anhörung resultierte in einem Gesetzesentwurf den *World Bank Accountability Act of 2017*, der von Andy Barr am 20. Juli 2017 vorgestellt wurde. In einem Bericht zum Gesetzesentwurf vom 7. September 2017 führt der Ausschuss aus, dass die Zielsetzung des Gesetzes sei, Anreize für Reformen zur Stärkung von Rechenschaftspflicht im Hinblick auf die Wirkung der Kreditvergabe zu schaffen (vgl. HCFS 2017b: 3). Die Gründe, aus denen die WB ihre Mission Armut zu reduzieren nicht erreiche, seien folgende:

»Institutional incentives that prioritize generating high loan volume rather than delivering results and managing projects capably. According to the Bank's Independent Evaluation Group, staff incentives have long been geared toward approval of new lending, which can undermine attention to development outcomes and learning from project experience. Such incentives reflect a ›pressure to lend‹ that has been documented since at least 1992, in a Bank management review now commonly known as the ›Wapenhans Report.‹ *Lending to corrupt regimes that abuse their citizens and trample on economic freedom for the poor. [...] Insufficient attention paid to auditing Bank initiatives for corruption.*« (HCFS 2017b: 4, Herv. i.O.)

14 U. a. Richtlinienüberwachung, Risikoeinschätzung, Kapazitätseinschätzung, Auswirkungen durch temporäre Zuwanderung von Arbeitskräften, geschlechtsspezifische Gewalt.

15 Die Videoaufzeichnung der Anhörung kann hier eingesehen werden: [https://www.youtube.com/watch?v=F5Md\\_ZmOKU](https://www.youtube.com/watch?v=F5Md_ZmOKU) (letzter Aufruf: 30.08.2023).

Das Gesetz ist am 18. Januar 2018 in Kraft getreten. Es sieht vor, dass in den Fiskaljahren 2018 bis 2023 jeweils 15% der zugesagten Finanzmittel der USA für die IDA-Wiederauffüllung zurückgehalten werden sollen, bis das US-Finanzministerium gegenüber dem Kongress bestätigt, dass die WB

» (A) is implementing institutional incentives, including through formal staff evaluation criteria, that prioritize poverty reduction, development outcomes, and capable project management over the volume of the Bank's lending and grant making; (B) is taking steps to address the management failures described in Investigation Report 106710-UG, and to prevent their recurrence [...] and (C) is taking measures to strengthen its management of trust funds with the goal of increasing the accountability of the trust funds for poverty reduction and development outcomes.« (HCFS 2018: 3)

Zusätzliche 15% der zugesagten Finanzmittel sollen zurückgehalten werden, bis das US-Finanzministerium dem US-Kongress bestätigt, dass die WB u. a. Maßnahmen zur Aufdeckung und Reduzierung von Korruption in DPLs<sup>16</sup>, unternommen hat (ebd.). An dieser Stelle lässt sich festhalten, dass in Reaktion auf die IP-Beschwerde ein Gesetz entstanden ist, welches die Vergabe von Finanzmitteln der US-Regierung an die WB an die Erfüllung von Bedingungen knüpft. Die Bedingungen adressieren dabei vor allem die systemischen Fehler, die innerhalb des Managements im Hinblick auf den Umgang mit der IP-Beschwerde zum TSDP identifiziert wurden. Eine solche politische Reaktion ist als weitreichend einzuschätzen. Anzumerken bleibt wiederum, dass bereits mit der IDA-Wiederauffüllung im Jahr 2013 Bemühungen unternommen wurden, das Berichtswesen zu Genderaspekten systematisch zu stärken und diese auch im Projektdesign zu integrieren (vgl. IEG 2016: 108). Im Hinblick auf die sogenannte *Gender Flag* verweist IEG (2016) jedoch darauf, dass die Erfassung nicht erfolgreich umgesetzt wurde. IEG kritisiert diesen Ansatz dahingehend, dass Projekte nur zu Beginn hinsichtlich der notwendigen Maßnahmen bewertet werden und bspw. nicht die Umsetzung der Maßnahmen während der Projektdurchführung unterstütze. Lokale Bedingungen und unbeabsichtigte Folgen würden nicht erfasst. Dieses Managementtool könne nicht sicherstellen, dass die Projektverantwortlichen gender-spezifischen Maßnahmen mehr Aufmerksamkeit zukommen lassen. Zudem stellt IEG fest, dass viele Projekte, auf die die Kategorie nach WB-Kriterien zutrefte, nicht gekennzeichnet wurden. IEG unterstreicht, dass so lange das Berichtswesen nicht verpflichtend sei, die notwendigen Informationen nicht erfasst würden (vgl. IEG 2016: 18, 108, 110).

Hervorzuheben sind mehrere Maßnahmen zur Stärkung der Auftragsvergabeprozesse (*Procurement*). Das *Procurement Department*<sup>17</sup> der WB hat im November 2020, basierend auf der Empfehlung der *GBV-Task-Force*, einen GBV-Mechanismus installiert. Dieser schließt Unternehmen und Subunternehmen für zwei Jahre von der Umsetzung von weltbankfinanzierten Projekten aus, wenn diese gegen die Anforderungen zur Vermeidung von *Sexual Exploitation and Abuse* (SEA) und *Sexual Harassment* (SH) verstoßen:

16 Zum Anteil der DPLs an IP-Beschwerden siehe Tabelle 3. Zur Rolle von DPLs als Kreditvergabemittel siehe Kapitel 7.2.3.

17 Website des *Procurement Departments*: <https://www.worldbank.org/en/projects-operations/products-and-services/procurement-projects-programs> (letzter Aufruf: 30.08.2023).

»The Bank is the first Multilateral Development Bank (MDB) to implement measures which ensure that contractors and subcontractors who don't comply with these critical requirements will not receive further Bank-financed contracts anywhere in the world for a period of two years« (WB 2020c).

Hervorzuheben ist, dass die Kreditnehmer über die rechtlich bindenden Kreditverträge dazu verpflichtet werden, die Standards zur Vermeidung von SEA-SH bei den durchführenden Unternehmen einzufordern und zu überprüfen. In den Anträgen zur Auftragsvergabe (*Standard Procurement Documents – SPD*) wird auf den GBV-Mechanismus und die daraus resultierenden Anforderungen verwiesen. Alle Projektmitarbeiterinnen müssen u. a. einen *Code of Conduct* unterschreiben, es müssen externe Expertinnen engagiert werden, um Trainings für die Mitarbeiterinnen durchzuführen, und zudem muss ein Berichtswesen etabliert werden, in welchem alle Verdachtsfälle dokumentiert und zum *Supervising Engineer*, dem Kreditnehmer und der WB berichtet werden (vgl. WB 2017d; IP 2020a: 39).

Der GBV-Mechanismus konzentriert sich ausschließlich darauf, ob der Auftragnehmer seinen vertraglichen Verpflichtungen zur Verhinderung von SEA-SH nachgekommen ist und im Falle des Auftretens von Beschwerden entsprechend reagiert hat. Die vertraglich festgehaltenen Anforderungen an die Umsetzung wurden deutlich gestärkt, die Kontrolle der Auftragnehmer bleibt jedoch alleinig in Verantwortung des Kreditnehmers (vgl. WB 2020c). Der GBV-Mechanismus wird zudem hinsichtlich seiner Unabhängigkeit und Wirksamkeit kritisiert. Die Betroffenen haben keinen direkten Zugang zum Beschwerdeverfahren und sind auch nicht an der Untersuchung beteiligt. Auf der anderen Seite sind sowohl die Kreditnehmer als auch die Unternehmen in den Auswahlprozess des Gremiums involviert, welches die Einhaltung der Richtlinie überprüft (vgl. BWP 2021: 11). Der GBV-Mechanismus gilt für Auftragsvergabeprozesse seit Januar 2021. Die Anforderungen sind in die *Standard Procurement Documents* integriert. Der GBV-Mechanismus gilt jedoch nur für jene Auftragsvergabeprozesse, in denen eine hohes Risiko für sexuelle Ausbeutung und Missbrauch festgestellt wurde (vgl. WB 2020a), sodass jene Projekte, in denen das Risiko fehlerhaft zu gering eingeschätzt worden ist, nicht erfasst würden. Dies erscheint als relevant, da die IEG die fehlerhafte Risikoeinschätzung als ein strukturelles Problem und Ursache für negative Auswirkungen in WB-Projekten nachgewiesen hat. Dies konnte auch für das TSDP nachgewiesen werden. Der GBV-Mechanismus, der hinsichtlich seiner Wirksamkeit von einer korrekten Risikoeinschätzung abhängig ist, läuft somit Gefahr aufgrund seines Designs und der bestehenden Anreize, in seiner Wirksamkeit beschränkt zu werden.

Es wurden jedoch auch auf Seiten der WB zusätzliche Maßnahmen zur Risikoeinschätzung eingeführt, die bereits in der Projektvorbereitung ansetzen sollen und die Projektleiterinnen bei der Handhabung der Risiken unterstützen. Wird ein hohes Risiko für SEA/SH festgestellt, sind die Projektleiterinnen angehalten GBV-Spezialistinnen hinzuzuziehen (vgl. IP 2020a: 41). Aber auch der Erfolg dieser Maßnahmen bleibt von der korrekten Risikoeinschätzung abhängig.

Das IP hebt zudem positiv hervor, dass es unter Anwendung des ESF leichter werde, Richtlinienverletzungen im Hinblick auf GBV nachzuweisen, da dieser eine Direktive<sup>18</sup> enthält, aus der die Sorgfaltspflichten der WB-Mitarbeiterinnen hervorgehen (ebd.: 40).

Das IP selbst verweist auch darauf, dass die IP-Beschwerden zu den Projekten in Uganda und DRK<sup>19</sup> auf die Arbeit anderer MFIs ausgewirkt haben. Das IFC-Management, der CAO sowie die Beschwerdemechanismen der *Asian Development Bank* und des *Green Climate Funds* haben Handlungsanweisungen veröffentlicht, die die Empfehlungen der *GBV-Task-Force* und Empfehlungen aus den Untersuchungsberichten beinhalten (vgl. IP 2020a: 41–42).

#### 6.4.5 Das Inspection Panel beeinflusst alltägliche Praktiken, ohne die Organisationskultur zu verändern (6B5)

Der IP-Prozess hat weitreichende institutionelle Reaktionen ausgelöst, die die *entwicklungspolitischen* Praktiken stören und bestehenden Organisationskulturen zuwiderlaufen. Dabei wurde deutlich, dass die Auseinandersetzung des Managements mit der Arbeit des IP und vor allem der Beschwerdebearbeitung als unproduktive Zeit angesehen wird. Die Reaktionen auf das IP erfolgen demnach nicht freiwillig (5B6, 5B7).

Das Management gibt an, dass der Finanzierungsabbruch weiterer Projekte über das TSDP hinaus unfair gewesen sei: »Only the funds for the problematic one should be withdrawn.« (WB 2017c: 70) Trotz des Wissens über die massiven negativen Einflüsse, die das TSDP für mehrere tausend Menschen hatte, bewertet eine Projektbeteiligte die institutionelle Reaktion der WB auf die IP-Beschwerde wie folgt: »My opinion is that the institution overreacted. We should have said, this is really serious, this is really important. We should deal with this, here's guidance, and let's follow up with this on any new projects« (I.26: 365–367). Die interne Aufarbeitung wird als übertrieben bewertet, denn »it came at a very, very large cost internally at this institution« (I.26: 362). Inwiefern die Reaktion angemessen hinsichtlich der negativen Auswirkungen erscheint, findet keine Erwähnung. Die politische Signalwirkung der Maßnahmen wird wiederum anerkannt:

»Valuable, in terms of sending signals, and for the political economy of everything. But operationally at my level, which is much more low level if you like, I'm not convinced it was the right balance of use of effort and resources. I think you could have drawn those conclusions in a much simpler way.« (I.26: 372–375)

Ein Mitglied des Exekutivdirektoriums gab an, dass sie im Nachgang der Aufarbeitung des TSDP die Befassung mit dem IP ca. 40% ihrer Arbeitszeit ausmache, obwohl sie für zahlreiche andere Themen zuständig sei. Der hohe Zeitaufwand resultiere aus komplexen Beschwerde- und Reformprozessen, die begleitet werden müssten. Man befasse sich mit jedem Fall, der beim IP eingehe. Die Beschwerdefälle wirkten weit über den eigentlichen Prozess hinaus (I.15: 185–218).

18 Bank Directive: Addressing Risks and Impacts on Disadvantaged or Vulnerable Individuals or Groups (März 2021).

19 IP-Beschwerde Nr. 120: High Priority Roads Reopening and Maintenance (DRC, 2017).

Die Beschwerde hat dazu geführt, dass viele der involvierten WB-Mitarbeiterinnen und -Managerinnen bis zu über einem Jahr ausschließlich mit der Aufarbeitung des Falls beschäftigt haben und aktive Projekte überprüften, um herauszufinden, ob ähnliche Probleme vorhanden sind (6B3).

Das weder die im Beschwerdeverfahren zum TSDP identifizierten negativen Auswirkungen als auch die Verfehlungen auf Seiten des Managements einen Einzelfall darstellen, wird durch eine weitere Beschwerde verdeutlicht, die das IP am 3. August 2017 von betroffenen Menschen aus Goma in der Demokratischen Republik Kongo (DRK) zu einem weiteren Straßenbauprojekt<sup>20</sup> empfangen hat. Die Beschwerde verweist ebenfalls auf den Verlust von Eigentum, den Verlust von Lebensgrundlagen, die Anwendung von Gewalt – einschließlich geschlechtsspezifischer Gewalt – und die Beschlagnahmung von Ressourcen der Indigenen Gemeinschaften als Folge der Durchführung des Projekts. Es handelt sich ebenfalls um eine IDA-Krediterweiterung, in diesem Fall die zweite um 125 Mio. US \$ im Februar 2016. Der ursprüngliche Kredit von 50 Mio. US \$ wurde wie das TSDP im Jahr 2008 genehmigt und 2011, ebenfalls wie das TSDP in Uganda, um weitere 63,3 Mio. US \$ erweitert (vgl. IP 2018a: vii). Auch in diesem Fall ist es dem Management nicht gelungen, die Fälle sexueller Gewalt frühzeitig zu identifizieren (ebd.: viii). Das IP hat wiederum festgestellt, dass trotz sicherheitspolitisch riskanter Bedingungen in der DRK die Krediterweiterungen umgesetzt wurden. Dies erfolgte ohne die Risikoanalysen<sup>21</sup> entsprechend den Bedingungen zu erneuern (ebd.: x). Wie im TSDP hat es auf Projektebene keinen funktionierenden Beschwerdemechanismus (GRM) gegeben (ebd.: xi).<sup>22</sup> Eine weitere Parallele zur Reaktion auf das TSDP ist, dass lange bevor der IP-Untersuchungsbericht im April 2018 veröffentlicht wurde, bereits im November 2017 die Kreditzahlungen nicht nur für den direkt betroffenen Straßenabschnitt, sondern auch für vier weitere Straßen, die über den Kredit erneuert werden sollten, ausgesetzt wurden (vgl. WB 2019a: iii). Im vierten Projektbesuch seit Empfang der IP-Beschwerde trafen sich Vertreterinnen der WB mit Opfern sexueller Gewalt. Aufgrund der Schwere der Vorwürfe und der Mängel aufseiten des Kreditnehmers hinsichtlich des Berichtswesens habe man mit Wirkung zum 27. November 2017 die Auszahlung des Kredits gestoppt (vgl. IP 2018a: viii). Der IP-Untersuchungsbericht zur Beschwerde in der DRK erwähnt die TSDP-Beschwerde und deren Abhilfemaßnahmen und verweist so auf Verbindungen zwischen den beiden Beschwerdefällen und den institutionellen Reaktionen (ebd.: 73–75, 6B3). Im Hinblick auf die Frage, inwiefern die Projektgestaltung durch die Erfahrungen im TSDP beeinflusst wurde, geht aus der *Management Response* hervor »that lessons from the Uganda Transport Sector Development Project-Additional Financing case were not incorporated in the design of AF2, as they came only after the Project was approved« (IP 2018a: 117).

Eine IP-Mitarbeiterin gibt an, dass im Sinne der gegenseitigen professionellen Anerkennung jede IP-Beschwerde als Einzelfall zu betrachten sei: »We can have 100 cases that all look the same. The next one, we will look at it, as if it was a new case.« (I.19: 80–81) Diese Ausrichtung bezieht sich weniger auf die Analyse der Probleme auf Projektebene

20 IP-Beschwerde Nr. 120: High Priority Roads Reopening and Maintenance (DRC, 2017).

21 Investment Project Financing (OP/BP 10.00) and Environmental Assessment (OP/BP 4.01).

22 Involuntary Resettlement (OP/BP 4.12).

wie bspw. geschlechtsspezifischer Gewalt, sondern auf die Rolle des Managements als verantwortlicher Akteur.

Es wurde deutlich, dass die alltäglichen Praktiken der involvierten WB-Mitarbeiterinnen über einen langen Zeitraum durch die institutionellen Reaktionen auf die Beschwerde zum TSDP beeinflusst wurden (6B4). Es konnten jedoch keine Hinweise identifiziert werden, die auf eine Veränderung der Organisationskultur oder grundlegender Anreizsysteme (5B7, 5B8, 5B9, 5B10) verweisen.

#### 6.4.6 Der Beschwerdeprozess fungiert als Ausgangspunkt für Abhilfe (6B6)

Bereits in der Bedingungsanalyse konnten sowohl Hinweise auf präventive Wirkungen, aber auch Hinweise auf Abhilfemaßnahmen in Reaktion auf frühere IP-Beschwerden identifiziert werden (5B6). Die Beschwerde zum TSDP liefert darüber hinaus vielfältige Beispiele dafür, wie ein Beschwerdeverfahren als Ausgangspunkt von Abhilfe fungieren kann (vgl. WB 2016a, b). Die Wirkungsanalyse der Beschwerde deckt sich mit dem Befund, dass das institutionelle Handeln weitestgehend von der Wissensproduktion innerhalb der Richtlinienüberprüfungen entkoppelt und die Reichweite der Abhilfemaßnahmen von politischen Einflussfaktoren abhängig ist (5B8). Vor dem Hintergrund der quantitativen Erkenntnisse hinsichtlich des geringen Anteils an Beschwerden, die überhaupt ein Ergebnis im Sinne eines Untersuchungsberichts erzielen (Kap. 6.2.4), erscheinen die erzielten Ergebnisse auf Projektebene als weitreichend.

Ein nicht zu unterschätzender, wenn auch nicht ausreichender Beitrag zu Abhilfe kann durch eine offizielle Anerkennung der Verfehlungen und eine Entschuldigung geleistet werden. Die Anerkennung der Verfehlungen erfolgte durch den damaligen WB-Präsidenten in Form eines öffentlichen Statements (WB 2015b). Neben der Bedeutung eines solchen Statements für die Beschwerdeführenden, hat diese im Falle des TSDP zudem die institutionellen und politischen Bedingungen für die sich anschließende IP-Untersuchung verbessert und weitere, auch materielle, Abhilfemaßnahmen ermöglicht.

Noch während des Beschwerdeverfahrens leistete das IP einen zentralen Beitrag für Abhilfe indem es diejenigen Menschen identifizierte, die trotz negativer Auswirkungen bisher nicht in den Umsiedlungsplänen berücksichtigt wurden und demnach keine Ansprüche auf Kompensationen geltend machen konnten (vgl. IP 2016c: 49). Zudem wurden durch die Hauptuntersuchung des IP mindestens 600 Menschen Kompensationsansprüche zugeteilt oder ausgezahlte Kompensationen und Versicherungszahlungen erhöht (vgl. WP 2016b: 14).

Auf der Ebene der betroffenen Projektgebiete wurden weitere Abhilfemaßnahmen geleistet die nicht nur den Beschwerdeführenden zur Verfügung standen und sich zudem nicht nur auf die projektspezifischen Verfehlungen bezogen. Die WB finanzierte u.a. ein *Emergency Child Protection Response* (ECPR) Programm, welches über 1.000 Mädchen im Projektgebiet erreicht hat und wiederum zur Einführung des SCOPE<sup>23</sup> Programms führte, welches durch mehrere Geber finanziert wurde. Zielsetzung des

---

23 Supporting Children's Opportunities through Protection and Empowerment.

ECPR war es sowohl die materiellen als auch psychosozialen Bedürfnisse durch sexuellen Missbrauch betroffener Menschen zu adressieren. Dabei wurde nicht zwischen jenen Fällen unterschieden, die mit Straßenarbeitern und solchen, die mit anderen Tätern in Verbindung gebracht werden (vgl. IP 2020a: 43–44; WB 2020b: 2–3).

Eine weitere Form der Abhilfe außerhalb des Mandats der MFI kann die juristische Aufarbeitung von Straftaten darstellen. Im Zusammenhang mit Beschwerdefällen bei MFIs ist jedoch anzumerken, dass diese genau dann genutzt werden, wenn betroffenen Menschen juristische Zugänge nicht zugänglich sind. Im Hinblick auf die analysierten Beschwerdeverfahren verweist das IP darauf, dass ihnen für die im TSDP identifizierten Fälle sexueller Gewalt nur ein einziger Fall bekannt ist, in dem ein Täter rechtskräftig verurteilt wurde. Im DRK-Beschwerdefall verweist das IP darauf, dass drei eingereichte Klagen aufgrund mangelnder Beweise zurückgewiesen wurden (ebd.: 32). Umso wichtiger erscheint es, dass sich die MFIs ihre Möglichkeiten Abhilfe zu leisten ausschöpfen und dabei ihren Einfluss (*Leverage*) auf die Kreditnehmer nutzen. Vor dem Hintergrund zunehmender Kreditvergabe in fragilen und von Konflikten betroffenen Staaten, sollten die Möglichkeiten Abhilfe zu leisten bereits in die Planung der Programme und Projekte integriert werden.

Die WB schlägt einen Ansatz zur Stärkung von Abhilfemaßnahmen vor, der an den Bedingungen für die Auftragsvergabe ansetzt. Durchführungsorganisationen sollen zukünftig dazu verpflichtet werden einen *Social Performance Bond* einzurichten, auf welchen die WB im Falle von Nichteinhaltung von Sozial- und Umweltrichtlinien zugreifen kann. Der Betrag soll zusammen mit dem bereits geplanten *Performance Bond* nicht mehr als 10% der Kreditsumme betragen (vgl. WB 2016b: 41–42). Aus der Bedingungsanalyse ging jedoch hervor, dass bereits die gewöhnlichen finanziellen Rücklagen bis zu 10% der Kreditsumme umfassen und diese Summe nicht ausreicht, um Korrekturmaßnahmen in Reaktion auf eine IP-Beschwerde zu finanzieren (Kap. 5.1.4.3). Die Entscheidung darüber, ob auf die Finanzmittel zugegriffen werden kann oder nicht, soll auf der Einschätzung des *Supervisors* basieren (vgl. WB 2016b: 41–41). Im Falle des TSDP wurden jedoch auch dem *Supervisor* mangelhafte Projektüberwachung und fehlendes Durchsetzungsvermögen gegenüber der Durchführungsorganisation nachgewiesen (vgl. WB 2016b: 21). Der Zugriff auf die Finanzmittel wäre zudem von einem Akteur abhängig, der im Hinblick auf Weiterbeschäftigung und Folgeaufträge ebenfalls hinderlichen Anreizen ausgesetzt ist (5B7).

Dass der Kreditnehmer Finanzmittel aufwenden soll, entspricht dabei der beschriebenen Tendenz, die Verantwortung von der WB hin zu den Kreditnehmern zu verlagern. Um den beschriebenen Konflikten, um Schuldzuweisungen und Kostenübernahme strukturell zu begegnen, bedarf es der Anerkennung von Verantwortung sowie eine Bereitstellung finanzieller Mittel, die durch alle verantwortlichen Akteure getragen werden. Der Zugang der Finanzmittel könnte über das IP als einzige vom operativen Bereich der WB unabhängige Einheit geregelt werden, um zu vermeiden, dass sich der politische Konflikt um die Kostenübernahme auf die Entscheidung zur Kostenzuweisung vorhandener Mittel verschiebt (5B9) und damit die negativen Folgen fortwirkt.

Die jahrelange Verantwortungszurückweisung des IFC-Managements gegenüber einer Beschwerde beim CAO resultierte gar in der gerichtlichen Infragestellung der Im-

munität von IOs vor dem *US Supreme Court* (Kap. 5.2.3.8).<sup>24</sup> Darüber hinaus resultierte die institutionelle und gerichtliche Auseinandersetzung in eine externe Überprüfung des Rechenschaftssystems der IFC/MIGA, dem *External Review of IFC/MIGA Environmental & Social (E&S) Accountability, including CAO's Role and Effectiveness* (Woicke u.a. 2020). Im Zuge des Reformprozesses wird über den »*Approach to Remedial Action*« verhandelt. In diesem Kontext hat der CAO eine Analyse veröffentlicht, die auf Grundlage der behandelten Beschwerdefälle den Mangel an effektiver Abhilfe aufzeigt und Vorschläge enthält, wie die institutionellen Bedingungen verbessert werden können (CAO 2023).

Es wurde deutlich, dass das IP im untersuchten Beschwerdefall trotz eines institutionell-politisch gehemmten Umfelds als Ausgangspunkt von Abhilfe fungiert hat. Dabei konnte ich ebenfalls zeigen, dass Abhilfe dabei nicht nur auf die finanzielle Ebene beschränkt ist, sondern in unterschiedlichen Formen geleistet wurde. Der Beschwerdefall verdeutlicht jedoch auch, dass viele der negativen Folgen trotz Abhilfemaßnahmen und Kompensationen nicht mehr rückgängig gemacht werden können.

#### 6.4.7 Der Beschwerdeprozess stellt kein *Level Playing Field* dar (6B7)

Der Beschwerdeverlauf hat verdeutlicht, dass der IP-Prozess weit davon entfernt ist, einen fairen Prozess für alle Beteiligten zu ermöglichen. Im Abgleich zwischen den formellen Prozessbeschreibungen (Kap. 5.1.1.1) und informellen Interaktionen (Kap. 6.3) wurde deutlich, dass das Management über den ganzen Prozess hinweg täglich in den Austausch mit dem IP treten kann, während sich die Möglichkeiten der Beschwerdeführenden auf wenige Stunden während des Feldbesuchs, Telefonate und E-Mails beschränken. Aus der Bedingungsanalyse geht zudem hervor, dass die offizielle Beschwerdedokumentation die institutionellen Prozesse nur unvollständig darstellt (5B1). Der Beschwerdeverlauf kann nur unter Berücksichtigung der *informellen Interaktionen* und *bürokratischen Kämpfe* um Entscheidungen im Umgang mit der Beschwerde gedeutet werden (5B2).

Der 98. IP-Beschwerdefall ist jedoch auch ein Beispiel dafür, wie das IP Themen auf die Agenda setzt und so institutionelle Reaktionen anregt (5B6). Für die Rolle des IP als *Agenda Setter* war im TSDP entscheidend, wie das IP die Richtlinie zur Umwelt- und Sozialverträglichkeitsprüfung<sup>25</sup> interpretiert hat. Zum Zeitpunkt der Projektgenehmigung sei es laut Richtlinie nicht explizit erforderlich gewesen, dass der Kreditnehmer die Risiken hinsichtlich sexueller Ausbeutung oder die besonderen Risiken für Frauen und Mädchen bewerten müsse. Nichtsdestotrotz habe das IP befunden, dass die oberflächliche Vorgehensweise der WB im Zuge der Risikoabschätzungen einen Verstoß gegen die Richtlinie darstellte (vgl. Berger 2018: 12). Die Bedingungsanalyse hat diesbezüglich verdeutlicht, dass Einzelpersonen, insbesondere der IP-Vorsitzenden, im Rahmen von bürokratischen Kämpfen um die Interpretation der Richtlinien und die Entscheidung darüber, ob, welche und wie viele Verstöße in eine Beschwerde aufgenommen werden, eine

24 Türkelli (2020) nutzt das Gerichtsverfahren *Jam et al. versus IFC*, um am Beispiel der IFC herauszuarbeiten, dass diese als Privatunternehmen charakterisiert werden könne. Demzufolge sollte die IFC auch im Zuge ihrer Kreditvergabe hinsichtlich ihrer menschenrechtlichen Verpflichtungen in den Staaten der Projektumsetzung zur Verantwortung gezogen werden können.

25 OP 4.01: Environmental Assessment.

wichtige Rolle zukommt (Kap. 5.2.2.1). Es handelt sich dabei um politisch-strategische Abwägungen, die letztlich die IP-Vorsitzende trifft.<sup>26</sup> Wesentlich für diese Abwägungen erscheint dabei einerseits das bestehende und angestrebte Arbeitsverhältnis zwischen IP und Management bzw. die Unabhängigkeit des IP (5B2).

Ebenso hoch ist die Bedeutung der NGOs JFCU als Unterstützerinnen einzuschätzen. Ihnen ist es im TSDP gelungen, politische Aufmerksamkeit auf die Beschwerde zu erzeugen und aufrechtzuerhalten, sodass hinderliche Einflüsse wie bürokratische Widerstände (5B2) und mangelnde Aufsicht (5B4, 6B1) überwunden werden konnten (5B6, 6B2). Wie die untersuchte Beschwerde verdeutlicht hat, waren die Projektbetroffenen von der Unterstützung der NGOs abhängig, um regelmäßige Informationen über den Prozessverlauf zu erhalten. Die Beschwerdeführenden waren über den gesamten Beschwerdeverlauf hinweg hinsichtlich ihrer Interessenvertretung gegenüber dem Management und dem Zugang zu Informationen durch vielfältige infrastrukturelle und politische Einflussfaktoren benachteiligt. Der Befund wird durch die quantitativen Trends gestützt, denn diese verweisen darauf, dass im Rahmen von Beschwerdeverfahren häufiger Ergebnisse erzeugt werden, wenn NGOs beteiligt sind (Kap. 6.2.5).<sup>27</sup> Ich habe für das TSDP herausgearbeitet, wie unterstützende infrastrukturelle und politische Einflussfaktoren durch die Beteiligung von den NGOs verstärkt und so im IP identifizierte strukturelle Barrieren (6B1, 6B2, 6B7) temporär überwunden werden konnten.

Weder die durchaus weitreichenden Reaktionen auf operationeller und institutioneller Ebene (6B3, 6B4) noch die Abhilfemaßnahmen (6B6) adressieren die Machtungleichgewichte zwischen Projektbetroffenen und Management. Inwiefern dies im Zuge der *IP-Toolkit-Reform* erfolgt, ist Teil der anschließenden Kontextanalyse (Kap. 6.5.2). Ich werde deshalb im nächsten Kapitel die bisherigen empirischen Ergebnisse der Bedingungs- und Wirkungsanalyse im Kontext der Auswirkungen zweier für die Praktiken des IP relevanter Reformprozesse diskutieren.

## 6.5 Kontextanalyse zu aktuellen Reformprozessen

### 6.5.1 Zum Einfluss des Environmental and Social Frameworks

Der Reformprozess der *Safeguards* begann 2012 und war auf zwei Jahre angesetzt (WB 2012b). Im August 2016 wurde der neue *Environmental and Social Framework* (ESF) (WB 2016d) vom Exekutivdirektorium genehmigt. Seit Oktober 2018 gilt das ESF für alle Pro-

---

26 Die IP-Beschwerde 22 (2001) zur Tschad-Kamerun Erdöl-Pipeline wurde mehrfach als eine weitere Beschwerde genannt, in der die IP-Vorsitzende durch eine weite Auslegung des IP-Mandats und progressive Interpretation der Richtlinien den Diskurs um Menschenrechte innerhalb der WB angeregt hat.

27 Ursache hierfür können strukturelle Barrieren innerhalb der Beschwerdeprozesse sein, welche für die zugrundeliegenden Fälle der quantitativen Trends nicht untersucht wurden.

jektfinanzierungen (*Investment Project Financing*, IPF).<sup>28</sup> Das ESF besteht aus einem *Vision Statement* (WB 2016d: 1–3), der *Environmental and Social Policy for Investment Project Financing* (ESPIP)<sup>29</sup> (vgl. WB 2016d: 3–11) und aus den zehn *Environmental and Social Standards* (ESS) (ebd.: 13–101).<sup>30</sup> Die konkrete Umsetzung der ESPIP durch die WB-Mitarbeiterinnen wird in der *Environmental and Social Directive for Investment Project Financing* beschrieben. Zudem wird der ESF durch eine weitere Direktive<sup>31</sup> ergänzt, die beschreibt, wie WB-Mitarbeiterinnen sicherstellen sollen, dass Risiken für benachteiligte Menschen im Rahmen der Umsetzung der ESPIP berücksichtigt werden.

Zwischen den *Safeguards* und dem ESF lassen sich mindestens drei strukturelle Veränderungen identifizieren: Erstens, im Unterschied zu den *Safeguards*, in denen die Anforderungen an Kreditgeber und Kreditnehmer geregelt waren, separiert der neue ESF die Verantwortlichkeiten. Während die ESPIP die Anforderungen an die WB enthält, sind die Anforderungen an den Kreditnehmer in den zehn ESS niedergeschrieben. Zweitens wurde durch den ESF eine Verlagerung der Verantwortlichkeiten umgesetzt. Der Großteil der Verantwortlichkeiten im Hinblick auf die Sorgfaltspflichten für Umwelt- und Sozialrisiken, die zuvor gemeinsam getragen wurden, werden über die ESS dem Kreditnehmer zugeschrieben. Drittens ist das ESF durch einen agilen Projektmanagementansatz geprägt. Es ist ein klarer Trend weg von definierten Fristen vor Projektzusage, hin zu Prozessanforderungen mit zeitlich flexiblen und projektspezifischen Zielsetzungen zu erkennen.

Im Hinblick auf die empirischen Erkenntnisse stellt sich die Frage, inwiefern diese Veränderungen Einfluss auf das IP haben, präventiv zu wirken (5B6), frühzeitig negative Folgen festzustellen (5B3, 6B2), Abhilfe zu leisten (6B6) und letztlich institutionelles Handeln anzuregen. Da bisher keine empirischen Analysen von IP-Beschwerden vorliegen, die auf dem ESF basieren, können die Auswirkungen auf die Praktiken des IP nicht abschließend geklärt werden.<sup>32</sup> Dennoch sollen mögliche Auswirkungen für die Bedin-

28 Alle weiteren Anforderungen an *Investment Project Financing* werden in der IPF-Richtlinie geregelt: <https://ppfdocuments.azureedge.net/83f4ddea-a11e-4346-ab90-94ceb61ce03e.pdf> (letzter Aufruf: 30.08.2023).

29 Die E&S IPF-Richtlinie ersetzt folgende Richtlinien und Verfahrensbeschreibungen: OP/BP4 .00, Piloting the Use of Borrower Systems to Address Environmental and Social Safeguard Issues in Bank-Supported Projects, OP/BP4 .01, Environmental Assessment, OP/BP4 .04, Natural Habitats, OP4 .09, Pest Management, OP/BP4 .10, Indigenous Peoples, OP/BP4 .11, Physical Cultural Resources, OP/BP4 .12, Involuntary Resettlement, OP/BP4 .36, Forests, and OP/BP4 .37, Safety of Dams.

30 Die zehn Standards umfassen: (1) Assessment and Management of Environmental and Social Risks and Impacts; (2) Labor and Working Conditions; (3) Resource Efficiency and Pollution Prevention and Management; (4) Community Health and Safety; (5) Land Acquisition, Restrictions on Land Use and Involuntary Resettlement; (6) Biodiversity Conservation and Sustainable Management of Living Natural Resources; (7) Indigenous Peoples/Sub-Saharan African Historically Underserved Traditional Local Communities; (8) Cultural Heritage; (9) Financial Intermediaries; (10) Stakeholder Engagement and Information Disclosure.

31 Bank Directive: Addressing Risks and Impacts on Disadvantaged or Vulnerable Individuals or Groups (27.03.2021): <https://ppfdocuments.azureedge.net/9598117e-421d-406f-b065-d3dfc89c2d78.pdf> (letzter Aufruf: 30.08.2023).

32 Der ESF wird derzeit auf etwa 20% der aktiven IPF-Portfolios angewendet (vgl. WB 2021b: 87).

gungen des IP vor dem Hintergrund bisheriger Praktiken des IP (u.a. Bugalski 2016a; Passoni u.a. 2017; Vita u.a. 2017; Dann & Riegner 2019; Priester 2020; Schettler 2020) sowie der empirischen Erkenntnisse dieser Arbeit diskutiert werden.

Priester (2020) kritisiert den ESF dahingehend, dass zum Zweck zusätzlicher Flexibilität innerhalb der Projektdurchführung, Schlupflöcher entstanden seien, bei denen unklar ist, wie sich diese auf die Praktiken des IP auswirken würden (ebd.: 609–611). Der Ansatz vorbereitende Maßnahmen im Hinblick auf Umwelt- und Sozialrisiken zunehmend in die Projektdurchführung zu überführen stehe zudem im Widerspruch zu den Trends der IEG-Evaluationen, die auf die Relevanz einer hohen Projektqualität zu Beginn eines Projekts verweisen (Kap. 6.1). Der Ansatz des agilen Projektmanagements drückt sich im ESF u.a. in einer wenig verbindlichen Sprache aus:

»The Bank will *require* the Borrower to prepare and implement projects so that they meet the requirements of the ESSs *in a manner and a timeframe acceptable to the Bank*. In establishing the *manner and an acceptable* timeframe, the Bank will take into account the *nature and significance of the potential environmental and social risks and impacts*, the timing for development and implementation of the project, the *capacity of the Borrower* and other entities involved in developing and implementing the project, and the specific measures and actions to be put in place or taken by the Borrower to address such risks and impacts« (WB 2016d: 6; Herv. des Autors).

Während der ESF durch die Aufteilung zwischen ESPIP und ESS eine klare Aufteilung der Verantwortlichkeiten anstrebt, hat das IP die sprachlichen Veränderungen dahingehend kritisiert, dass diese wiederum die Verantwortung zwischen Kreditnehmer und Kreditgeber aufweiche:

»The Panel remains unclear about the roles and ultimate responsibilities of the Bank and borrower countries. For example, the Panel notes that paragraph 16 of the Policy states »The Bank will ›require‹ the Borrower to prepare and implement projects so that they meet the requirements of the ESSs in a manner and a timeframe acceptable to the Bank.« The Panel notes a change in terminology and language from the current safeguard policies, which call for the Bank to ›ensure‹ the consistency of Borrower's actions with applicable safeguard policies. Would the change in terminology also entail a change in the Bank's responsibilities and a potential shift of accountability for harm that may be caused by Bank-financed operations to the Borrower?« (IP 2015b: 2)

Dem Berichtswesen zur untersuchten Beschwerde in Uganda lässt sich entnehmen, dass die WB die Kritik an der unverbindlichen Sprache im ESF nicht teilt: »The ESF spells out **Bank requirements** with greater clarity, including, inter alia: Environmental and Social Due Diligence; Consultation and Participation; Monitoring and Implementation Support; Grievance Mechanism and Accountability« (WB 2016b: 32–33, Herv. i.O.).

Ein Aspekt, der die aufgeführten Kritikpunkte am ESF vereint, ist die Möglichkeit bei der Entwicklung und Umsetzung der Projekte die Umwelt- und Sozialrahmenwerke der Kreditnehmer anzuwenden anstatt den ESF (*Use of Country Systems – UCS*). Hierfür überprüft die WB, ob die Rahmenwerke des Kreditnehmers geeignet sind »to address the risks and impacts of the project, and enable the project to achieve objectives materially

consistent with the ESSs« (WB 2016d: 6). Falls die WB in dieser Überprüfung feststellt, dass die Rahmenwerke des Kreditnehmers nicht ausreichen, sieht der erste ESS vor:

»If the assessment identifies gaps in the Borrower's ES Framework, the Borrower will work with the Bank to identify measures and actions to address such gaps. Such measures and actions *may be implemented during project preparation or project implementation* and will include, where necessary, measures and actions to address any capacity development issues pertaining to the Borrower« (WB 2016d: 18; Herv. des Autors).

Bei der Nutzung von Kreditnehmer-Rahmenwerken, in denen der ESF nicht oder nur teilweise angewendet wird, muss das IP im Falle einer Beschwerde untersuchen, inwiefern die WB die Kreditnehmer-Rahmenwerke richtig bewertet hat. Dabei muss bedacht werden, dass diese sich von Kreditnehmer zu Kreditnehmer unterscheiden, sodass das IP den ESF insbesondere zu Beginn immer wieder gegen die jeweilige nationale Gesetzgebung abgleichen muss. Die Anwendung von Kreditnehmer-Rahmenwerken ist nicht völlig neu, jedoch galt die Anwendung vor dem ESF als die Ausnahme und konnte nur unter Anwendung strenger Kriterien (OP 4.01) erfolgen (vgl. Dann & Riegner 2019: 553). Unter dem neuen ESF wird die Anwendung gefördert, sodass anzunehmen ist, dass die Kreditnehmer zukünftig häufiger davon Gebrauch machen werden. Insbesondere gegenüber einflussreichen Kreditnehmern könnte die Rolle des IP durch die Anwendung der Kreditnehmer-Rahmenwerke geschwächt werden (ebd.: 556).

Positiv hervorgehoben wurde, dass der ESF ein breiteres thematisches Spektrum abdecke. Bereits in der Aufarbeitung des TSDP argumentierte die WB, dass die ESS durch ihre breitere thematische Ausrichtung dabei helfen werde, viele der im TSDP identifizierten Probleme zukünftig zu adressieren (vgl. WB 2016b: 25). Passoni u.a. (2017) sehen ebenfalls eine breitere thematische Ausrichtung des ESF, bspw. im Hinblick auf die ILO-Arbeitsstandards (ebd.: 937–940). Vita u.a. (2017: 32–33) und Dann & Riegner (2019: 555) sehen entgegen Schettler (2020: 198) zudem positive Veränderungen im Hinblick auf die menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten der WB. Zum ersten Mal überhaupt erkennt die WB, wenn auch unverbindlich im *Vision Statement* des ESF, die Menschenrechte als relevant für ihre Tätigkeiten an:

»The World Bank's activities support the realization of human rights expressed in the Universal Declaration of Human Rights. Through the projects it finances, and in a manner consistent with its Articles of Agreement, the World Bank seeks to avoid adverse impacts and will continue to support its member countries as they strive to progressively achieve their human rights commitments« (WB 2016d: 1–2).

Vita u.a. (2017) sehen weiterhin vielfältige Möglichkeiten für das IP, unter dem ESF vom Management Rechenschaftspflicht einzufordern (ebd.: 33). Dann & Riegner (2019) bezeichnen diesbezüglich den *Environmental and Social Commitment Plan* (ESCP) als das zentrale Dokument (ebd.: 552). Dieses wird auf Grundlage der Umwelt- und Sozialrisikoanalysen in den Kreditverhandlungen erstellt und verkörpert die rechtliche Verbindung zwischen den für die WB verbindlichen Richtlinien und den für die Kreditnehmer geltenden

ESS. Der ESCP ist Teil der Kreditverträge und stellt so die rechtlichen Verbindlichkeiten her (ebd.).

Priester (2020) zufolge eröffne die proaktive Überprüfung der Sorgfaltspflichten des Managements dem IP sogar die Möglichkeit, seinen Einflussbereich in der Phase der Projektvorbereitung auszuweiten (ebd.: 612–613). Laut Passoni u.a. (2017) bestehe wiederum die größte Gefahr darin, dass der ESF den Zugang zum IP erschwert, da die Rolle der WB innerhalb der Projekte weniger sichtbar sei (ebd.: 956). Auch unter der Annahme, dass es dem IP gelänge, die Sorgfaltspflichten der WB proaktiv zu überprüfen, werden diesem die Hände gebunden sein, denn auch die Ausführungen zur Rolle des ESCP sind durch eine vage Sprache geprägt:

»If the project comprises or includes existing facilities or existing activities that *do not meet the requirements of the ESSs at the time of approval by the Bank*, the Bank will require the Borrower, as part of the ESCP, to adopt and implement measures *satisfactory to the Bank* so that the material aspects of such facilities or activities meet the requirements of the ESSs *within a timeframe acceptable to the Bank*.« (WB 2016d: 6; Herv. des Autors)

Wenn festgestellt würde, dass die ESS vor Projektbeginn nicht erfüllt sind, führt dies nicht dazu, dass eine Kreditzusage verwehrt wird. Auch in einem solchen Fall sieht man davon ab, feste Fristen zur Erfüllung der ESS einzufordern. Schettler (2020) kritisiert diesbezüglich, dass insbesondere bei der Nutzung der Kreditnehmer-Rahmenwerke die fehlende Präzision und Verbindlichkeit des ESF im Hinblick auf Veröffentlichungspflichten zu einer verringerten Transparenz führe. Der frühzeitige Zugang zu relevanten Projektinformationen werde durch den ESF erschwert (ebd.: 197). Die WB argumentiert gegenteilig: »The framework has also enhanced transparency, with the disclosure of all relevant project documents including Stakeholder Engagement Plans« (WB 2021b: 87).

Passoni u.a. (2017) und Priester (2020) analysieren die Auslegung der *Safeguards* vergangener IP-Beschwerden. Sie verdeutlichen, dass es dem IP bereits mehrfach gelungen sei, seinen institutionellen Einfluss durch innovative Ausübung des Mandats aufrechtzuerhalten. Passoni u.a. (2017) kommen auf Grundlage der bisherigen IP-Praktiken und der Analyse des ESF zu dem Schluss, dass das IP zukünftig das Management rechenschaftspflichtig halten könne. Dem IP sei es bspw. gelungen, eine Untersuchung auch dann zu begründen, wenn ein weltbank-finanziertes Projekt nur indirekt in Wechselwirkung zu negativen Auswirkungen mit durch Regierungen finanzierten Projekten stand. Das IP habe so verdeutlicht, dass sich das Management der Verantwortung nicht entziehen könne (ebd.: 945–947). Dann & Riegner (2019) sehen vor allem durch die Verweise auf die Menschenrechte im *Vision Statement* eine Chance für das IP:

»To interpret the Bank's binding obligations in the ES-Policy [hier ESPIP] in the light of human rights law, an interpretation that the Inspection Panel already pursues in its own practice. This will become relevant for interpreting, for instance, rules on non-discrimination and the protection of housing in resettlement processes.« (Ebd.: 555)

Vita u.a. (2017) heben das *Vision Statement* als Interpretationsgrundlage des ESF für die Rolle des IP ebenfalls hervor (ebd.: 35). Weniger konkrete Formulierungen müsste das IP

nicht davon abhalten, die Einhaltung von Richtlinien zu bewerten, sondern das IP könne diese für sich nutzen. Die Autorinnen argumentieren, dass das IP in der Vergangenheit einen »object and purpose standard« angewendet habe, der in der Bewertung der Richtlinien Einhaltung stets die qualitative Zielsetzung einer Vorschrift einbezog. Das IP habe eine Richtlinie auch dann als nicht erfüllt bewertet, wenn alle Risikoeinschätzungen vorlagen, diese jedoch qualitative Mängel aufwiesen, aus denen negative Folgen resultierten (ebd.: 941–945).

Passoni u. a. (2017) merken wiederum an, dass bei Anwendung derselben Vorgehensweise zunehmend Widerstand aus dem Management und dem Exekutivdirektorium zu erwarten sei. Das IP müsse deshalb seine Rolle unter dem neuen ESF im Dialog mit dem Management und dem Exekutivdirektorium klarstellen (ebd.). Wenn die Rolle des IP unter dem ESF nicht ohne weiteres ersichtlich ist, unterstreicht dies die Kritik seitens zivilgesellschaftlicher Akteure, die befürchten, dass die Wirksamkeit des IP eingeschränkt werde. Die unterschiedlichen Interpretationen des möglichen Einflusses des ESF auf die Praktiken des IP verdeutlichen, dass die Anwendung erst in der alltäglichen Praxis ausgehandelt werden wird. Der ESF enthält im Vergleich zu den *Safeguards* mehr Spielraum für Interpretationen. Vor den Erkenntnissen der Bedingungsanalyse (Kap. 5.3) als auch dem TSDP (Kap. 6.3) nehme ich an, dass dieser Spielraum zukünftig durch *Bureaucratic Politics* dynamisch in Abhängigkeit zu den OL-Einflussfaktoren ausgehandelt wird. Im Hinblick auf die Rolle des IP wird dabei der Einflussfaktor *Leadership* von hoher Bedeutung sein.

Mit einer weniger verbindlichen Sprache, dem agilen Projektmanagementansatz sowie der stärkeren Verantwortung beim Kreditnehmer geht zudem das Risiko einher, dass das IP an präventiver Wirkung verliert (5B6) und erst später im Verlauf auf ein Projekt einwirken kann (5B3, 6B2). Eine solche Entwicklung wäre ein großer Rückschritt für die Rechenschaftspflicht gegenüber betroffenen Menschen. Zudem werden die Auswirkungen des ESF auf die Arbeit des IP von anderen MFIs registriert.

Neben den direkten Auswirkungen auf das IP stellt sich im Hinblick auf OL zudem die Frage, inwiefern sich die neuen Anforderungen des ESF im Alltag der Projektbeteiligten überhaupt umsetzen lässt. Eine Projektbeteiligte verweist auf zweitägige verpflichtende Trainings für alle Mitarbeiterinnen, Umwelt- und Sozialexperten. Auch das *Senior Management* musste an einem fünftägigen verpflichtenden Training teilnehmen. Hinzu kommen analoge und Online-Lernmaterialien, die im Zuge der Neueinführung erstellt wurden und zum individuellen Lernen genutzt werden sollen (I.26: 567–573). Eine Projektbeteiligte merkt jedoch an, dass die Trainings nicht ausreichen und es völlig unrealistisch sei, zu glauben, man könne all die Anforderungen im Alltag erfüllen:

»The new ESF really, again, it's very strange and it requires so many things that to do, you know, I did the online course and then afterwards I said I'm retiring anyway, so I shouldn't try the rest of it. But, you know, this is where it all starts. So look at what is required there and is it realistic to expect that people are going to deliver on all that.« (I.38: 325–329)

Der Einschätzung der Kapazitäten der Kreditnehmer durch die WB und der Qualität der Projektüberwachung werden demnach eine zentrale Rolle im Hinblick auf die

Umsetzung zukommen (Kap. 6.1). Priester (2020) stellt jedoch fest, dass »the new ESF is not in line with the lessons of the Bank's prior experience, as evidenced in its internal reports and Inspection Panel documents. The Inspection Panel has repeatedly noted that the Bank has experienced negative outcomes when Borrower capacity is not properly assessed« (ebd.: 609). Priester (2020) verweist darauf, dass der ESF erfordert, dass WB-Mitarbeiterinnen die Projektüberwachung auch in der Zusammenarbeit mit Kreditnehmerstaaten proaktiv vorantreiben. Dies ist insbesondere der Fall, wenn diese der Einhaltung von menschenrechtlichen Standards kritisch gegenüberstünden:

»Many employees take a very utilitarian view of development-believing that adverse impacts ought to be avoided, but that big-picture development is served by large scale projects, and fear of local impacts need not stand in the way of making loans. Staff—particularly country teams—are heavily incentivized to meet lending quotas and bring in big projects« (Priester 2020: 610).

Die IEG hat bereits zuvor dargelegt, dass die WB-Mitarbeiterinnen frühe Warnsignale zu selten wahrnehmen und zu selten auf diese reagieren (IEG 2016: 20–21). Priester (2020) verweist explizit darauf, dass die Ausrichtung des ESF nicht geeignet sei, um Fehler, die aus der *Approval Culture* resultieren, zu beheben (ebd.: 609–611). Zudem ist auffällig, dass die agile Ausrichtung des ESF den bisherigen Erkenntnissen der IEG im Hinblick auf die Erreichung einer hohen Projektqualität zumindest teilweise widerspricht:

»Quality at entry«. Evidence from hundreds of projects reviewed by OED confirms the importance of proper preparation of projects *before* they enter the portfolio. [...] There are *severe limits to an incremental approach*, especially when the goals set are optimistic and the *borrower's institutional base is weak*. For lumpy projects, and especially for projects that stretch the borrower's capacity, it almost always costs more time and money to compensate during project implementation for weaknesses in appraisal. This lesson is not yet consistently applied.« (IEG 1995: 6; Herv. des Autors)

Im Hinblick auf die Einführung des ESF konnten zudem keine Maßnahmen identifiziert werden, die darauf schließen, dass die bestehenden Anreize (5B7, 5B10, 6B4) adressiert werden. Ich nehme deshalb an, dass die identifizierten Anreize weiterhin bestehen bleiben werden.

Im ESF wird hervorgehoben, dass die agile Vorgehensweise helfen werde, Projekte zu verbessern. Vor den Erkenntnissen im Hinblick auf die Qualität der Projekte und Projektüberwachung (Kap. 6.1) interpretiere ich diese Veränderung als Bestätigung dafür, dass das institutionelle Handeln weitestgehend von der Wissensproduktion entkoppelt ist (5B8) und demnach einen politischen Kompromiss zwischen widerstrebenden Anforderungen darstellt. Zusammenfassend birgt der ESF die Gefahr, die Autorität und Reichweite des IP insbesondere gegenüber einflussreichen Kreditnehmern zu schwächen. Um dem zu begegnen, ist das IP mehr denn je von *Leadership* und einer aktiven Vorgehensweise im Hinblick auf die Überprüfung der Sorgfaltspflichten abhängig. Zudem lässt sich aus der OL-Bedingungsanalyse sowie dem TSDP schlussfolgern, dass es zusätzlicher politischer Aufmerksamkeit bedarf (5B4), um die Rolle des IP innerhalb der

WB zu erhalten. Der Trend zur Identifizierung immer komplexerer Projekte (vgl. IEG 2019b: 141) und massiv steigender Kreditvergabe in von Konflikten betroffenen Staaten (vgl. WBG 2020: 61–63) unterstreichen diese Notwendigkeit. Demgegenüber stehen die weitere thematische Abdeckung des ESF als auch die Praktiken des IP, die gezeigt haben, dass das IP die Spielräume, die die Richtlinien bieten, zur Stärkung institutioneller Rechenschaftspflicht nutzen kann (6B9). Der Einfluss des ESF auf die Bedingungen des IP, um zu OL innerhalb der WB beizutragen, ist komplex. Eines ist sicher, der IP-Prozess wird weiterhin umkämpft bleiben (5B2).

Neben der Kritik am ESF und seinen potenziellen Auswirkungen auf das IP ist jedoch vor allem die mangelnde Reichweite der Reform hervorzuheben. Der ESF gilt nicht für DPLs, dessen Umwelt- und Sozialanforderungen in OP/BP 8.60 (Operational Policy/Bank Procedure) geregelt sind, und auch nicht für *Program-for-Results Financing* (P4R), dessen Umwelt- und Sozialanforderungen in OP/BP 9.00 geregelt sind (vgl. WB 2016d: 5). Die WB hat es verpasst, mit der ESF-Reform das Rechenschaftssystem an die Finanzierungsinstrumente anzupassen, um damit anzuerkennen, dass auch DPLs mit hohen Umwelt- und Sozialrisiken einhergehen. Schettler (2020) hat darauf verwiesen, dass sich der Anteil der Kredite, die durch die entsprechenden Richtlinien abgedeckt waren, von den späten 1990er Jahren bis heute unter dem ESF um etwa 50% verringert haben (ebd.: 195–196).<sup>33</sup> DPLs decken mittlerweile 47% der IBRD und 28% der IDA-Kreditvergabe ab.<sup>34</sup> Die ESF-Reform hat demnach die Ressourcen vieler zivilgesellschaftlicher Akteure über vier Jahre gebunden und dabei ambivalente Reformergebnisse hervorgebracht. Der IP-Prozess als *Level Playing Field* (6B7) scheint durch die Einführung des ESF zum jetzigen Zeitpunkt wieder ein Stück weiter entfernt. Eine weitere weitreichende Reform, die die Praktiken des IP beeinflussen wird, ist die *IP-Toolkit-Reform*. Zielsetzung des Reformprozesses war es zu überprüfen, inwiefern das IP unter dem ESF effektiv funktionieren könne.

## 6.5.2 Zum Einfluss der Inspection Panel-Toolkit-Reform

Ich werde im Folgenden die Ergebnisse der *IP-Toolkit-Reform* vor dem Hintergrund der bisherigen Befunde hinsichtlich ihrer potenziellen Auswirkungen auf die Praktiken des IP diskutieren.<sup>35</sup> Die *IP-Toolkit-Reform* begann im August 2017.<sup>36</sup> Den Vorsitz des *Committee on Development Effectiveness* (CODE)<sup>37</sup> hatte das deutsche Exekutivbüro inne, welches demzufolge den Reformprozess moderierte. Die *IP-Toolkit-Reform* wurde durch

33 In Kapitel 8.1.3 lege ich den Forschungsbedarf zu diesem Aspekt dar.

34 Bretton Woods Project 2021: What is World Bank Development Policy Financing: <https://www.brettonwoodsproject.org/2021/03/what-is-world-bank-development-policy-financing/> (letzter Aufruf: 30.08.2023).

35 Dabei geht es nicht darum, die Entscheidungsprozesse zu rekonstruieren, sondern lediglich darum, das Ergebnis zu bewerten. Details der Verfahren werde ich dann erläutern, wenn sie im Hinblick auf die Befunde relevant erscheinen. Unveröffentlichte Dokumente wie Zwischenberichte und Diskussionspapiere dienen mir dabei zur Kontextanalyse.

36 WB-Pressemitteilung: <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2019/05/07/review-of-the-inspection-panels-toolkit> (letzter Aufruf: 30.08.2023).

37 Zur Rolle des CODE für die Arbeit des IP siehe Kapitel 5.2.1.1.

eine extern durchgeführte Studie, den *External Review of the Inspection Panels Toolkit* (Bradlow 2018) (»Bradlow-Bericht«) inhaltlich vorbereitet. Diese Vorabprüfung analysierte und diskutierte die Optionen zur Einführung eines Streitbelegungsverfahrens, einer *Monitoring*-Funktion für Management-Aktionspläne sowie die Beratungsfunktion. Darüber hinaus wurde die Frist für die Zulässigkeit von Beschwerden bewertet. Ebenfalls wurde die Ausweitung der Zulässigkeit von Beschwerden im Hinblick auf von der WB verwaltete Treuhandfonds (*Bank Executed Trust Funds* – BETFs) geprüft. Weiter wurde analysiert, ob im Zusammenhang mit Kofinanzierungen Lücken hinsichtlich der Rechenschaftspflicht bestehen und ob Maßnahmen zur Verbesserung der Kommunikation mit den Beschwerdeführenden bezüglich der Untersuchungsergebnisse notwendig sind (vgl. Bradlow 2018: ii-viii). Die Ergebnisse des Bradlow-Berichts wurden im Mai 2018 veröffentlicht.<sup>38</sup>

Auch in dieser Reform konnte der vorgesehene Zeitraum nicht eingehalten werden. Im März 2019 wurde der Reformprozess um sechs Monate verlängert, um strittige Reformbereiche weiter zu verhandeln. Da das Exekutivdirektorium zu keiner einheitlichen Position hinsichtlich der zentralen Reformbereiche wie dem Streitbelegungsverfahren und der *Monitoring*-Funktion gekommen ist, kann die Verlängerung des Reformprozesses als Hinweis auf Gegenwehr aus dem Management gedeutet werden.<sup>39</sup> Im März 2020 veröffentlichte CODE seine Empfehlung zur *IP-Toolkit-Reform* (WB 2020e). Der Reformprozess wurde im September 2020, drei Jahre nach Beginn, mit zwei neuen Resolutionen abgeschlossen: eine Resolution für die Neugründung des IP (WB 2020d) sowie eine Resolution zur Gründung des neuen *Accountability Mechanism* (AM) (WB 2020e). Koordiniert durch eine neugeschaffene Position eines *Accountability Managers* (WB 2020f) wird der neue AM das bisherige IP als Einheit zur Richtlinienprüfung als auch die neue Streitbelegungsfunktion umfassen.

Trotz der weitreichenden Auswirkungen der Reform verlief der Prozess intransparent. Die wenigen Konsultationen, die stattgefunden haben, sowie die Möglichkeiten zur Kommentierung von Entwürfen (vgl. AC 2018) waren meist kurzfristig angesetzt und mussten durch die beteiligten NGOs eingefordert werden. Dasselbe gilt für die Implementierungsphase der Reformergebnisse. Im April 2021 wurde ein erster Entwurf für die neuen Arbeitsprozesse des IP veröffentlicht (IP 2021b). Der AM begann seine Arbeit offiziell im Juli 2021. Im Oktober 2021 veröffentlichte der AM die vorläufigen Arbeitsprozesse für das Streitbelegungsverfahren (AM 2021).

Bevor ich die Ergebnisse und potentiellen Auswirkungen diskutiere, möchte ich darlegen, welche empirischen Befunde nicht durch die IP-Reform adressiert wurden. Weder der Kreditvergabedruck (6B4) noch die damit im Zusammenhang stehenden Anreize und Ausprägungen der Organisationskulturen (5B7, 5B10) waren Gegenstand der *IP-Toolkit-Reform*, sodass keine strukturellen Veränderungen im Hinblick auf das institutionelle

---

38 Zu Beginn stand nicht fest, ob das Ergebnis der Vorabprüfung veröffentlicht werden würde. Die Veröffentlichung externer Studien stellt häufig einen zentralen Konflikt zu Beginn von Reformprozessen dar.

39 Die Interpretation basiert auf Briefwechseln zwischen NGOs und den zuständigen Ministerien in UK und Deutschland.

Umfeld in denen das IP operiert zu erwarten sind. Die frühe Projektphase bleibt weiterhin ein blinder Fleck im Rechenschaftssystem der WBG (5B3). Die festgestellten Mängel im Hinblick auf mangelnde Projektüberwachung und Aufsicht durch das Exekutivdirektorium bleiben von der *IP-Toolkit-Reform* unberührt (6B1). Die Reform hat keine Mandatserweiterungen im Hinblick auf direkte Sanktionen für Richtlinienverstöße und fahrlässiges Verhalten gebracht, die dem IP bspw. die Möglichkeit bieten würden, die Kreditausschüttung zu stoppen, wenn dies notwendig erscheint (5B10, 6B5). Ich gehe deshalb davon aus, dass das IP die Kreditvergabe in Abhängigkeit der jeweiligen fallspezifischen Konstellationen lediglich indirekt und temporär beeinflussen kann.

Im Hinblick auf die Reichweite des IP die unterschiedlichen Finanzierungsinstrumente zu überwachen, wurde das Management dazu veranlasst, eine Klarstellung zur Verwendung von BETFs herauszugeben. Die Klarstellung konkretisiert die Anwendungsbereiche der BETFs und die Anwendung der Richtlinien auf analytische und beratende Arbeit, systemische Diagnostik und andere Wissensprodukte (WB 2019b).<sup>40</sup> Eine grundsätzliche Ausweitung hat nicht stattgefunden, sodass das Problem der Reichweite weiterhin besteht.

Bereits im Oktober 2018 wurde die Beratungsfunktion des IP im Mandat formell anerkannt, sodass das IP auf Grundlage der Beschwerdefälle Beratungsdienste in Form Berichten oder internen Schulungen anbieten kann, um OL zu unterstützen (vgl. WB 2019b; WB 2020d: Abs. 59). Die Formalisierung der Beratungsfunktion kann sich positiv auf interne Kooperationen im institutionellen Umfeld des IP auswirken. Die Reform geht u. a. auf die Initiative des IP zurück, welches spätestens im Jahr 2012 damit begann, wiederkehrende Probleme, die innerhalb der Beschwerdeverfahren identifiziert wurden, systematisch zu analysieren und die Lehren daraus dem Exekutivdirektorium zu präsentieren (vgl. IP 2012). Bradlow (2018) verweist darauf, dass das IP zuvor über die Beschwerdeberichte und ihre Jahresberichte informell Empfehlungen ausgesprochen habe (ebd.: 25). Diese informellen Empfehlungen mündeten dann in der *Emerging Lessons Series*. Die Idee hinter der Publikationsreihe sei es gewesen, den Entstehungsprozess und den Bericht so zu gestalten, dass das Management diese verwenden würde (I.19: 43–46). Die erste Veröffentlichung erfolgte im April 2016 (vgl. IP 2016d). Durch die Formalisierung der Beratungsfunktion wird diese auch in der Budget- und Kapazitätsplanung berücksichtigt (5B5). Die institutionellen Bedingungen könnten einen positiven Einfluss auf die Möglichkeiten haben, systemische Problemanalysen anzustoßen (6B3) und zudem als *Agenda Setter* nach innen zu fungieren.

Im März 2020 wurden die bisher informellen Praktiken zur Koordinierung mit anderen Beschwerdemechanismen im Falle von Kofinanzierung formalisiert (WB 2019b). Die Resolution verweist zudem auf zusätzliche Formalisierungen der internen Kooperation des IP und anderer Einheiten während einer Beschwerde (IEG, GIA, INT) sowie für den Fall von unabhängigen Überprüfungen der Management-Aktionspläne (WB 2020d: Abs. 48–53). Zudem verweist die Resolution formell auf die Konsultation der EDs, welche den Kreditnehmer in einer Beschwerde vertritt (vgl. WB 2020d: Abs. 35). Weiter wird die Kommunikation des Managements mit dem Exekutivdirektorium im Zusammenhang mit Beschwerden außerhalb der vorgesehenen Prozesse untersagt (ebd.: Abs. 61).

40 IP-Beschwerde Nr. 100: Mining Dialogue Technical Assistance (Haiti, 2015).

Vor dem Hintergrund der empirischen Befunde hinsichtlich bürokratischer Kämpfe und informeller Interaktionsverhältnisse (5B2) erscheint es unwahrscheinlich, dass die Beteiligten dieser Vorgabe folgen werden. Positiv hervorzuheben ist, dass das IP mit der neuen Resolution formell stärker in das Rechenschaftssystem der WB eingebunden ist (5B1), indem Interaktionsverhältnisse an unterschiedlichen Stellen der Verfahren formalisiert wurden.

Es gibt keine Veränderungen, die eine erhöhte politische Aufmerksamkeit für IP-Beschwerden bewirken könnten. In der Resolution sind vielmehr Formalisierungen enthalten, die eine erhöhte Aufmerksamkeit unterbinden sollen: »The Panel's methods of investigation should not create the impression that it is investigating the borrower's performance« (WB 2020d, Abs. 37). Dies deute ich als Hinweis auf das politische Potenzial einer IP-Untersuchung (5B6) und zudem auf die Konflikte (5B2), die im Exekutivdirektorium hinsichtlich der Rolle des IP fortwährend verhandelt werden.

Zudem enthält die Resolution eine Einschränkung des IPs im Hinblick auf dessen Interaktion mit Medien: »Given the need to conduct such work in an independent and low-profile manner, the Panel – and Management – should decline media contacts while an investigation is pending or underway« (WB 2020d, Abs. 37). Diese Formalisierung kann vor dem Hintergrund der vorliegenden Befunde als ein Versuch interpretiert werden, externen politischen Druck zu kontrollieren. Die Begründung der Kontaktbeschränkung zu Medien im Sinne der Unabhängigkeit der Untersuchung verkennt dabei die dargelegten Machtungleichgewichte, die dem IP-Prozess inhärent sind (6B7). Im Falle des TSDP ist die mediale Aufmerksamkeit und das öffentliche Interesse (5B4) den Beschwerdeführenden zugutekommen und hat zusätzliche Sicherheit vor politischer Verfolgung geschaffen. In dieser Lesart stellt die Formalisierung eine Verfestigung bestehender Machtungleichgewichte zwischen Beschwerdeführenden und dem Management dar, die ihrerseits weiterhin das IP im Rahmen informeller Interaktionen beeinflussen können (5B4).

Die Befunde hinsichtlich der Zugänglichkeit (5B3, 6B2) wurden durch die *IP-Toolkit-Reform* nur begrenzt adressiert. Positiv hervorzuheben ist, dass die Frist für die Einreichung von Beschwerden verlängert wurde. Zukünftig können Beschwerden bis zu 15 Monate nach Abschluss der Kreditauszahlung registriert werden (vgl. WB 2020d: Abs. 15 c ii). Zuvor war die Einreichung der Beschwerden auf den Zeitpunkt beschränkt bis 95% oder mehr der Projektmittel ausgezahlt worden waren (vgl. WB 1993: Abs. 14 c). Dies macht den IP-Prozess für einen längeren Zeitraum zugänglich. Der Zugang zum IP bzw. die Handlungsfähigkeit des IP sind noch immer strukturell begrenzt (6B2). Die Beschwerdeführenden müssen bspw. weiterhin ihre Beschwerden an das Management herantragen, bevor das IP eine Beschwerde zulassen kann (vgl. WB 2020d: Abs. 14, 17, 29c). Einzelpersonen können weiterhin keine Beschwerde einreichen (ebd.: Abs. 29a). Die Beschwerdeführenden sollen über die Entscheidung, ob der Empfehlung des IP für oder gegen eine Untersuchung stattgegeben wird, innerhalb von zwei Wochen informiert werden (vgl. WB 2020d, Abs. 28). Hier wird deutlich, welches Ungleichgewicht hinsichtlich des Informationszugangs besteht.

Das die identifizierten Zugangsbarrieren und Machtungleichgewichte zwischen Beschwerdeführenden und der finanzierenden Institution (6B7) weiter bestehen, dazu trägt u. a. die Beschränkung der Repräsentation durch nicht lokale Organisationen bei.

Eine nicht lokale Organisation soll Betroffene nur dann repräsentieren dürfen, wenn eine lokale Repräsentation nicht vorhanden ist und das Exekutivdirektorium zustimmt (vgl. WB 2020d: Abs. 13). Weiter oben habe ich gezeigt, dass durch die Beteiligung internationaler NGOs Beschwerden häufiger zulässig sind als auch häufiger substantielle Ergebnisse im Rahmen von Richtlinienüberprüfung erzielen (Kap. 6.2.4). Vor dem Hintergrund dieses Befunds, der bürokratischen Kämpfe und der bestehenden Machtungleichgewichte stellt auch diese Regulierung eine Zugangsbarriere dar und kann als ein Versuch interpretiert werden, externen politischen Druck zu kontrollieren. Weiter verringert diese Bestimmung die Chancen darauf, dass der IP-Prozess als Ausgangspunkt für Abhilfe fungieren kann (6B6).

Das IP muss sich auch weiterhin juristische Beratung beim *Legal Department* im Hinblick auf die Rechte und Pflichten der WB einholen, die in der Beschwerde adressiert werden und für die Entscheidung über die Zulässigkeit einer Beschwerde relevant sind (vgl. WB 2020d: Abs. 16, 24). Während der Vertretung durch internationale NGOs beschränkt sind, werden die Rechte des Managements gegenüber dem IP weiterhin direkt durch die Rechtsabteilung vertreten. Weiter oben habe ich aufgezeigt, welche strukturellen Probleme mit dieser Konstruktion hinsichtlich bürokratischer Kämpfe einhergehen können (Kap. 5.2.1.2).

Ist eine Beschwerde zulässig, können die Beschwerdeführenden zukünftig zwischen der Richtlinienüberprüfung durch das IP und einem zeitlich begrenzten Streitbelegungsverfahren (*Dispute Resolution Service*) wählen. Diesem Reformbereich sind informelle Praktiken vorausgegangen, die laut Bradlow (2018) jedoch zu einer geringeren Vorhersehbarkeit des IP-Beschwerdeverfahrens führten (ebd.: 15–16).<sup>41</sup> Im Streitbelegungsverfahren geht es darum, eine für alle Beteiligten zufriedenstellende Lösung vorhandener Probleme zu erarbeiten. Die Ausgestaltung des Streitbelegungsverfahrens war einer der konfliktreichsten Reformbereiche. Dabei ging es um die Frage, ob das bisherige IP diese Funktion in Form einer Mandatserweiterung erhält, ob der GRS die Streitbelegung übernehmen soll oder ob eine vom IP separate Einheit gegründet werden sollte. Um sicherzustellen, dass es keine personellen Überschneidungen zwischen Richtlinienüberprüfung und Streitbelegungsverfahren geben werde, hat man sich letztlich auf die Neugründung des AM und einem AM-Manager (WB 2021a) geeinigt.

Anstatt jedoch eine *Firewall* zwischen Richtlinienüberprüfung und Streitbelegung zu schaffen, wurde die Unabhängigkeit der bisherigen Richtlinienüberprüfung strukturell geschwächt. Die neue *AM-Secretary* wurden neben der Leitung der Streitbelegungsfunktion zudem weitreichende administrative Verantwortlichkeiten zugewiesen, die die Richtlinienüberprüfung betreffen. Die Vorsitzende des IP muss laut Resolution zukünftig die *AM-Secretary* hinsichtlich ihres Budgets konsultieren. Weiter muss die IP-Vorsitzende die *AM-Secretary* im Hinblick auf die Einstellung und im Zuge von *Performance Reviews* dem IP zugeordneter Mitarbeiterinnen konsultieren (vgl. WB 2020e: Abs. 8d). Diese und andere Aspekte der Resolutionen schwächen die Unabhängigkeit des IP und gehen mit dem Risiko einher, dass andere Personen als die Mitglieder des IP die Möglichkeit erhalten, die Arbeitsprozesse des IP direkt zu beeinflussen.

---

41 Siehe auch Bugalski (2016a, b) in Kapitel 2.1 dieser Arbeit.

Dass die Durchführung eines Streitbeilegungsverfahrens die Überprüfung der Richtlinien Einhaltung ausschließt (ebd.: Abs. 6), geht mit dem Problem einher, dass bei Erzielung einer Übereinkunft für eine Streitbeilegung, unabhängig von der Schwere der Richtlinienverstöße, keine unabhängige Überprüfung interner Fehlverhalten stattfinden kann. Somit können aus einem Streitbeilegungsfall weder operative Lehren gezogen noch die WB rechenschaftspflichtig gehalten werden. Zudem stellt sich die Frage, wie eine Situation gelöst wird, in der es mehrere betroffene Parteien gibt, die unterschiedliche Verfahren wählen möchten. Die Betroffenen sollten die Möglichkeit haben, sich für eine Richtlinienüberprüfung, eine Streitbeilegung oder auch beide Verfahren zu entscheiden. Die Dauer des Streitbeilegungsverfahrens ist auf zwölf Monate begrenzt und kann auf Antrag um sechs weitere Monate verlängert werden (ebd.: Abs. 11.1, 11.2). Vor dem Hintergrund der quantitativen Daten bisheriger Beschwerdefälle (Kap. 6.2.3) erscheint dieser Zeitraum als kurz und läuft somit Gefahr, notwendige Verfahren und mögliche Einigungen durch Zeitdruck zu verhindern.

Erweitert wurde das Mandat des IP um eine risikobasierte Überprüfung der Management-Aktionspläne (vgl. IP 2021a). Eine unabhängige Überprüfung der Management-Aktionspläne (*Monitoring*-Funktion) wurde bereits im IP-Jahresbericht 2009 als zentrales Element zur Erreichung institutioneller Rechenschaftspflicht hervorgehoben (vgl. IP 2009: 57). Zuvor wurden diese in wenigen schweren Einzelfällen durch Anfrage vom Exekutivdirektorium an das IP unabhängig überprüft. Die Relevanz der *Monitoring*-Funktion wird auch vor dem Hintergrund der Kritik seitens der IEG an der mangelnden Projektüberwachung und der daraus resultierenden Projektqualität (Kap. 6.1) deutlich. Die IEG hatte festgestellt, dass 40% der Projektüberwachung als zufriedenstellend bewertet werden (Kap. 6.1). Auch die Erkenntnis, dass die Reichweite und Umsetzung der Abhilfemaßnahmen häufig von politischen Faktoren abhängig ist (6B6), spricht für die Relevanz einer unabhängigen Überprüfung der Abhilfemaßnahmen. Die Rolle des IP im Hinblick auf die Überprüfung der Management-Aktionspläne ist für die Fälle, in denen das Exekutivdirektorium nicht explizit eine Überprüfung des IP anfordert, eingegrenzt. Das IP kann lediglich die Angemessenheit der vom Management getätigten Konsultationen im Zuge der Erarbeitung der Management-Aktionspläne bewerten. Zusätzliche Feldbesuche zur Bewertung der Konsultationen erfordern einer Einladung des Kreditnehmers (vgl. WB 2020d: Abs. 40).

Eine mögliche Beauftragung des IP durch das Exekutivdirektorium zur Überprüfung der Management-Aktionspläne erfolgt entlang folgender Kriterien: Dringlichkeit der Wiedergutmachung, Risiko wiederholter Schäden, Anzahl und Gefährdung der vom Projekt betroffenen Personen, Komplexität des Falles und Risiko von Vergeltungsmaßnahmen gegen die Beschwerdeführenden (ebd.: Abs. 50). Vor dem Hintergrund der bürokratischen Kämpfe ist demnach davon auszugehen, dass die unabhängige Überprüfung der Aktionspläne des Managements durch das IP nur in seltenen Fällen Anwendung finden wird. Die institutionellen Bedingungen, die beeinflussen, inwiefern das IP als Ausgangspunkt für begrenzte Abhilfe dienen kann (6B6), wird durch die *Monitoring*-Funktion nur in Einzelfällen verbessert werden. Demzufolge ist die Mandatserweiterung eine wichtige Veränderung, deren Wirksamkeit und Nutzen für effektive Abhilfe jedoch eingeschränkt wurde. Strukturell ändert sich nichts an dem Zustand, dass das Management mit dem Kreditnehmer darüber verhandelt, welche Abhilfemaßnahmen getroffen

werden (vgl. WB 2020d: 50). Weder das IP noch die Beschwerdeführenden haben ein formales Mitspracherecht.

Den Beschwerdeführenden soll zukünftig ermöglicht werden, die Erkenntnisse des IP-Untersuchungsberichts vor Veröffentlichung einzusehen (ebd.: Abs. h 45, 46). Auch diese Formalisierung geht auf eine informelle Praktik des IP zurück, die im Jahr 2015 initiiert wurde (vgl. IP 2009: 45; Bradlow 2018: 37). Die Vorabesicht in den IP-Untersuchungsbericht stellt eine notwendige, aber ebenso überfällige Verbesserung dar. Diese Prozessveränderung führt zu mehr Transparenz, hat jedoch keinen Einfluss auf die bestehenden Machtungleichgewichte.

Zusammenfassend adressiert die *IP-Toolkit-Reform* einzelne identifizierte Schwächen (Beschwerdezeitraum, fehlende Streitbeilegung, Vorabesicht in IP-Untersuchungsbericht, *Monitoring*). Die Fortschritte, die erzielt wurden, sind technisch kleinteilig und gehen mit zahlreichen bürokratischen Hürden einher. Die Reformen gehen aber vor allem nicht weit genug und verstärken sogar vorhandene Machtungleichgewichte (6B7). Die wesentlichen einschränkenden institutionellen und politischen Einflussfaktoren werden nicht adressiert. Zudem bleibt die Problemstellung einer effektiven Abhilfe und Wiedergutmachung für negativ betroffene Menschen durch beide Resolutionen unberücksichtigt (6B6). Den kleinteiligen Verbesserungen stehen die strukturellen Einbußen im Hinblick auf die Unabhängigkeit des IP gegenüber. Vor dem Hintergrund der aufgezeigten bürokratischen Kämpfe um das Mandat des IP, lassen sich die Ergebnisse der *IP-Toolkit-Reform* als ein Rückschritt bewerten. Es ist anzunehmen, dass die Möglichkeiten des IP die WB rechenschaftspflichtig zu halten, in der alltäglichen Praxis zunehmend eingeschränkt werden.

Im folgenden Kapitel werde ich die empirischen Erkenntnisse im Hinblick auf den ersten (Kap. 7.1) und zweiten Teil (Kap. 7.2) der Fragestellung theoretisch einbetten. Ich werde die komplementären Effekte der angewendeten Ansätze herausarbeiten und die machtkritischen Ansätze im zweiten Teil des Kapitels erweitern, um eine systematische Einbettung entlang des Konzepts der Entpolitisierung zu ermöglichen.

## 7. Theoretische Einbettung

---

### 7.1 Das Inspection Panel zwischen Organisationslernen und *Hypocrisy*

#### 7.1.1 Zu den institutionellen Bedingungen des Inspection Panels

Die Bedingungs-, Wirkungs- und Kontextanalysen haben verdeutlicht, dass die Arbeit des IP durch infrastrukturelle und politische Einflussfaktoren beschränkt wird. Dieser Zustand steht in einer Pfadabhängigkeit, die von der Entstehung des IP ausgehend fortwährend in unterschiedlicher Ausprägung vorhanden war. Das IP stellt einen institutionell und politisch umkämpften Raum dar, in dem das Mandat und die Prozesse im Kontext konkurrierender Interessen und Erwartungshaltungen immer wieder neu etabliert werden müssen (vgl. Bradlow 1996, 1999; Bissell 1997; Sovacool u.a. 2018).

Wie Sovacool u.a. (2018) gezeigt haben, hat das IP deshalb von Beginn an auf konkurrierende Interessen reagiert (ebd.: 869–872). Bereits die erste Beschwerde zum Arun-III-Projekt<sup>1</sup> verweist darauf, dass die Interpretation der Richtlinien einen umkämpften Bereich darstellt (vgl. Bissell 2003: 41). Das IP kann diesen nutzen, muss hierfür jedoch bürokratische Widerstände überwinden. Dem IP ist es trotz dieser Ausgangssituation immer wieder gelungen, weitreichende institutionelle Reaktionen hervorzurufen (vgl. Bissell 2003: 37–38) und Machtungleichgewichte zwischen Beschwerdeführenden und Projektverantwortlichen temporär anzugleichen. Die Wirkungsanalyse zum TSDP bestätigt dieses Potenzial (6B6, 6B7).

Im Rahmen der Beschwerdearbeit konzentrieren sich die bürokratischen Kämpfe auf die Phase der Registrierung einer Beschwerde sowie auf die Verhinderung der Durchführung einer Untersuchung (Bradlow 1999; Naudé Fourie 2014). Im Jahr 2003 reagierte das IP darauf mit der informellen Praktik die Zulässigkeitsprüfung zu verzögern (*Deferral of Eligibility*) (vgl. Naudé Fourie 2014: 589). Im Jahr 2013 folgte dann die

---

1 IP-Beschwerde Nr. 1: Arun III Proposed Hydroelectric Project and Restructuring of IDA Credit (Nepal, 1994).

Einführung des vielfach kritisierten *Early Solution Approach*<sup>2</sup>. Die Nicht-Registrierung von Beschwerden wurde damit legitimiert, dass das Management eine schnellere und kostengünstigere Lösung der vorhandenen Probleme erzielen könne als dies durch eine IP-Untersuchung zu erwarten sei (u.a. Bugalski 2016a, 2016b; Lowenstein 2017). 2018 wurde trotz Registrierung und Zulässigkeit die Durchführung einer IP-Untersuchung erst um sechs und dann um weitere vier Monate verzögert. Letztlich empfahl das IP dem Exekutivdirektorium keine Untersuchung durchzuführen.<sup>3</sup> Auch im TSDP gab es eindeutige Hinweise auf Versuche, die Registrierung abzuwenden (6B2). In diesem Fall hat das IP die Untersuchung gegen die Widerstände des Managements empfohlen und durchgeführt. Die bürokratischen Widerstände gegenüber formalisierten Arbeitsabläufen des IP stellen ein Kontinuum dar, welches Einfluss auf die Interpretation der Arbeitsabläufe hat. Der Einfluss hat sich zudem in Form von Prozessveränderungen manifestiert.

Es hat sich bestätigt, dass die Unabhängigkeit des IP gegenüber dem Management vom Einflussfaktor *Leadership* abhängig ist (Hunter 2020a). *Leadership* verstanden als die Fähigkeit der IP-Vorsitzenden eine Arbeitsbeziehung zum Management zu etablieren, die es ermöglicht, das Mandat zu erfüllen und gleichzeitig die Prozesse frei von der Einflussnahme durch das Management zu halten. Die Interpretation der Richtlinien, die Entscheidung für und gegen eine Registrierung und Untersuchung (*Early Solutions Approach, Deferrals*), das Verfassen der Untersuchungsberichte und die Informationsbeschaffung während der Untersuchung sind von den politischen und strategischen Entscheidungen der IP-Vorsitzenden direkt beeinflusst. Das Ausbalancieren dieser Interaktionsverhältnisse und die Bereitschaft einer IP-Vorsitzenden ihre Position zu nutzen, bestimmen die Autorität des IP innerhalb der WB. Hierfür wiederum spielt auch die Beziehung der IP-Vorsitzenden zum Exekutivdirektorium eine wichtige Rolle, da dies das Management beaufsichtigt. Das Interaktionsverhältnis zwischen IP-Vorsitzenden und NGOs kann zudem als Korrektiv im Hinblick auf die Unabhängigkeit des IP vom Management betrachtet werden (5B2). Die Bedingungsanalyse (Kap. 5.3), die Wirkungsanalyse (Kap. 6.4) wie auch die quantitativen Erkenntnisse (Kap. 6.2.5) haben dabei die Rolle der NGOs für die Stärkung des IP innerhalb der WB (Bradlow 1999) sowie für größere Erfolgchancen in Beschwerde- und Reformverfahren (Fox 2000) bestätigt.

Ein erhöhter interner Legitimationsdruck zeigt sich zudem in der Gründung des GRS. Die Ausrichtung des GRS interpretiere ich als den Versuch ein kosteneffizientes Managementtool zu etablieren mit dem Ziel Reputationsrisiken zu verringern. Die Gründung des GRS lässt sich vor dem Hintergrund der bürokratischen Kämpfe als Versuch zur Schwächung des IP deuten. Obwohl die Gründung des GRS zurecht kritisch betrachtet wurde, argumentiere ich entgegen Schettler (2020: 198), dass das IP nicht an Zugänglichkeit verliert. Ich nehme hingegen an, dass die Wahrscheinlichkeit steigt, dass betroffene Menschen durch den Kontakt zu einem formellen Gremium der WB,

2 IP Statement zum *Early Solutions Approach* (2013): <https://inspectionpanel.org/sites/ip-ms8.extcc.com/files/documents/PilotingNewApproach.pdf> (letzter Aufruf: 30.08.2023). Zu Kritik am *Early Solutions Pilot* siehe Bugalski (2016a, b).

3 IP-Beschwerde Nr. 130: Transport Sector Support Project (P124109) and its Additional Financing (P146630) (Kenia, 2018).

wie dem GRS, von der Existenz des IP erfahren. Der GRS verweist bspw. auf der Website und in Broschüren auf das IP.<sup>4</sup> Im Zuge der institutionellen Reaktionen auf das TSDP wurden zudem hilfreiche prozessuale Verknüpfungen zwischen dem IP und dem GRS etabliert (6B2). Da bisher keine Notwendigkeit seitens des Kreditnehmers oder des Managements besteht, Menschen in der Projektregion über die Existenz des IP zu informieren, stellt der GRS eine formelle Möglichkeit dar, sich an die operative Abteilung der WB (OPCS) zu wenden. Zudem müssen Projektbetroffene nach wie vor den Kontakt zum Management aufnehmen, bevor sie sich an das IP wenden können. Die Beschwerdebearbeitung durch das GRS gilt als ein solcher Kontakt. Die Beschwerdeführenden können sich nach Kontakt mit dem GRS jederzeit an das IP wenden, wenn sie mit den Ergebnissen des GRS-Prozesses nicht zufrieden sind. Der GRS wirkt demnach unterstützend. Dass dies keine intendierte Wirkung ist, wird dadurch ersichtlich, dass zu Beginn der *IP-Toolkit-Reform* diskutiert wurde, ob dem GRS die Streitbeilegungsfunktion zugesprochen werden sollte (Kap. 6.5.2). Wäre dies umgesetzt worden, wäre durchaus anzunehmen, dass der GRS eine Konkurrenzsituation als legitimen Beschwerdekanal erzeugen und somit indirekt die Daseinsberechtigung des IP hätte in Frage stellen können. Dieses Beispiel verdeutlicht, dass der Einflussbereich des IP auch außerhalb der Richtlinienüberprüfung umkämpft ist. Ich nehme an, dass die Streitbeilegung ohne die informellen Interaktionen mit externen Expertinnen (*Advocacy*) dem GRS zugeordnet worden wäre.

Neben den Arbeitsabläufen stellen die Richtlinien in ihrer Substanz einen weiteren umkämpften Bereich dar. Bürokratische und politische Kämpfe um Reformprozesse außerhalb der Beschwerdearbeit haben demnach an Bedeutung gewonnen. Fox (2000: 301) und van Putten (2006: 215, 257) verweisen darauf, dass das Management versucht, die Richtlinien als Arbeitsgrundlage des IP zu schwächen. Schettler (2020) legt die Schwächung des Rechenschaftssystems im Hinblick auf die ESF-Reform dar (ebd.: 121). Ein zentraler Reformbereich, der die Praktiken des IP betrifft, ist die zunehmende Anwendung der *Borrower Country Systems* (van Putten 2006: 216, 259). Die als Ausnahme eingeführte Option, welche im Zuge des ESF etabliert wurde, erzeugt zusätzlichen Legitimationsdruck aufseiten des IP, da die Nutzung die Gefahr birgt, die Rolle des IP entscheidend zu schwächen (Kap. 6.5.1). Ich habe zudem gezeigt, dass mit der *IP-Toolkit-Reform* keine Stärkung des Mandats einhergeht, die die Rolle des IP im Hinblick auf den ESF fördert, gleichwohl dies die Begründung für die *IP-Toolkit-Reform* war (Kap. 6.5.2).

Mit der Etablierung der *Borrower Country Systems* wurde die Rolle der Kreditnehmerstaaten im Konflikt um die Einflussmöglichkeiten seitens der WB und des IP gestärkt. Sowohl die Bedingungsanalyse (5B9) als auch die beiden Reformprozesse (Kap. 6.5) verweisen darauf, dass die Einflussmöglichkeiten der Staaten dahingehend zu verkomplizieren sind, dass vor allem die großen Kreditnehmerstaaten an Bedeutung gewonnen haben. Diese befriedigen den Kreditvergabedruck, was ihnen eine einflussreiche Verhandlungsposition verschafft (5B10). Das Reformergebnis ist demnach nicht mit der einseitigen Durchsetzung der Interessen der Kreditnehmerstaaten zu erklären. Unter Berücksichtigung der Bedingungsanalyse lässt sich das Zustandekommen dieses Reform-

---

4 Website des GRS mit Verweis auf IP: <https://www.worldbank.org/en/projects-operations/product-s-and-services/grievance-redress-service/grs-faq> (letzter Aufruf: 30.08.2023).

aspekts als Resultat des Zusammenspiels zwischen institutionellen Interessen einerseits (5B7) und der Gegenwehr seitens der Kreditnehmer gegenüber der *Citizen-driven-Accountability* andererseits (5B9) erklären.

Randeria & Grunders (2011: 191) Analyse des *Mumbai Transport Sector Development Projects* folgend entspricht dies dem Zusammenspiel aus *Mutual Complicity* und dem *Cunning State* (Kap. 2.1). Die zentrale Kritik der Autorinnen daran, dass die Verantwortlichkeiten in der Projektumsetzung zwischen Staat und WB zunehmend verschwimmen und sich so die Möglichkeiten der Bürgerinnen ihre Rechte einzufordern verkomplizieren (ebd.: 190–191), manifestiert sich in der Etablierung des *Borrower Country Systems* und der damit einhergehenden Schwächung des IP. Entspricht diese Form der Schwächung des IP den Interessen aller Mitgliedsstaaten, stellt sich wiederum die Frage nach dem zukünftigen Reformpotenzial. Denn auch nach vier Jahrzehnten Menschenrechts- und Umweltbewegung wird der Einflussbereich der Beschwerdemechanismen maßgeblich durch staatliche Interessen begrenzt (5B8, 5B9, 5B10). Der indische Staat, der sich durch »the politics of sovereignty« (Randeria & Grunder 2011: 189) gegen die Einmischung seitens der WB und des IP wehrte, tat dies, um sich sowohl seiner Rechenschaftspflicht gegenüber seinen Staatsbürgerinnen als auch gegenüber der WB zu entziehen (ebd.). Indien wird dabei von den Autorinnen nicht als untergeordneter, abhängiger Staat, sondern als listiger Staat (*Cunning State*) begriffen, der zwar begrenzte Handlungsmacht (*Agency*) habe, diese aber zu nutzen wisse (ebd.: 189, 202).

Aus Perspektive des OL wurde deutlich, dass zentrale Erkenntnisse zu Zugänglichkeit und Abhilfe nicht in die *IP-Toolkit-Reform* integriert wurden. Die quantitativen Trends, die Daniel u. a. (2016) im Hinblick auf den Verlauf der Beschwerden, die Ergebnisse sowie die Rolle der NGOs aufzeigen, konnten anhand der quantitativen Trends (Kap. 6.2), in der Bedingungsanalyse (Kap. 5.2.3) und nicht zuletzt im untersuchten Beschwerdefall (Kap. 6.3) bestätigt werden. Diese Erkenntnisse decken sich mit jenen zur Zugänglichkeit von Beschwerdemechanismen in Abhängigkeit der Anzahl zivilgesellschaftlicher Organisationen sowie der politischen Bedingungen zivilgesellschaftlicher Repräsentation (vgl. Buntaine 2015: 104–105, 109). Die Wirkungsanalyse des TSDP (Kap. 6.3) hat zudem bestätigt, dass die Einreichung von Beschwerden auch gegenwärtig mit erheblichen menschenrechtlichen Risiken für die Beschwerdeführenden einhergehen (Kap. 2.2). Der Schutz der betroffenen Menschen ist dabei in einem hohen Maße vom Verlauf und Ergebnis der Beschwerde sowie den Interaktionen zwischen der WB und dem Kreditnehmer abhängig (Kap. 6.3). Das IP selbst kann bisher nur bedingt reagieren, setzt sich jedoch zunehmend mit *Intimidation and Reprisals* auseinander. Auch diese Erkenntnisse sind nicht in die *IP-Toolkit-Reform* eingeflossen. Am Beispiel des Kriteriums Zugänglichkeit (5B3) wird deutlich, dass das Ausbleiben einer Stärkung der Rolle von NGOs im Zuge der *IP-Toolkit-Reform* (Kap. 6.5.2) weniger durch wissenschaftliche Erkenntnisse als durch politische Interessen geprägt sind (5B8). Demnach hat die Kritik von Randeria & Grunder (2011) an nicht-juristischen Beschwerdemechanismen bezüglich der hohen Anforderungen bei geringer Erfolgsaussicht (Kap. 6.2.4) weiterhin Bestand (ebd.: 187–188).

Die bürokratischen Kämpfe innerhalb der Reformprozesse drehen sich um die langfristige Einschränkung bzw. Ausweitung infrastruktureller Einflussfaktoren (5B2). Gleichwohl die Ergebnisse der *IP-Toolkit-Reform* verdeutlichen, dass strukturelle Probleme

me nur bedingt adressiert wurden, wurde ersichtlich, dass alle behandelten Reformbereiche auf die Praktiken und Konflikte in früheren Beschwerden des IP zurückzuführen sind (Kap. 6.5.2). Während die alltägliche Arbeit kurzfristig gesehen durch infrastrukturelle Einflussfaktoren (u.a. Mandat, Berichtslinien, Anreize) beschränkt wird, sind es langfristig vor allem die politischen Einflussfaktoren, die dafür entscheidend sind, ob infrastrukturelle Einflussfaktoren verändert werden können. Die bürokratischen Kämpfe innerhalb der Beschwerdearbeit resultieren in informellen Praktiken und institutionalisieren sich im Zuge von Reformprozessen.

Im Hinblick auf die Organisationskultur wurde deutlich, dass sich das IP in einem Spannungsfeld bewegt. Die Umsetzung des IP-Prozesses bedarf einerseits eine gewisse Offenheit zur Kooperation gegenüber dem operativen Bereich und dem Management, muss jedoch zeitgleich eine potenzielle Sanktionsfähigkeit ausstrahlen. Die von Wade (2009: 38–39) als unfair kritisierten Praktiken der Interviewführung und Aufzeichnung durch das IP wurden mittlerweile mit der Zielsetzung ein besseres Arbeitsverhältnis zwischen IP und Management zu schaffen verändert. Da die Bedingungsanalyse auf Beispiele verweist, in denen das Management das IP nachweislich angelogen hat, erscheint die kritisierte Praktik der Interviewaufzeichnung als nicht unbegründet (Kap. 5.1.5). Wade (2009: 45) kritisiert diesbezüglich die Ausrichtung einer »punishment-based notion of accountability«, die sich auf die Mitarbeiterinnen fokussiert hätte, anstatt auf das Management. Wade (2009) verkennt hierbei die Verhältnismäßigkeiten im Hinblick auf die seit Jahrzehnten dokumentierten negativen Auswirkungen sowie den ungleichen Einflussmöglichkeiten seitens zivilgesellschaftlicher Akteure, um diese Auswirkungen abzuwenden. Zudem besitzen weder die NGOs noch das IP die Möglichkeit, WB-Mitarbeiterinnen zu sanktionieren. Wades (2009) Vorwurf, dass aufgrund der Abhängigkeit vom *Senior Management* im Hinblick auf den Zugang von Informationen dieses nicht kritisiert worden wäre (ebd.: 41), ließ sich nicht für das TSDP bestätigen. Sowohl im IP-Berichtswesen als auch in den Berichten der federführenden NGOs (JFCU, BIC) wurden Verantwortlichkeiten differenziert benannt und dabei auch das Management in die Kritik einbezogen. Wichtig an dieser Kritik ist jedoch der Hinweis darauf, dass die Ursachenforschung für wiederkehrende negative Auswirkungen durch das bestehende politische Umfeld beeinflusst werden kann.

Die Bedingungsanalyse hat Hinweise darauf geliefert, dass u.a. die Aufsichtsfunktion des Exekutivdirektoriums über das Management weder effektiv (5B4) noch widerspruchsfrei ist. Dem Exekutivdirektorium obliegt es, ausreichende finanzielle und zeitliche Ressourcen innerhalb der Kreditvergabe sicherzustellen. Jedoch haben weder Kreditgeber noch Kreditnehmer Interesse daran, dass durch zusätzliche Ressourcenbereitstellung für die Projektüberwachung die Kreditkosten steigen (5B9, 5B10). Zudem unterliegen diejenigen, die die Risikoeinschätzungen durchführen, Interessenskonflikten und einem hinderlichen Anreizsystem (5B7). Zudem konnte ich zeigen, dass die Projektüberwachung einen zentralen Einflussfaktor für mangelhafte Projektqualität darstellt (Kap. 6.1). Der Anreiz für niedrige Kreditkosten bei den Kreditgebern resultiert dabei aus der Konkurrenzsituation gegenüber anderen MFIs, an die sich Kreditnehmer wenden könnten. Zeigt dann das IP in einer Untersuchung auf, dass mangelnde Ressourcen die Ursache für negative Auswirkungen sind, kommen dem Exekutivdirektorium zwei in sich widersprüchliche Rollen zu. Einerseits ist es in der Verantwortung das Management

aufzufordern, die vom IP identifizierten Mängel abzustellen, andererseits stellen ihre eigenen Interessen als Mitgliedsstaaten strukturelle Ursachen des Problems dar (u.a. geringe Ressourcen für Sorgfaltspflichten). Zudem verweist die Bedingungsanalyse auf die Rolle des Managements als eigenständiger Akteur, der sich häufig der Kontrolle entzieht und somit die Arbeit des IP erschwert (5B4). Solange die Kreditgeberstaaten weiterhin das Ziel einer steigenden Kreditvergabe verfolgen, scheinen die Potenziale zur Stärkung der Rechenschaftsstrukturen beschränkt.

In Anlehnung an das Interaktionsmuster für OL (vgl. Benner u.a. 2009: 227) und auf Grundlage der empirischen Erkenntnisse (Kap. 5.3) sind die institutionellen Bedingungen für das IP zum OL beizutragen als politisch gehemmt anzunehmen. Weder infrastrukturelle noch politische Einflussfaktoren weisen auf ein förderliches institutionelles Umfeld hin. Vielmehr ist anzunehmen, dass die von Sovacool (2017a) interpretierte Phase der »hostile managers« (ebd.: 902) weiterhin die Organisationskultur im institutionellen Umfeld des IP charakterisiert. Das Potenzial des IP besteht darin, eine temporäre Veränderung eines politisch gehemmten Zustands in einen politikgetriebenen Zustand zu bewirken. Wie dieser Prozess verläuft, stelle ich im folgenden Abschnitt dar. Für die institutionellen Bedingungen im Hinblick auf Reformprozesse hat sich zudem bestätigt,

»dass Bürokratien häufig nicht die ›richtigen‹ und angemessensten politischen Linien verfolgen, weil individuelle Einheiten und Unterorganisationen dazu neigen, primär ihre eigenen Partikularinteressen zu verfolgen. [...] Selbst an den besten und gutwilligsten Reformvorschlägen können sich bürokratische Konflikte entzünden, da individuelle Akteure einen Anreiz haben, ihren Einfluss und ihre Macht sicherzustellen und zu maximieren« (vgl. Benner u.a. 2009: 225).

## 7.1.2 Zum Zustandekommen institutioneller Reaktionen

Die Reputationsrisiken, ausgehend von der potenziellen und tatsächlichen Feststellung von Richtlinienverletzungen, stellen die Ausgangspunkte für institutionelle Reaktionen dar (5B6). Betrachtet man den Prozessverlauf, wäre anzunehmen, dass sich der politische Druck aufgrund einer zunehmenden Beweislage in Folge des IP-Untersuchungsprozesses erhöht. Auch die *Soft Law* Hypothese von Hale (2008b) besagt, dass sich die durch die Untersuchungsberichte erzeugte Transparenz als statistisch signifikanter Einflussfaktor erwiesen hat, um institutionelle Reaktionen aufseiten der WB zu erklären (Kap. 2.1).

Überträgt man das Interaktionsmuster von Benner u.a. (2009) auf den Beschwerdewerlauf lässt sich dieser wie folgt interpretieren (ebd.: 227). Im TSDP blieb der Grundzustand »politisch gehemmt« bis zu dem Zeitpunkt vorherrschend, zu dem eine Registrierung nicht mehr abzuwenden war. Bereits zuvor waren die Fakten vor Ort eindeutig und das politische Skandalisierungspotenzial war bekannt. Erst mit der Registrierung und somit dem Wissen, dass die lokalen Auswirkungen potenziell durch einen IP-Untersuchungsbericht veröffentlicht würden, wurde das Reputationsrisiko wirksam und die WB begann auf die Vorwürfe zu reagieren.

Die IEG führt die hohe Sichtbarkeit des Managements, die mit Krisen (Shocks) einhergeht, als einen Grund dafür an, dass die WB in einer solchen Situation schneller und

besser reagiere (vgl. IEG 2019c: xvi). Der IP-Prozess ermöglicht Interaktionen mit NGOs und rückt durch das Berichtswesen das Management als Akteur in den Fokus der medialen, politischen und institutionellen Aufmerksamkeit (Kap. 5.2.3.1). In Abhängigkeit zum Projektland, den Beschwerdeaspekten und dem Ausmaß der negativen Auswirkungen erzeugt der IP-Prozess Krisen unterschiedlicher Reichweite, die den politisch gehemmten Zustand überwinden. Der Grundzustand wechselte mit der Registrierung von politisch gehemmt in »infrastrukturell getrieben«. Der zunehmende Einfluss infrastruktureller Einflussfaktoren begünstigt ab diesem Zeitpunkt die Rolle des IP gegenüber bürokratischen Widerständen. Die Eindeutigkeit der Beweislage und das politische Skandalisierungspotenzial wird durch das schnelle Handeln der WB deutlich, insbesondere dem Finanzierungsabbruch, bevor das IP die eigentliche Hauptuntersuchung durchgeführt hat (5B6).

Mit dem Wissen, dass es zu einer Hauptuntersuchung komme und der IP-Untersuchungsbericht veröffentlicht werde, wechselte der Zustand von »infrastrukturell getrieben« in »politisch getrieben«. Das TSDP verweist in einem besonderen Maß auf die informellen Prozesse und Interaktionen, die dem offiziellen Berichtswesen zeitlich vorgeschaltet bzw. parallel dazu verlaufen. Insbesondere die Interaktionen zwischen NGOs und Exekutivdirektorinnen (Kap. 5.2.3.5) bzw. deren zuständigen Ministerien und Parlamenten sind es, die politischen Druck erzeugen, der über den IP-Prozess in Form von bürokratischen Kämpfen ausgehandelt wird (6B4). Die zunehmenden institutionellen Reaktionen aufseiten der WB deute ich als Versuch, Reputationsschäden zu begrenzen. Die Veröffentlichung des IP-Untersuchungsberichts ermöglichte es, diesen Zustand aufrechtzuerhalten (6B6).

Im Hinblick auf die Legitimität von Protesten gegenüber Projekten schreibt Ziai (2015) den Kreditnehmern innerhalb der WB sowie der medialen Aufmerksamkeit bzw. Unterstützung der Proteste eine zentrale Rolle zu. Ziai (2015) interpretiert dieses Ergebnis als Bestätigung der Theorie zu *Transnational Advocacy Networks* (TANs), insbesondere deren *Boomerang*-Hypothese (vgl. Keck & Sikkink 1998: 12).<sup>5</sup> Daraus lässt sich aus Perspektive des OL schlussfolgern, dass es den zivilgesellschaftlichen Akteuren gelungen ist über den IP-Prozess einen hohen politischen Druck zu erzeugen, der die Finanzierungsaussetzung und Abbruch bewirkt hat. Für das TSDP habe ich zudem gezeigt, dass das IP durch sein Berichtswesen die Beschwerdeaspekte legitimiert und so die Beschwerdeführenden in ihrer Rolle gestärkt hat (Kap. 6.3.3).

Die Erklärungskraft des Einflussfaktors externer politischer Druck für das Entstehen institutioneller Reaktionen ist als hoch einzuschätzen. Begründen lässt sich dies mit dem Befund, dass die Entscheidungsfindung im Exekutivdirektorium nicht zwangsläufig faktenbasiert erfolgt (5B8). Bei fehlenden Standardabläufen bedarf es hohen externen politischen Druck, um die Aufsichtsfunktion des Exekutivdirektoriums gegenüber dem Management zu intensivieren (5B4). Der politische Druck lässt sich jedoch nicht dauerhaft aufrechterhalten. Je weiter die Kreditauszahlung vorangeschritten ist, desto schwerer ist es, institutionelle Reaktionen zu erzeugen, auch weil der politische Druck, den die WB gegenüber dem Kreditnehmer ausüben kann, abnimmt. Auf den Umgang

---

5 Siehe auch Kapitel 2.3 und Wade (2009).

mit Beschwerdefällen wirkt sich dies ebenfalls aus (*Last-Mile Problem*). In Reaktion auf eine IP-Beschwerde, insbesondere in weit vorangeschrittenen Projekten, entstehen nicht einkalkulierte Kosten, die weder die WB noch der Kreditnehmer übernehmen wollen. Dies begünstigt politische Kämpfe darum, wie weitreichend Abhilfemaßnahmen sein sollten und wer die notwendigen Anpassungs- und Entschädigungsmaßnahmen finanziert (6B6).

*Leadership* ist als Einflussfaktor für das Zustandekommen institutioneller Reaktion von hoher Bedeutung. Die aktive Förderung von institutionellen Reaktionen basiert jedoch weniger auf individuellen Lernprozessen als auf externem politischem Druck. Je niedriger die Person oder ein Gremium in der organisationalen Hierarchie verortet ist, desto eher ist deren Handeln durch infrastrukturelle Einflussfaktoren beeinflusst. Mit höherer Positionierung wird es einerseits leichter, sich über formelle Kommunikationsbarrieren hinwegzusetzen, was förderlich ist, um Reaktion anzustoßen oder zu verhindern, andererseits ist das Handeln stärker durch externen politischen Druck beeinflusst. Sobald ein Veränderungsprozess politisch gefördert wird, spielen die infrastrukturellen Bedingungen eine untergeordnete Rolle (vgl. Benner u.a. 2009: 229). Übertragen auf das IP ließe sich so bspw. eine institutionelle Reaktion als politisch gefördert betrachten, wenn der Präsident diese unterstützt. Die Analyse von Weaver (2008) verweist jedoch darauf, dass selbst Reformprozesse, die durch WB-Präsidenten initiiert wurden, an bürokratischen Konflikten, bestehenden Anreizen und Kulturen gescheitert sind oder nur teilweise umgesetzt wurden (ebd.: 92–175). Der WB-Präsident ist demnach nur ein Akteur von vielen innerhalb der WB, denn die politische Förderung einer Reform hängt auch von den EDs ab (Kap. 5.2.2.4). Zudem sind es einflussreiche Personen innerhalb des Managements, die den externen politischen Druck in institutionelles Handeln übersetzen.

Im Zusammenspiel zwischen externem politischem Druck, *Leadership* und *Bureaucratic Politics* können die vorhandenen Potenziale des Beschwerdeverfahrens (5B1, 5B6) dazu führen, dass infrastrukturelle (5B3) und bürokratisch-kulturelle Widerstände (5B2, 5B4, 6B5) sowie hinderliche Anreize (5B5, 5B7, 5B10) überwunden werden. Gelingt dies, werden institutionelle Reaktionen temporär durch einen politikgetriebenen Zustand gefördert (5B8). In dieser Phase ist anzunehmen, dass die Bedeutung der Standardprozeduren des IP zunimmt, da der politische Legitimationsdruck gegenüber der WB dem IP zu einer wirksameren Position verhilft.<sup>6</sup>

Auch die IEG veröffentlicht Evaluationen, die immer wieder strukturelle Kritik an der WB aufweist. Aufgrund ihres Erscheinens lange nach Abschluss eines Projekts kommt den Evaluationen jedoch nicht dieselbe Aufmerksamkeit zu wie dem Berichtswesen des IP. Der Grund dafür ist, dass aus den Evaluationen kein unmittelbares Risiko für die in Umsetzung befindliche Kreditvergabe resultiert. Ich nehme deshalb an, dass sich der politikgehemmte Zustand (vgl. Benner u.a. 2009: 227) nicht durch das Berichtswesen der IEG überwinden lässt. Dies verweist auf die Relevanz des zeitlichen Zusammenhangs von Untersuchungsprozessen und Projekten sowie die Rolle externer Akteure, die einem institutionellen Gremium durch *Advocacy* erst seine innerinstitutionelle Wirkung verleihen. Im Hinblick auf die Definition von OL »als einen wissensbasierten Prozess

6 Zur Rolle des IP für die Legitimation der WB siehe Kapitel 7.2.

der Infragestellung und Veränderung von Organisationsregeln zur Veränderung der Organisationspraxis« (Benner u.a. 2009: 218) ist festzustellen, dass die institutionellen Reaktionen auf die Arbeit des IP nicht als Lernprozesse im Sinne der Stärkung der *Citizen-driven-Accountability* bezeichnet werden können. Die Bedingungsanalyse (5B6, 5B7, 5B10) wie auch die Wirkungsanalyse zum TSDP (6B5) verweisen darauf, dass die institutionellen Reaktionen durch Risikovermeidungsstrategien (*Risk Aversion*, *Panel Proofing*) zu erklären sind (vgl. Bissell 1997; Fox 2000; Hunter 2003; van Putten 2006). Das Wissen um die negativen Auswirkungen, bspw. durch geschlechtsspezifische Gewalt in Infrastrukturprojekten, war im operativen Bereich der WB bereits lange vorhanden. Die institutionellen Reaktionen erfolgten jedoch erst, als durch die Arbeit des IP ein konkretes Reputationsrisiko erzeugt worden war. Das IP löst demnach institutionelle Reaktionen aus, die sich in einer strukturellen und diskursiven Pfadabhängigkeit verorten lassen, dabei jedoch nicht als determiniert, sondern in der Pfadabhängigkeit veränderlich erscheinen.

Die Reichweite der institutionellen Reaktionen steht in Abhängigkeit der Dauer der politischen Aufmerksamkeit. Hierfür spielt wiederum das Mandat des IP eine entscheidende Rolle hinsichtlich der Möglichkeiten, die Maßnahmen zu überwachen. Eine formelle Überwachung der institutionellen Maßnahmen durch das IP würde dazu führen, dass der externe Druck nach einer Beschwerde länger aufrechterhalten werden kann und die Kommunikation nach innen und außen für das Management weniger kontrollierbar ist. Deutlich wird dies anhand des Widerstands vom Management gegenüber einer umfangreichen *Monitoring*-Funktion durch das IP. Die bürokratischen Kämpfe um dieses Mandat haben sich wiederum in einer begrenzten und komplizierten Ausgestaltung manifestiert (Kap. 6.5.2).

Fisher (2014) hatte darauf verwiesen, dass die Gründungspapiere des IP dieses nicht dazu verpflichten, sich in ihren Untersuchungen auf frühere Interpretationen der Richtlinien zu beziehen. Das IP behandle dementsprechend jede Beschwerde wie einen Einzelfall (ebd.: 30). Die Betrachtung der Beschwerden als Einzelfälle konnte zudem in der Bedingungsanalyse als Aspekt der Organisationskultur identifiziert werden. Diese Handhabung wurde als Zeichen des gegenseitigen Respekts zwischen IP und Management beschrieben (Kap. 5.1.5). Im Beschwerdefall 120 aus dem Jahr 2017 hat das IP jedoch auf das TSDP und die systematischen Probleme im Hinblick auf den Zustrom von Arbeitskräften (*Labor Influx*) und geschlechterspezifischer Gewalt verwiesen (vgl. IP 2018a: 73–75). Die Verknüpfung der beiden Beschwerden verweist einerseits auf die Reichweite der institutionellen Reaktion auf das TSDP. Darüber hinaus wird ersichtlich, dass wenn Beschwerdeaspekte in einem engen zeitlichen Zusammenhang auftreten, aufseiten der Exekutivdirektorinnen womöglich eine höhere politische Aufmerksamkeit besteht, die weitreichende institutionelle Reaktionen begünstigen. Zu erklären ist das anhand der überwundenen bürokratischen Widerstände des politisch getriebenen Zustands, der durch die Maßnahmen in Reaktion auf das TSDP noch vorhanden war, als die Beschwerde zum Straßenbauprojekt in der DRK einging. Anzunehmen ist, dass Reaktionen auf gesetzlicher Ebene einflussreicher Mitgliedsstaaten, wie sie im TSDP durch die USA getroffen wurden, dazu führen, dass die politische Aufmerksamkeit länger als in Fällen mit weniger weitreichenden Reaktionen aufrechterhalten bleiben.

Die Bedingungsanalyse hat darauf verwiesen, dass die institutionelle Reaktion auf eine IP-Untersuchung in Abhängigkeit zu dem betroffenen Land steht und dessen Rolle innerhalb der WB. Der quantitative Forschungsstand verweist darauf, dass in afrikanischen Staaten der Region *Sub-Saharan-Africa*<sup>7</sup> die meisten Beschwerden (30) an das IP eingereicht wurden. Zudem haben Beschwerden aus dieser Region in absoluten Zahlen (10) als auch in relativen Zahlen (33,33%) im Vergleich der Regionen<sup>8</sup> am häufigsten *Outcomes* erzielt (Kap. 6.2.4). Für den untersuchten Fall behaupte ich vor diesem Hintergrund, dass die Beschwerde in einem Land eines einflussreichen Anteilseigners (Kreditgeber oder Kreditnehmer) nicht ohne weiteres ähnlich weitreichende institutionelle Reaktionen hervorgerufen hätte. Ähnlich weitreichend wie im TSDP reagierte die WB auf die IP-Untersuchung zum *Land Management and Administration Project* in Kambodscha<sup>9</sup>. Hier spielten laut Bugalski u. a. (2018) einerseits informelle Interaktionen zwischen externen und internen Beteiligten eine zentrale Rolle, um institutionelle Reaktionen zu befördern (ebd.: 192–193). Andererseits handelt es sich ebenfalls um einen Kreditnehmerstaat mit eher geringem politischem Einfluss.

Nachdem ich das Zustandekommen institutioneller Reaktionen auf die Praktiken des IP unter Anwendung des Interaktionsmusters (vgl. Benner u. a. 2009: 227) theoretisiert habe, folgt die Bewertung der Reichweite institutioneller Reaktion unter Anwendung des Konzepts *Hypocrisy* (Weaver 2008).

### 7.1.3 Bewertung der Reichweite institutioneller Reaktionen unter Berücksichtigung des Konzepts *Hypocrisy*

#### 7.1.3.1 Die Wirkung des Inspection Panels auf *Hypocrisy*

Mit der Annahme des Zustands *Hypocrisy*, stellt sich im Hinblick auf das emanzipative Potenzial es IP die Frage, inwiefern es gelingt die Ausrichtung des Rechenschaftssystems, in Richtung der *Citizen-driven-Accountability* zu verschieben.

Weaver (2008) unterscheidet zwischen einer offensichtlichen und einer subtilen Form von *Hypocrisy*. Erstere seien Richtlinienverstöße, durch die negative Auswirkungen in den Projekten auftreten. Hier wird die Bedeutung des IP für das Konzept deutlich, denn vor allem durch die Arbeit des IP werden diese Richtlinienverstöße sichtbar und öffentlich, obwohl das Rechenschaftsrahmenwerk insbesondere zu Beginn der Projekte Lücken aufweist (5B3). Ersichtlich wurde dies am Beispiel der geschlechtsspezifischen Gewalt, die trotz Schwächen im Rechenschaftssystem (5B1) durch die Arbeit des IP eine hohe Aufmerksamkeit erhalten hat.

Die subtile Form von *Hypocrisy* entspricht der Frage, welchen Einfluss die Arbeit des IP auf den dynamischen Zustand *Hypocrisy*, in Form der Abweichung zwischen verkün-

7 Die Kategorisierung der Datenbank folgt hier jenen der in den MFIs üblichen regionalen Kategorisierung. Die Aufteilung in *Sub-Sahara Africa* als eine Region und *Middle East & North Africa* ist eine in Kontinuität mit den rassistischen Praktiken und Diskursen europäischer Kolonialherrschaft zu betrachten.

8 Verglichen wurden die Regionen, in denen mindestens 15 Beschwerden eingereicht wurden. *East Asia and Caribbean* (11 Beschwerden) sowie *Middle East & North Africa* (7 Beschwerden) wurden nicht berücksichtigt. Stand 03.03.2022.

9 IP-Beschwerde Nr. 60: Land Administration and Management Project (Kambodscha, 2009).

deten Zielsetzungen und institutionellem Handeln, langfristig hat. Anders formuliert: Wie wirken sich die institutionellen Reaktionen der WB auf die Offenlegung von *Hypocrisy* durch Beschwerdeverfahren auf die vorhandene *Hypocrisy* selbst aus?

Im Hinblick auf die Bewertung von institutionellen Reaktionen stellt sich u.a. die Frage nach dem Einfluss auf die Arbeitsbedingungen der Projektbeteiligten. Betrachtet man die institutionellen Reaktionen auf das TSDP (Kap. 6.4) lässt sich argumentieren, dass der Beschwerdeprozess zunächst die Situationen knapper Ressourcen für die Projektbeteiligten potenziell verschärft, da die Projektbeteiligten »alles stehen und liegen lassen«, um auf eine Beschwerde zu reagieren, womit sich die Widerstände gegenüber der IP-Arbeit erklären lassen. Als der politikgetriebene Zustand eingetreten ist (Kap. 7.1.1), wurden für die Bearbeitung der IP-Beschwerden zusätzliche Ressourcen bereitgestellt. Über diese Wirkung werden zumindest temporär Prioritäten verschoben und Ressourcen für die Bearbeitung der Beschwerde gebündelt. Mit Weaver (2008) lässt sich demnach für die individuelle Ebene argumentieren, dass das IP einen zusätzlichen Akteur darstellt, auf deren Anforderungen die Projektbeteiligten im Zuge der Beschwerdeverfahren reagieren müssen. Die Wirkungsanalyse zum TSDP verdeutlicht so, dass politischer Druck durch Protest, Medienkampagnen und *Advocacy* temporär direkt und auf wenige Personen zielgerichtet erzeugt werden können, woraus die Notwendigkeit aufseiten der WB resultiert zu handeln.

Die hohe politische Aufmerksamkeit (Kap. 7.1.1), die die temporäre Verschiebung der Prioritäten in Reaktion auf die Beschwerde zum TSDP ermöglichte, führte zu weitreichenden institutionellen Reaktionen, die Auswirkungen auf Projekte in ganz Uganda hatten. Zudem lassen die dargelegten internen Maßnahmen vermuten, dass die Risiken in vielen anderen Projekten durch präventive Maßnahmen reduziert wurden (6B3, 6B4). Es liegen zudem mindestens zwei Fälle vor, in denen IP-Beschwerdefälle Reaktionen in Form von Gesetzen ausgelöst haben. Die WB ist in Kambodscha (IP-Beschwerde Nr. 60, 2009) wie auch in Uganda, ausgelöst durch die Notwendigkeit auf die Beschwerde zu reagieren, in Interaktion mit den Regierungen getreten (vgl. Bugalski u.a. 2018: 194–195). Es sind diese Interaktionen, in denen die Priorisierungen der in Konflikt stehenden Zielsetzungen zwischen den Mitgliedsstaaten verhandelt werden. Eine weitere Parallele ist durch die politische Reaktion der USA gegeben. In Form des *Consolidated Appropriations Act 2014*<sup>10</sup> wurden die US-Exekutivdirektorinnen dazu verpflichtet, dem US-Kongress alle 90 Tage über die Abhilfemaßnahmen zur Behebung der vom IP festgestellten negativen Auswirkungen zu berichten (ebd.: 195). Der in Reaktion auf das TSDP erlassene *World Bank Accountability Act of 2017* wiederum sieht institutionelle Reformen vor, deren Umsetzung an die Kreditzusage der USA geknüpft sind (6B4). Diese Form der Reaktionen priorisieren die Zielsetzung Abhilfe zu leisten gegenüber der Kreditvergabe und sichern diese Zielsetzung durch deren Kopplung an Finanzzusagen politisch ab. Beide Beispiele verdeutlichen, dass eine Veränderung der Priorisierung zumindest temporär möglich ist. Im Hinblick auf die Frage, ob die institutionellen Reaktionen dazu führen, *Hypocrisy* zu verringern, ist festzuhalten, dass einzelne institutionelle Maßnahmen getroffen

10 *Consolidated Appropriations Act 2014*: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/BILLS-113hr3547enr/pdf/BILLS-113hr3547enr.pdf> (siehe Textstelle: 3547–531) (letzter Aufruf: 30.08.2023).

wurden, die der Entkopplung des IP vom operativen Bereich temporär entgegenwirken (6B3).

Dennoch wurden keine Maßnahmen getroffen, um die Zielkonflikte, Anreize und Organisationskulturen langfristig zu adressieren. Solange institutionelle Reaktionen jedoch nicht dauerhaft die Priorisierung zwischen den in konfliktstehenden Zielsetzungen und damit der Bereitstellung notwendiger Ressourcen bewirken, verstärkt das IP die Notwendigkeit von *Hypocrisy* auf institutioneller Ebene. Konflikte und Spannungen zwischen dem IP, Projektbeteiligten, Management und dem Exekutivdirektorium werden maßgeblich durch die Unvereinbarkeit zwischen den Anforderungen an die praktische Umsetzung einer *Citizen-driven-Accountability* und der politisch-institutionellen Zielsetzung einer kontinuierlich steigenden Kreditvergabe erzeugt. Ich habe herausgearbeitet, wie diese Zielkonflikte in Form von *Bureaucratic Politics* (5B2, 6B2) und Anreizen (5B7, 5B10) die Wirksamkeit des IP strukturell begrenzen.

Wenn das IP in den untersuchten Fällen nicht zur Reduktion von *Hypocrisy* beiträgt, trägt es dann zur Verstetigung bei? Die Interpretation, dass ein kritischer IP-Untersuchungsbericht als Lösungsoption für alle Beteiligten dienen kann, um sich gesichtswahrend aus einer Konfliktsituation zu befreien (vgl. Wade 2009: 37–38), lässt sich vor dem Hintergrund der weitreichenden und politischen Reaktionen (6B4) nicht auf das TSDP übertragen. Die Kritik von Randeria & Grunder (2011) hinsichtlich einer zunehmenden Verantwortungsdiffusion durch das Zusammenspiel unterschiedlicher Beschwerdemechanismen (ebd.: 198–199) lässt sich jedoch nicht ganz zurückweisen. Für das TSDP lässt sich zumindest feststellen, dass die fälschliche Annahme vorhandener Beschwerdekanaäle auf Projektebene im Zusammenspiel mit der Zugangsbarriere hinsichtlich der notwendigen Kontaktaufnahme mit dem Management (Kriterium C) zu einer Verzögerung der Registrierung geführt hat. Mit diesen beiden Einzelbefunden lässt sich keine abschließende Aussage hinsichtlich der praktischen Verstetigung von *Hypocrisy* tätigen. Inwiefern der IP-Untersuchungsbericht durch die Bereitstellung einer technischen Erklärung negativer Auswirkungen zur Harmonisierung eines bestehenden Konflikts beiträgt (vgl. Weaver 2008: 5), werde ich aus Perspektive der Entpolitisierung betrachten (Kap. 7.2).

Weaver (2008) hatte im Hinblick auf die Umweltagenda der WB auf Diskursverschiebungen verwiesen, die sich jedoch aufgrund der Pfadabhängigkeit der bisher dominanten Organisationskultur, nicht durchsetzen konnten und demnach nicht in den Praktiken widerspiegeln (ebd.: 24–25). Vor dem Hintergrund der resistenten Anreize und Organisationskulturen über einen Zeitraum von mehr als 25 Jahren hinweg, lassen sich die von Weaver (2008: 28–29) aufgeführten zweigeteilten Organisationsstrukturen konzeptionell auf die Arbeit des IP und die institutionellen Bedingungen übertragen. Während das Exekutivdirektorium sowie das Management im Berichtswesen, jeweils dargestellt als einheitliche Akteure, immer wieder die Relevanz des IP für das operative Geschäft betonen, konnte ich zeigen, dass die Einflussnahme des IP und damit die Offenlegung von *Hypocrisy* im Rahmen von Beschwerde- und Reformprozessen politisch (5B9, 5B10) und bürokratisch umkämpft ist (5B2, 6B2). Die empirischen Erkenntnisse verweisen darauf, dass sich die Ausrichtung des Rechenschaftssystems in Richtung der makroökonomischen Zielsetzung weiter verstärkt (5B9, 5B10). Deutlich wird dies u.a. daran, dass

TTLs unter Druck gesetzt werden immer komplexere Projekte mit weniger Ressourcen zu identifizieren (vgl. IEG 2019b: 141).

Nachdem ich diskutiert habe, welche Auswirkungen die Arbeit des IP auf *Hypocrisy* hat, werde ich das Konzept im folgenden Abschnitt nutzen, um die Resultate der *IP-Toolkit-Reform* zu bewerten.

### 7.1.3.2 Zum Einfluss der IP-Toolkit-Reform auf *Hypocrisy*

Mit dem Konzept *Hypocrisy* lassen sich die Wirkungen von Reformprozessen dahingehend hinterfragen, ob sie selbst Teil der *Hypocrisy* geworden sind (vgl. Weaver 2008: 6–7). Dem Konzept zufolge sind mit zunehmender Radikalität der angestrebten Änderungen ebenso zunehmende Widerstände gegenüber diesen Veränderungen zu erwarten (ebd.: 38). Begründet ist dies mit den informellen Organisationskulturen, die die Grundlage für das alltägliche Handeln, die Interpretation von Information und die Priorisierung von Zielsetzungen bieten. Institutionelle Reaktionen können demnach dahingehend bewertet werden, inwiefern sie über reine *Governance*-Reformen hinaus auf Veränderungen informeller Organisationskulturen und bestehender Anreize abzielen (ebd.: 35–36, 42). Ein struktureller Ansatzpunkt zur Stärkung der Unabhängigkeit des IP stellt demnach die Organisationskultur und damit die politisch umkämpften Rekrutierungsverfahren der IP-Mitglieder (5B7) dar. Dieser Bereich wurde jedoch von der *IP-Toolkit-Reform* nicht adressiert (Kap. 6.5.2, 7.2.4). Anzumerken ist hierbei, dass das IP selbst im Mandat nie die formelle Rolle hatte, die Kultur, Anreize oder Kreditvergabepraktiken zu verändern. Ich konnte zeigen, dass das IP von seinem institutionellen Umfeld, insbesondere dem operativen Bereich, weitestgehend entkoppelt ist (5B1, 5B8), es dem IP jedoch gelingt, informell Einfluss auszuüben (6B3, 6B5). Das IP wirkt so den Tendenzen des *Decouplings* und *Disconnects* temporär entgegen (vgl. Weaver 2008: 28).

Die Analyse hat zudem verdeutlicht, dass vielfältige zum Teil unvereinbare Forderungen im Reformprozess berücksichtigt werden mussten (Kap. 6.5.2). Dabei besteht die Gefahr, dass unterschiedliche und sich widersprechende Signale hinsichtlich der Ziele einer Reform dazu führen, dass Verhaltensänderungen und Kulturwandel nicht erreicht werden, da Mitarbeiterinnen im Zweifel an bestehenden Mustern festhalten (vgl. Weaver 2008: 28). Dieser Effekt verstärkt sich, wenn eine Neuausrichtung mit dem Risiko einer Politisierung einhergeht, welche die eigene Autorität potenziell einschränken könnte (vgl. Barnett & Fennemore 2004: 159). Dies trifft auf jegliche Form der Mandatserweiterung des IP zu. Zwar wurde bspw. dem IP eine Beratungsfunktion anerkannt, die Resolution des IP verdeutlicht wiederum die Begrenztheit dieser Funktion:

»The Panel may provide advisory services in the form of lessons from its cases through its different reports and publications. The Panel's advisory services shall not extend to providing specific operational guidance, or advice on the merits of a specific Bank policy, procedure, directive or similar document.« (WB 2020d, Para. 59)

Dadurch, dass das Mandat des IP strukturell beschränkt bleibt, kann es durch die Offenlegung von *Hypocrisy* lediglich disruptive Konflikte erzeugen (6B5), ohne die strukturellen Ursachen zu beheben. Das wiederum führt dazu, dass das IP als störend für die Kreditvergabe wahrgenommen wird. Die konflikthafte Beziehung zwischen IP und Ma-

nagement sowie die Fortführung der Priorisierung in Richtung steigender Kreditvergabe wird demnach durch die bestehenden institutionellen Bedingungen aufrechterhalten.

*Hypocrisy* kann auch als der Widerspruch zwischen normativen Zielsetzungen und den materiellen Ressourcen, die aufgebracht werden, um diese Zielsetzung zu erreichen, verstanden werden (vgl. Weaver 2008: 20). Übertragen auf die normative Zielsetzung rechenschaftspflichtig gegenüber denjenigen zu sein, die negativ betroffen sind, lässt sich danach fragen, wie viel materielle Ressourcen aufgewendet werden, um dieses Ziel sicherzustellen. Das IP hat ein jährliches Budget von etwa 4 Mio. US \$. Betrachtet man die Bedeutung des IP als Legitimationsgrundlage (Kap. 7.2) für die WB, erscheint dies im Vergleich zu den mehr als 56 Mrd. US \$ an Auszahlungen der IBRD und IDA im Geschäftsjahr 2021 (vgl. WBG 2021: 29) als verschwindend geringer materieller Aufwand. Im Entstehungsprozess des IP wurde von den involvierten externen Expertinnen ein Budget von 10 Mio. US \$ empfohlen.<sup>11</sup>

Der Reformprozess hat aus Perspektive der *Hypocrisy* zur Befriedung der involvierten Akteure beigetragen, ohne die identifizierten Kernprobleme des Rechenschaftssystems zu adressieren. Das von Reformprozessen ausgehende emanzipative Potenzial für die Stärkung des IP scheint demnach begrenzt. Ernstgemeinte institutionelle Reaktionen müssen den Forderungen nach strukturellen Mandatserweiterungen für das IP nachkommen und zudem das institutionelle Umfeld (Kulturen und Anreize) adressieren. Reformen, die auf das IP beschränkt sind »tend to look more like recapitulations of old efforts than true attempts at reform« (vgl. Nustad 2001: 484). Berücksichtigt man die 30-jährige Existenz des IP und die wenigen substanziellen Veränderungen, die in dieser Zeit stattgefunden haben, erscheinen der politische Wille und die Fähigkeit seitens des Managements und dem Exekutivdirektorium ebenfalls begrenzt.

Ich habe die empirischen Ergebnisse im Hinblick auf die institutionellen Bedingungen (Kap. 7.1.1), das Zustandekommen institutioneller Reaktionen (Kap. 7.1.2) sowie deren Reichweite (Kap. 7.1.3) mit den Ansätzen des OL und *Hypocrisy* eingebettet und somit den ersten Teil der Fragestellung beantwortet. Den zweiten Teil der Fragestellung adressierend werde ich im Folgenden die empirischen Erkenntnisse entlang der von Louis & Maertens (2021) identifizierten Praktiken und Logiken der Entpolitisierung systematisieren und durch machtkritische Konzeptionen ergänzen.

## 7.2 Das Inspection Panel aus Perspektive der Entpolitisierung

Entpolitisierung innerhalb von IOs lässt sich mit Louis & Maertens (2021)<sup>12</sup> anhand von drei Logiken (Behauptung von Legitimität, Verfolgung eines funktional-pragmatischen

11 Es handelt sich hierbei um nicht öffentlich zugängliche Textdateien des Schriftwechsels zwischen den NGOs und der Clinton-Administration.

12 Im Sinne der Methodik habe ich darauf verzichtet die Konzeptualisierungen in die vorherigen Theorieüberlegungen einzubetten, sondern werde diese wie in der Forschungspraxis aufgetreten hier ergänzend in die Analyse einfließen lassen, um meine bisherigen theoretischen Vorüberlegungen (Kapitel 3) im Sinne der Fallmethodik zu erweitern (Kapitel 4.3.4).

Weges, Vermeidung von Verantwortung) als Ausgangspunkte für drei Praktiken (neutrale Formatierung, Zeitgewinn, Fachwissen und technische Auslegung) konzeptualisieren. Ähnlich wie Ferguson (2003) im Hinblick auf den Einfluss des *Entwicklungsdiskurses* über Lesotho resümiert, haben Louis & Maertens (2021) zufolge Entpolitisierungspraktiken reale Effekte für das Handeln der Bürokratien (ebd.: 14):

»Depoliticization is performed through practices which consist in claiming apolitical status on the basis of expert knowledge while reducing political complexity by interpreting problems through technical lenses and solutions. Second, depoliticization occurs using specific formats which give apparent neutrality to its political content. Third, depoliticization is produced by controlling the timeframe and the pace of decision-making, therefore diluting political momentum.« (Louis & Maertens 2021: 13–14)

Entpolitisierung wird als Konsequenz des Strebens nach Legitimität von IOs betrachtet (ebd.: 18). Die alltäglichen Praktiken in IOs, die häufig in der Bürokratieforschung vernachlässigt werden, können entpolitisierenden Einfluss auf globales Regieren haben (ebd.: 185–186).

Louis & Maertens (2021) folgend verstehe ich Entpolitisierung als den Versuch Verantwortung, Politik oder individuelle Handlungsmacht aus einem Prozess auszuschließen (ebd.: 156). Rechenschaftsmechanismen, die im Falle externer Kritik lediglich Informationen zur Verfügung stellen, ohne identifizierte Fehler systematisch aufzuarbeiten, seien demnach auch stets als Kontrollmechanismen zur Vermeidung von Verantwortung zu betrachten (ebd.: 155–156). Sowohl anhand des Forschungsstands (u.a. Wade 2009; Bugalski u.a. 2018), der Bedingungsanalyse (5B6, 5B7) als auch der Diskussion zur Reichweite institutioneller Reaktionen (Kap. 6.4) konnte ich zeigen, dass die Wirkung des IP weit über die Bereitstellung von Informationen hinausgeht.

Louis & Maertens (2021) verdeutlichen, dass entpolitisierende Praktiken Politisierung nicht gänzlich verhindern. Sie betrachten vielmehr beide Wirkungsweisen als koexistent, dynamisch und dialektisch »as two sides of a same coin« (ebd.: 186–187). Während die Autorinnen die entpolitisierenden Praktiken und Logiken in Bezug auf IOs betrachtet haben, werde ich die Konzepte auf das IP übertragen, um zu diskutieren, inwiefern das IP diskursiv und praktisch zur Entpolitisierung und Politisierung beiträgt. Hierfür werde ich die Konzeptualisierung durch die dargelegten machtkritischen Ansätze (Kap. 3.4 – 3.6) ergänzen, um herauszuarbeiten, welche Rolle dem *Entwicklungsdiskurs* im Kontext der Arbeit des IP für die Förderung entpolitisierender Praktiken und Logiken zukommt (Kap. 7.3).

## 7.2.1 Legitimitätsorientierte Entpolitisierungslogiken

Das Streben nach Monopolisierung stellt neben Anerkennung und Ausweitung eine von drei legitimitätsorientierten Logiken dar. Louis & Maertens (2021) verweisen darauf, dass Bürokratien stets konkurrieren (Finanzierung, Themenbesetzung, Arbeitsbereiche) und deshalb bestrebt sind, als legitimer Akteur anerkannt zu werden, ihren Einflussbereich auszuweiten und zu monopolisieren (ebd.: 131). Monopolisierung führe dazu, dass alternative Akteure, Richtlinien und Strategien übersehen und delegitimiert werden, in-

dem die eigenen Praktiken als alternativlos dargestellt und etabliert werden. Umgekehrt entpolitisiert Monopolisierung ein politisches Feld, indem die Substanz für politische Konflikte, bspw. um unterschiedliche Lösungsansätze, verringert werde: »Hence, not only does depoliticization dismiss potenzial rivals through technicization, but it also suppresses alternative voices and modes of action by selecting the most appropriate way of acting in global governance often presented as the *one best way*« (ebd.: 142, Herv. i.O.). Entpolitisierende Praktiken wirken zudem deterministisch auf Sprecherinnenpositionen und Handlungsfähigkeiten (ebd.: 145): »Depoliticization may, therefore, lead to the extension of an organizational ideology dominating a field of action and suppress any alternative ways of thinking« (ebd.: 147).<sup>13</sup>

Ein für die WB spezifisches Beispiel ist das kapitalistische *Entwicklungsmodell*, welches auf unbegrenztem Wirtschaftswachstum basiert. Dieses führt, insbesondere bei exportorientierten Kreditgebern, zum Zwang neue Märkte zu erschließen, wofür sie die Kreditvergabe der WB nutzen. Zudem verfolgt die WB in ihrer Konkurrenzsituation gegenüber anderen MFIs eine stetig steigende Kreditvergabe (5B9, 5B10). Um dieses Wachstum zu realisieren, ist die WB auf Mitgliedsstaaten wie China angewiesen, die große Kreditsummen aufnehmen, obwohl diese selber global als Kreditgeber und Konkurrent auftreten. Die durch das Wachstumsparadigma erzeugte Abhängigkeit verhilft den Kreditnehmern zu einer einflussreichen Rolle (5B7, 5B9, 5B10). Die Priorisierung geopolitischer Interessen gegenüber menschenrechtlichen Ansprüchen aller Mitgliedsstaaten stellt ein strukturelles Hindernis hinsichtlich der Stärkung von *Citizen-driven Accountability* dar.

Van Putten (2006) merkt an, dass Bedenken hinsichtlich potenzieller Risiken im Kontext einer Kreditvergabe häufig das Konkurrenzargument entgegengestellt werde. Dieses besagt sinngemäß, dass wenn die WB ein Vorhaben nicht finanziere, es eine andere Finanzinstitution mit schlechteren oder gar keinen Standards finanziere, um so die Einbeziehung der WB trotz Kritik zu legitimieren. Sie zitiert in ihrer Analyse eine Expertin, die darauf verweist, dass die *Articles of Agreement* der IDA und IBRD beide Institutionen als *Lender of last Resort* beschreiben. Nehme man die Gründungspapiere ernst, bedeute dies, dass IBRD und IDA nur dann Geld verleihen sollen, wenn es keine andere Finanzierungsquelle gebe (ebd.: 258–259). Mit dieser Lesart der Gründungspapiere erscheint das Konkurrenzargument als nicht valide, da sich entpolitisierende Praktiken zur Ausweitung und Monopolisierung des Einflussbereichs nicht durch die Prinzipien der Gründungspapiere begründen lassen. Eine solche Auslegung der Gründungspapiere stünde jedoch den Expansionsbestrebungen der WB diametral entgegen und verweist somit darauf, dass die in den Gründungspapieren formulierten Prinzipien nicht kohärent angewendet werden.

Die Anerkennung der WB als legitimer Akteur, definiert als »a logic of action through which IOs deploy depoliticization practices to preserve their relevance« (Louis & Maertens 2021: 132) lässt sich wiederum durch die Kreditvergabe der IFC veranschaulichen. Ziai (2019) verweist auf Alcade (1987), der herausgearbeitet hat, dass Investitionen aus

13 Für den vorliegenden Untersuchungsgegenstand kann vor dem Hintergrund der empirischen Analyse konstatiert werden, dass diese »organizational ideology« durch den *Entwicklungsdiskurs* charakterisiert wird. Ich werde diese fortlaufend in die Diskussion einbeziehen.

dem Norden in spät- und nachkolonialen Kontexten die Begründung benötigten, dass diese eine positive und unbedingt erforderliche Wirkung für das Leben der Menschen aufweise (vgl. Ziai 2019: 155). In der Bedingungsanalyse konnte ich eine ähnliche Legitimationsanforderung identifizieren, die Additionalität. Additionalität stellt eines von fünf Prinzipien dar, welches MFIs anwenden, um eine »nachhaltige« Beteiligung des Privatsektors in entwicklungspolitischen Vorhaben sicherzustellen (vgl. EBRD 2012).<sup>14</sup> Additionalität beschreibt demnach u. a. den *entwicklungspolitischen* Mehrwert, der aus der Kreditvergabe der IFC bspw. an international tätige Unternehmen für ein Projektvorhaben resultiert. Der *entwicklungspolitische* Mehrwert wird vor allem mit der Anwendung der *Environmental and Social Performance Standards* der IFC/MIGA begründet und der Annahme, dass daraus bessere entwicklungspolitische Ergebnisse resultieren. Einem Mitglied des Exekutivdirektoriums zufolge sei es nicht immer leicht nachzuweisen, dass mit der Kreditvergabe der IFC an europäische Unternehmen eine Additionalität einhergehe. Zudem führe diese Praktik zu Konflikten im Exekutivdirektorium. Die Konflikte kommen auf, da man u. a. um die Arbeitsplätze wisse, die mit großen Infrastrukturprojekten einhergehen. Das Argument der Additionalität werde daher bewusst durch die Kreditgeber genutzt, um die Einbindung von Unternehmen aus ihren Staaten zu begründen. Wenn dann im Zuge der Umsetzung eines Projekts negative Auswirkungen für die Menschen vor Ort auftreten, stellt dies die Additionalität der Projektbeteiligung in Frage (I.13: 96–112, 203–245). Additionalität lässt sich so als ein formalisiertes und technisiertes *Entwicklungsversprechen* deuten, welches die Kreditvergabe an Unternehmen aus den Staaten der Kreditgeber legitimiert und somit ermöglicht, dass wirtschaftliche Gewinne über die Beteiligung der Unternehmen in diese Staaten zurückfließen.

Ein weiterer empirischer Hinweis für die Ausweitungsllogik stellt die Ausweitung der Kreditvergabe der WB auf sogenannte fragile und von Konflikten betroffene Staaten dar (Kap. 5.3.3). Ein Mitglied des Exekutivdirektoriums legitimiert die Ausweitung des Geschäftsmodells mit der Notwendigkeit ihrer Rolle für die Armutsbekämpfung. In zehn Jahren würden 90% der armen Menschen in fragilen und von Konflikten betroffenen Staaten leben. Möchte man Armut bekämpfen, müsse man dort aktiv werden (I.46: 62–66). Dies entspricht dem, was Louis & Maertens (2021: 138–140) als *claiming necessity* beschreiben. Zudem signalisiert die WBG anhand einer *Strategy for Fragility, Conflict and Violence* (vgl. WBG 2020) Expertise für das neue Betätigungsfeld aufzuweisen (*projecting expertise*) (vgl. Louis & Maertens 2021: 140–142) und legitimiert sich so als Akteur, der die Lösung für das identifizierte Problem bereitstellt. Die Ausweitung des Einflussbereichs als notwendige Strategie, um eine stetig zunehmende Kreditvergabe nachzukommen, wird so über die Notwendigkeitsbehauptung (Armutsbekämpfung) und Expertenzuschreibung entpolitisiert.

Nachdem ich empirische Beispiele für legitimitätsorientierte Entpolitiserungspraktiken dargelegt habe, folgen die funktional-pragmatischen Entpolitiserungslogiken und deren Übertragung auf den Untersuchungsgegenstand.

---

14 Additionality, Crowding-in, Commercial sustainability, Reinforcing markets, Promoting high standards.

## 7.2.2 Funktional-pragmatische Entpolitisierungslogiken

Bükratien legitimieren ihre Interventionen damit, dass sie konkrete Lösungen für bestehende Probleme oder formulierte Bedürfnisse der Mitgliedsstaaten anbieten, wobei mögliche Interventionen in den Grenzen eines technisch beschriebenen Mandats erfolgen (*functional necessity*). Die Fragmentierung von Arbeitsbereichen dient der Lösungsbereitstellung für technische Probleme und wirkt zudem stigmatisierend auf politische Einflussfaktoren. Louis & Maertens (2021) argumentieren, dass der Ausgangspunkt dieser Logik die Annahme sei, dass die technische Umsetzung und Ausblendung politischer Kontroversen die Kooperation verbessere und erleichtere (*practical rationality*) (ebd.: 111, 118). Bürokratien etablieren so ihre Rolle als neutraler und unabhängiger Akteur, während diese darauf abzielen die Erlaubnis zur Intervention in ihre Mitgliedsstaaten zu erlangen (ebd.: 114–115).

Nimmt man diese funktional-pragmatische Logik als gegeben an, wird deutlich, warum die Arbeit des IP auf bürokratischen und politischen Widerstand stößt. Wie ich aufzeigen konnte, geht von den Praktiken des IPs eine Politisierung aus, die der funktional-pragmatischen Logik entgegenwirkt. Ein Beispiel hierfür ist die Notwendigkeit der WB in Reaktion auf den IP-Untersuchungsprozess mit der Regierung in Interaktion zu treten und zudem die öffentliche Kritik seitens der WB an der Regierung (5B6, 6B3, 6B5). Beides widerspricht der funktional-pragmatischen Logik (vgl. Louis & Maertens 2021: 174). Die Autorinnen verweisen ausgehend von der praktischen Rationalität auf eine Doppelstrategie, durch die Debatten und Interventionen von Mitgliedsstaaten als politisiert stigmatisiert werden, während sie selbst auf Grundlage politischer Interessen handeln. Daraus resultiert aus Sicht der Bürokratie eine Politikaversion (ebd.: 122–123). Mit dieser Logik und mit Bezug auf die empirischen Erkenntnisse argumentiere ich, dass das IP von den Kreditnehmern bürokratisch bekämpft wird, weil es einer entpolitisierten Kreditvergabe entgegenwirkt. Das konflikthafte Verhältnis zwischen IP und Management verläuft entlang der Konfliktlinie, nicht »zu politisch« zu sein. Je größer das von der Politisierung ausgehende Drohpotenzial erscheint, desto mehr Widerstand ist erwartbar.<sup>15</sup>

Der Ausschluss politischer Kontroversen erfolgt auch dann, wenn diese wichtige Einflussfaktoren in dem Betätigungsfeld darstellen und somit die zugrundeliegenden Annahmen unvollständig sind (ebd.: 118–119).<sup>16</sup>

Am Beispiel des TSDP wird exemplarisch deutlich, dass Infrastruktur, in diesem Fall der Bau von Straßen, das *Entwicklungsversprechen* verkörpert und somit die Intervention legitimiert. Der WB zufolge stellt die Straße im TSDP ein wichtiges Teilstück der Verbindung *Nyahakita-Kazo-Ibanda-Kamwenge-Fort Portal* (209 km) dar, welches West-Uganda mit dem nördlichen Korridor und dem *Trans-Africa Highway* verbindet (vgl. WB 2011:

15 Siehe den Vergleich zwischen IP und IEG im Kapitel 7.1.2.

16 Die Autorinnen verweisen auf das United Nations Development Programme (UNDP), welches zum Erhalt der Rolle als neutraler Akteur und somit zur Sicherstellung der Intervention in Mexiko vermieden hat, die Rolle und den Einfluss der Zapatistas in ihre Analysen einzubeziehen (Louis & Maertens 2021).

1). Das Projekt soll durch verbesserte Transportinfrastruktur zur Erhöhung der Produktivität des Handels und des Tourismus ermöglichen und dadurch zur makro- als auch mikroökonomischen *Entwicklung* des Landes beitragen (vgl. JFCU 2015b: 3). Dem IP zufolge unterstützen die Menschen vor Ort die Bedeutung des Projekts für die sozioökonomische *Entwicklung* der Region (vgl. IP 2016a: 11). Auch mir gegenüber unterstrich eine Beschwerdeführende die Relevanz der Straßen: »You cannot overestimate the value that such a road brings to the community.« (I.43: 10) Die Regierung Ugandas veröffentlichte 2002 die *National Transport Policy and Strategy* (NTPS), die den Transportsektor als Priorität hervorhebt. Armutsreduzierung, so die Annahme, könne durch eine Steigerung der Produktivität des Agrarsektors erzielt werden, da angenommen werde, dass über 80 Prozent der ugandischen Bevölkerung in ländlichen Gebieten leben und ihren Lebensunterhalt durch kleinbäuerliche Subsistenzlandwirtschaft verdienen (vgl. WB 2011: 1).<sup>17</sup>

Der Ausbau der Infrastruktur wird von der WB auch als die technische Lösung für Ugandas Forderung nach besseren Bedingungen für seine Ölförderung herangezogen: »Oil production will change Uganda's economic outlook, but full-scale production is unlikely to begin before 2016.« (WB 2010: i) Seit 2006 hat das britische Unternehmen *Tullow Oil* im Westen Ugandas eine Reihe von Ölfunden gemacht. Das gesamte Ölpotenzial liege bei 2 Milliarden Barrel. Mit dieser Menge an Ölreserven würde Uganda in einer Gruppe mit Tschad (0,9 Milliarden Barrel), der Republik Kongo (1,9 Milliarden), Äquatorialguinea (1,7 Milliarden) und Gabun (3,2 Milliarden) liegen (vgl. WB 2010: 9). Die WB schätzte die Erschließung der Ölreserven als herausfordernd ein. Teile der Ölreserven liegen unterhalb des *Lake Albert* und im *Murchison-Falls-Nationalpark*. Gleichwohl die Kompensationsleistungen aufgrund der Tradition des *Communal Land Ownership* schwer umzusetzen seien und die potenzielle Ölförderregion nahe der nicht durchgängig definierten Grenze zur DRK liege, woraus Konflikte im Hinblick auf die Förderrechte und Beteiligungen resultieren könnten (ebd.: 9), wurden die Pläne der Erdölgewinnung weiterverfolgt.

Vor dem Hintergrund der Rolle der WB als »Ermöglicherin« fossiler Investitionen (Kap. 7.2.3) sowie der vorhandenen Ölreserven erscheint das formulierte Projektziel zur Förderung der *Small Holder Farmers* als vorgeschoben.<sup>18</sup> Es ist anzunehmen, dass diese Zielsetzung lediglich als eine entpolitisierte Legitimation der Kreditvergabe dient, da zu erwarten gewesen wäre, dass eine Begründung zur Schaffung von Infrastruktur zur Ölförderung mit politischen Kontroversen einhergegangen wäre. Ich nehme an, dass die Straßen, wie durch die WB dargelegt, der Vorbereitung der sich anschließenden Erdölgewinnung dienen. Der Bau der *East African Crude Oil Pipeline* befindet sich derzeit in der Umsetzung.<sup>19</sup> Eine erste Beschwerde beim CAO, dem Beschwerdemechanismus des

17 Ferguson (2003) folgend, der aufgezeigt hat, dass die WB dazu neigt, bestimmte Berufe zu homogenen Gruppen wie z.B. Bauern zusammenzufassen und zu vereinfachen, wäre zu überprüfen, inwiefern die Kategorie »Kleinbauern« zutreffend ist oder ob es sich um einen Teil des Ausblendens politischer und ökonomischer Realitäten handelt, um die vorgesehenen *Entwicklungsziele* zu rechtfertigen (ebd.: 179–193).

18 Die Tagesspiegelreportage verweist ebenfalls auf die Rolle von »Critical Oil Roads« die die Regierung Ugandas über Kredite finanziert hat: <https://interaktiv.tagesspiegel.de/lab/laengste-beheizte-pipeline-der-welt-oelbrunnen-im-nationalpark/> (letzter Aufruf: 30.08.2023).

19 <https://eacop.com/> (letzter Aufruf: 30.08.2023).

Privatarms der WBG (IFC), wurde eingereicht.<sup>20</sup> Die Finanzierung und Versicherung der Pipeline ist hochumstritten und erste Versicherer haben ihre Beteiligung bereits zurückgezogen.<sup>21</sup>

Ein weiteres Beispiel dafür, wie sich die praktische Rationalität als Entpolitisierungslogik auf die Wirkungsweise des IP auswirkt, verdeutlicht der Umgang mit den Indizien für Sexualdelikte aufseiten des Managements im Kontext des TSDP. Die frühen Hinweise seien vom Management mit dem Vorwurf delegitimiert wurden, dass man versuche diese im Zuge der parallel verlaufenden ESF-Reform für die eigenen politischen Zielsetzungen zu nutzen. Ein Mitglied des IP paraphrasiert die Aussage des Managements wie folgt: »Oh, it's BIC playing a policy game because we're doing the ESF review and they wanted to include child protection language in the policy« (I.10: 633–635). Diese Haltung habe dazu geführt, dass sich die Entsendung von Spezialistinnen in das Projektgebiet und somit die Aufklärung der Fälle verzögerte und es so zu weiteren Fällen sexuellen Missbrauchs kommen konnte (I.10: 616–620). Der Versuch politische Kontroversen auszublenden hatte reale Auswirkungen für die Menschen vor Ort.

Die *IP-Toolkit-Reform* kann herangezogen werden, um aufzuzeigen, wie das IP im Zuge des Reformprozesses seine Legitimität im Spannungsfeld zwischen den eigenen und externen Ansprüchen an politischer Wirksamkeit der Beschwerdearbeit und Politikaversion verhandeln muss (Kap. 7.2.4). Ein stärkeres Mandat für das IP würde unweigerlich zu einer zusätzlichen Politisierung der Kreditvergabe führen. Politisierungsprozesse durch das IP, manifestiert in Form von Projektabbrüchen, höheren Kreditkosten oder Verzögerungen der Kreditvergabe, laufen diametral zu den bestehenden Anreizen und Entpolitisierungslogiken. Während *externe Expertinnen* und *IP-Mitglieder* durchaus nach einem deutlich stärkeren Mandat und somit Einfluss auf die Kreditvergabe streben, stellt dies die Konfliktlinie dar, die das Management vehement verteidigt. Im Ergebnis waren in der *IP-Toolkit-Reform* nur jene Reformbereiche umsetzbar, die einerseits den Kreditvergabeprozess nicht hindern bzw. nicht mit der Gefahr einer Politisierung einhergehen und andererseits genügend Legitimität für die WB versprechen (Beratungsfunktion, Streitbeilegung). Die Notwendigkeit, den Forderungen zur Stärkung des IP nachzukommen, lässt sich auf die Stärkung und Mandatserweiterungen anderer Beschwerde-mechanismen<sup>22</sup> sowie den politischen Druck ausgehend von den NGOs zurückführen.

Während Louis & Maertens (2021) darauf verweisen, dass der Funktionalismus noch immer die Rhetorik und Aktivitäten der IOs beeinflusst, indem dieser die professionellen Organisationskulturen aufrechterhält (ebd.: 124), argumentiere ich in Anlehnung an Ferguson (2003) und basierend auf empirischen Befunden, dass im Falle der WB und des IP dem *Entwicklungsdiskurs* eine zentrale Rolle als Logik zur Erhaltung bestehender Organisationskulturen zukommt. Im Folgenden werde ich herausarbeiten, inwiefern Elemente des *Entwicklungsdiskurses* als Logiken der Entpolitisierung fungieren.

20 Das Beschwerdeschreiben an den CAO ist verfügbar unter: <https://www.inclusivedevelopment.net/wp-content/uploads/2021/10/EACOP-Complaint-October-2021-redacted.pdf> (letzter Aufruf: 30.08.2023).

21 Statement MunichRe: <https://www.munichre.com/de/unternehmen/media-relations/statements/2022/east-african-crude-oil-pipeline.sitemap.html> (letzter Aufruf: 30.08.2023).

22 Accountability Counsel (2022).

### 7.2.3 Verantwortungsorientierte Entpolitisierungslogiken und Einmischung

Die verantwortungsorientierten Logiken werden bei Louis & Maertens (2021) differenziert in jene die Verantwortung anfechten (*challenging responsibility attribution*), anderen Akteuren die Schuld zuzuweisen (*blame shifting*) und den Status quo erhalten (*maintaining status quo*) (ebd.: 155–176). Bükratien beschuldigen bspw. Personen (*scape goats*), um Konsequenzen für eine gesamte Organisation zu vermeiden, oder zerstreuen Verantwortlichkeiten innerhalb einer möglichst großen Gruppe von Beteiligten, sodass spezifische Reaktionen, die auf strukturelle Veränderungen innerhalb der Bürokratie abzielen, vermieden werden können (ebd.: 162–169). Entpolitisierung kann dabei sowohl das Ergebnis einer bewussten strategischen Entscheidung sein oder eine nichtintendierte Folge (ebd.: 175).

Verantwortungszurückweisung als Entpolitisierungslogik (*challenging responsibility attribution*) konnte sowohl auf individueller Ebene in den Interaktionsverhältnissen zwischen Management und IP (5B2) als auch als eine institutionelle Reaktion auf externen Druck im Rahmen der Infragestellung der Immunität (Kap. 5.2.3.8) identifiziert werden. Sowohl die individuellen als auch institutionellen Reaktionen auf die Einreichung der Beschwerde zum TSDP waren bis zur Registrierung der Beschwerde von der Logik der Verantwortungszurückweisung geprägt (Kap. 6.3.1). Versuche des Managements die Verantwortung für negative Folgen abzuweisen hat Naudé Fourie (2014) als strukturelles Phänomen nachgewiesen (ebd.: 592). Die Verantwortungsabweisung lässt sich zudem vor dem Hintergrund der damit notwendigen Übernahme von Kosten für daraus resultierende Abhilfemaßnahmen erklären. Die Übernahme der Kosten kann zudem als Anerkennung der politischen Verantwortung gedeutet werden. Zudem ist die Frage, zu welchem Ausmaß die WB und der Kreditnehmer in welcher Phase eines Projekts rechenschaftspflichtig gehalten werden sollten, umstritten.

Eine weitere Strategie ist die der Individualisierung und Auslagerung von Aufgaben mit dem Ziel Verantwortung zu vermeiden. Den Autorinnen zufolge werde durch Individualisierung und Auslagerung von Aufgaben der repräsentative Charakter der ausführenden Personen geschwächt und die Auswirkungen der alltäglichen Tätigkeiten, die diese Personen ausführen, entpolitisiert (vgl. Louis & Maertens 2021: 160–161). Übertragen lässt sich dieses Merkmal auf die ausgelagerten Risikoanalysen, die durch von den Kreditnehmerstaaten beauftragte Richtlinienexpertinnen in Vorbereitung auf die Projekte durchgeführt werden. Sind Risikoanalysen fehlerhaft oder wie im TSDP erst gar nicht auffindbar (Kap. 6.3.4), können Fehler externen Akteuren zugeschrieben werden.

Von dieser Logik ausgehend lassen sich zudem die Veränderungen, die mit der ESF-Reform einhergehen, interpretieren. Wie ich oben dargelegt habe (Kap. 6.5.1), ist die Verstetigung der Nutzung von *Borrower Country Systems* im Zuge der ESF-Reform als eine Verantwortungszurückweisung seitens der WB gegenüber den Kreditnehmern gedeutet worden (*Challenging Responsibility Attribution*). Für das IP ergibt sich aus der Anwendung zudem eine verkomplizierte Rolle. Bei der Anwendung der *Borrower Country Systems* muss das IP überprüfen, inwiefern das Management die *Borrower Country Systems* richtig mit dem ESF abgeglichen und angemessene Maßnahmen zur Adressierung festgestellter Lücken entwickelt hat. Inwiefern diese eine intentionale Veränderung darstellt, die auf die Schwächung des IP abzielte, ist für die Feststellung der Wirkung unerheblich.

Das IP hatte vor einer Schwächung der eigenen Autorität bereits vor der ESF-Reform gewarnt:

»Bank Management at times has proposed actions that, if adopted by the Bank, could have been interpreted as detrimental to the Panel's authority. For instance, during the initial debates over the Bank's adoption of a new policy and approach toward the Use of Country Systems (UCS), it was suggested that the Inspection Panel would not have jurisdiction to receive requests from countries in which UCS was in effect. The Panel reacted swiftly to this suggestion, noting that while UCS was certainly a significant and important new direction for the Bank, it need not and should not change the role and availability of the Inspection Panel as an accountability mechanism for affected people.« (IP 2009: 20)

Dann & Riegner (2019) zufolge spiegelt das ESF den neuen geopolitischen Kontext eines wettbewerbsorientierten Multilateralismus wider, indem die WB operiert. Interpretiert man das ESF als eine Form der Konditionalität, ließe sich aus postkolonialer Perspektive die zunehmende Autonomie, die mit der Nutzung der eigenen Umwelt- und Sozialrahmenwerke für die Kreditnehmer einhergeht, als begrüßenswerte Veränderung bezeichnen. Die im Zuge dieser Arbeit geführten Interviews verweisen darauf, dass Vorwürfe des Neokolonialismus Bestandteil der Konflikte innerhalb des Exekutivdirektoriums um die Machtungleichgewichte zwischen den Staaten sind (Kap. 5.2.3.7). Mit Ferguson (2003) lässt sich wiederum die Rolle des Staates innerhalb der MFI als neutraler Akteur zur Planung und Umsetzung von Projekten hinterfragen. Ihm nach sollten Staaten im Hinblick auf deren relationale und konflikthafte Repräsentationsverhältnisse betrachtet werden (ebd.: 69). Das TSDP (Kap. 6.3 – 6.4) stellt diesbezüglich ein Beispiel dafür dar, indem dem kreditnehmenden Staat eine zentrale Rolle im Hinblick auf die Einschränkung und Verletzung grundlegender Rechte zukommt. Aus Perspektive der hier priorisierten *Citizen-driven-Accountability* resultiert daraus die Forderung die Projektgestaltung und Umsetzung an möglichst hohe Umwelt- und Sozialrichtlinien zu knüpfen. Dem folgend lässt sich argumentieren, dass das IP wie auch die Umwelt- und Sozialrichtlinien Errungenschaften zivilgesellschaftlicher Kämpfe aus der Auseinandersetzung mit bis dato nicht rechenschaftspflichtigen MFIs sind. Vor dieser Logik erscheint die Konditionalität der WB in Form von Umwelt- und Sozialrichtlinien als eine, wenn auch schwache, inkrementelle Form der Demokratisierung von MFIs und ihrer Mitgliedsstaaten.

Aus demokratietheoretischer Perspektive erscheint das Argument, der IP-Prozess stelle im Rahmen der Projektfinanzierung eine Einmischung in innere Angelegenheiten dar als durchaus legitim (u.a. Bradlow 1999). Vor dem Hintergrund der auf Wachstum ausgerichteten Kreditvergabe und der damit einhergehenden einflussreichen Rolle großer Kreditnehmerstaaten (5B9) interpretiere ich dies jedoch als ein vorgeschobenes Argument letzterer gegenüber dem IP im Sinne des *Cunning States* (vgl. Randeria & Grunder 2011). Staaten wie Indien, China und Brasilien sind nicht auf die Kredite der WB angewiesen und stimmen deshalb freiwillig den Bedingungen der Kreditverträge zu. Der Zugang des IP zu den Projektländern stellt die Grundvoraussetzung für die Ausübung des Mandats dar. Setzen sich diese gegen eine vermeintliche Einmischung durch das IP

zur Wehr, nutzen sie dabei bewusst ihren Einfluss als Kreditnehmer, um potenzielle Reputationschäden durch IP-Untersuchungen abzuwenden.

Dass dabei die Demokratisierung der MFIs über deren *Governance*-Strukturen in Form einer stärkeren parlamentarischen Kontrolle, Transparenz aller Finanzierungsinstrumente und Realisierung des FPIC hinausgehen muss, veranschauliche ich anhand der gegenwärtigen Rolle der WB. Diese hat sich insofern verändert, als dass sie in Vorbereitung auf die Umsetzung von Projekten nicht nur politische Einflussfaktoren diskursiv ausblendet, um eine Intervention zu legitimieren (vgl. Ferguson 2003: 68), sondern materiell verändert, um diese zu ermöglichen. Die vorgelagerte Einflussnahme steht jedoch selten im Fokus der medialen Berichterstattung und auch die parlamentarische und ministeriale Aufsicht ist gering (5B4). Den MFIs kommt demnach eine unterschätzte Rolle im Hinblick auf sozialen Wandel zu (vgl. Ferguson 2003: 226), denn diese legen die Grundlage für die jahrzehntelange u.a. energiepolitische Ausrichtung der Kreditnehmerstaaten. Um fossile Exploration zu ermöglichen, müssen zunächst Investitionsbedingungen geschaffen werden, die ein Investment von Privatakteuren ermöglichen. Mit Finanzinstrumenten wie DPLs, *Budget Support* und *Technical Assistance* nimmt die WB Einfluss auf die Gesetzgebung in Kreditnehmerstaaten. Sie finanziert die Erhebung notwendiger geologischer Daten und schafft finanzielle Ressourcen in den Finanzhaushalten der Kreditnehmerstaaten. In Vorbereitung auf DPLs werden in Form von *Prior Actions* u.a. Steuererleichterungen für Privatunternehmen auf den Weg gebracht und Energiepreise für Endkunden angehoben, um Gewinnmargen zu erhöhen. So legt die WB die Grundlage dafür, dass Projekte zur Exploration und Förderung fossiler Energien profitabel für Investorinnen und somit umsetzbar (*bankable*) werden (vgl. Mainhardt 2022). Die WB handelt somit hochpolitisch, lange bevor Projekte umgesetzt werden. Den langfristigen sozialen Folgen in den Kreditnehmerstaaten kommt bisher nicht das Maß an politischer Aufmerksamkeit zu, welches auf Grundlage der quantitativen Trends anzunehmen wäre. Die quantitativen Trends zeigen, dass sich 40,8% (58 von 142) aller IP-Beschwerden dem Sektor *Regulatory Development* zuordnen lassen. Der Sektor macht beim IP im Vergleich zu allen eingereichten Beschwerden einen um den Faktor 4 höheren Anteil aus (Kap. 6.2.2).<sup>23</sup> Dass vor diesem Hintergrund das Finanzierungsinstrument DPL nicht im Rahmen der ESF-Reform von der E&S Richtlinie erfasst wurde (Kap. 6.5.1), stellt ein weiteres Beispiel dafür dar, wie sich verantwortungsbezogene Entpolitisierungslogiken in Reformprozessen ausdrücken können.<sup>24</sup> Zudem hat der *Accountability Act of 2017* auf den Zusammenhang von Korruption und DPLs aufmerksam gemacht und die WB zum Handeln aufgefordert (6B4).

23 Einerseits könnte der Anteil von DPLs im Portfolio der WB höher sein als bei anderen MFIs. Die Umsetzung durch die WB könnte durch die Ausgestaltung der Gesetzesveränderungen häufiger zu negativen Auswirkungen führen oder das IP war im Vergleich zu anderen Beschwerdemechanismen besser ausgestaltet, Richtlinienüberprüfungen für DPLs umzusetzen.

24 Umwelt und Sozialanforderungen der DPLs werden in OP/BP 8.60 geregelt. In dieser wird hinsichtlich der Umsetzung auf *Good Practice Notes* verwiesen (OP/BP 8.60).

## 7.2.4 Formatbezogene Entpolitisierungspraktiken

Eine der formatbezogenen entpolitisierenden Praktiken ist die *Herstellung von Neutralität*. Diese Praktik findet u. a. in Form der Generalisierung und Vereinfachung von Schlussfolgerungen Anwendung. Generalisierungen führen häufig dazu, dass soziale Bedingungen ausgeblendet werden. Vereinfachungen dienen dazu die spezifische Interpretation der Bürokratie hinsichtlich einer Situation zu verbreiten. Beide Praktiken dienen der Etablierung einer neutralen Position der Bürokratie selbst. Spezifische Fälle werden in generalisierte Regeln transformiert, wodurch die Fallspezifika verloren gehen. Strukturelle Probleme hingegen können als spezifische Fälle beschrieben werden, sodass die strukturelle Natur der Fälle nicht ersichtlich ist. Die Entpolitisierung erfolgt dadurch, dass Entscheidungsprozesse über Generalisierung und Vereinfachungen nicht transparent sind und unklar bleibt, nach welchen Kriterien diese erfolgen (vgl. Louis & Maertens 2021: 57).

Die Publikationsreihe *Emerging Lessons Series* lässt sich mit den IP-Untersuchungsberichten vergleichend heranziehen. Die Publikationsreihe des IP ist bewusst entpolitisierend ausgerichtet, indem die Publikationen nur verallgemeinernde Trends und Empfehlungen enthalten. Hintergrund ist der Konflikt darum, ob das IP als unabhängige Einheit Richtlinienverstöße feststellen und zudem konkrete Lösungsvorschläge formulieren darf, die diese Verstöße adressieren. Dementgegen scheint es nicht als problematisch angesehen zu werden, dass diejenigen die gegen die Richtlinien verstoßen haben, die Lösungsansätze in Form der Management-Aktionspläne formulieren. Im Zuge der Verallgemeinerung werden fallspezifische institutionelle Konflikte ausgeblendet, um das Management dazu zu ermutigen, sich an der Erstellung der Berichte zu beteiligen. Dadurch erhoffe man sich, dass die Empfehlungen des IP aufgegriffen und genutzt werden.

Interessant erscheint, dass wiederum im Falle der IP-Untersuchungsberichte die Befunde als Einzelfälle behandelt werden von denen aus sich keinerlei Rückschlüsse auf strukturelle Probleme und notwendige Reformen ableiten lassen (Kap. 5.1.5). Das IP-Berichtswesen verstärkt eine nach außen gerichtete Abstrahierung der Verantwortlichkeiten und trägt so zur Herstellung von Neutralität bei. Bestehende Anreize wirken zudem intern einer offenen Fehlerkultur entgegen (5B10). Obwohl intern individuelle Verantwortlichkeiten durch die IP-Untersuchung rekonstruiert werden, werden diese im IP-Berichtswesen nicht benannt. Die Analyse und Bewertung der Wirkungsweise des IP-Berichtswesens lässt sich demnach im Hinblick auf die Außenwirkung (Legitimierung) und interne Wirkung (Lernkultur, Abschreckung) differenzieren.<sup>25</sup>

Sowohl der interne Legitimationsdruck (Kap. 7.1.1) aufseiten des IP einerseits als auch die Abhängigkeit des IP vom Management hinsichtlich einer gewissen Kooperationsbereitschaft andererseits zwingen es dazu eine als neutral wahrnehmbare Position zwischen den Beschwerdeführenden und dem Management einzunehmen. Um diese neutrale Rolle aufrechtzuerhalten, muss das IP die Ausübung des Mandats innerhalb dieses Spannungsfeldes ausbalancieren. In jenen Fällen, in denen das IP scheinbar die Grenzen des Mandats überschreitet, resultiert dies in weniger Kooperationsbereitschaft

---

25 Gleiches ließe sich für die *Emerging Lessons Series* und die Beratungsfunktion untersuchen.

seitens des Managements. Der Legitimationsdruck des IP gegenüber externen Akteuren erfordert es wiederum, dass es seine Unabhängigkeit gegenüber dem Management unter Beweis stellt und zudem den Nutzen des Verfahrens für Beschwerdeführende aufzeigt. Hier konnte ich im Rahmen der *IP-Toolkit-Reform* darauf hinweisen (Kap. 6.5.2), dass nahezu alle Mandatserweiterungen auf vorherige informelle Praktiken zurückzuführen sind.

Aus den machtkritischen Perspektiven und dem Konzept der *Citizen-driven-Accountability* ist die Gleichbehandlung involvierter Akteure in Rechenschaftssystemen, wie sie häufig aus Perspektive der *Governance*-Forschung vorgenommen wird, Teil des Problems. Ich habe dargelegt, dass der IP-Prozess kein gerechter Prozess ist (6B7). Im Rahmen eines strukturell unausgeglichene Beschwerdeverfahrens führt das Bestreben Mandate und Prozesse aufrechtzuerhalten dazu, dass bestehende Machtungleichgewichte zwischen Beschwerdeführenden und Management erhalten und verstärkt werden. Die Ausgangssituationen zwischen Beschwerdeführenden, Management und Exekutivdirektorium könnten ungleicher nicht sein (6B7). Obwohl theoretisch die Möglichkeit der Beschwerdeeinreichung besteht, sind die Einflussmöglichkeiten der Beschwerdeführenden auf den Prozess gegenüber allen anderen Akteuren ungleich schlechter. Die Regeln der Beschwerdeverfahren sind vorstrukturiert und bei den internen Akteuren bekannt. Im Management wurden Kapazitäten geschaffen (*Management Response Team*) und Praktiken etabliert, um auf den IP-Prozess zu reagieren. Beschwerdeführende müssen die Prozesse als Privatpersonen bestreiten, sich das Wissen aneignen und ihre Interessen aus weiter Entfernung gegenüber der WB geltend machen. Das Management hingegen hat die Möglichkeit, täglich Einfluss auf einen Beschwerdeprozess zu nehmen. Unter Berücksichtigung dieser strukturellen Machtungleichgewichte führt die Einforderung der Neutralität gegenüber allen Beteiligten zur Stärkung vorherrschender Machtverhältnisse, da so die Handlungsmacht des IP und der Beschwerdeführenden begrenzt werden. Diese Form der Entpolitisierung ist dem IP-Prozess aufgrund seiner institutionellen Einbettung inhärent. Erst durch das Gegengewicht von NGOs kann diese Schieflage temporär ausgeglichen werden (Kap. 7.1.2).

Die Anerkennung struktureller Machtungleichgewichte in der Analyse von Rechenschaftssystemen und Reformprozessen ermöglicht es, Lösungsvorschläge zu erarbeiten, die auch politische Optionen einbeziehen. Das emanzipative Potenzial von Beschwerde-mechanismen und Reformprozessen lässt sich demnach entlang der Frage diskutieren, inwiefern bestehende Ungerechtigkeiten berücksichtigt und adressiert werden. Für die *IP-Toolkit-Reform* lässt sich feststellen, dass sowohl langjährig bestehende und bekannte Konfliktlinien zwischen IP und Management als auch zwischen dem IP und den Kreditnehmern (Bradlow 1999) nicht adressiert wurden. Aus diesen Konfliktlinien haben sich informelle Interaktionsverhältnisse etabliert, in die die IP-Prozesse eingebettet sind, welche nicht Teil des offiziellen Berichtswesens sind. Insbesondere die informelle Kommunikation zwischen Management und Kreditnehmern wurde als der Funktion des IP nicht zuträglich beschrieben. Diesbezüglich wurde deutlich, dass die Interpretation von IP-Beschwerdeverfahren auf Grundlage des offiziellen Berichtswesens nur einen Teilaspekt der Interaktionen erfasst.

Die ambivalente Rolle des WB-Präsidenten für die Arbeit des IP, sowie der bis heute kaum beachtete Interessenskonflikt des *General Counsels* (vgl. van Putten 2006: 218–219,

278) wurde im Hinblick auf die politischen Einflussfaktoren *Leadership* (Kap. 5.2.2) und *Bureaucratic Politics* (Kap. 5.2.1) durch die Bedingungsanalyse in ihrer Relevanz für die Arbeit des IP bestätigt. Diese Einflussfaktoren wurden ebenfalls nicht durch die *IP-Toolkit-Reform* adressiert.

Ebenso wurde es versäumt, die Machtungleichgewichte innerhalb der Rekrutierungsprozesse abzubauen, die unter Ausschluss der Öffentlichkeit erfolgen (van Putten 2006: 267). Die Schwachstellen hinsichtlich der Unabhängigkeit des IP, die Mitzman (2010) anhand der mangelnden Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure in die Rekrutierungsprozesse identifiziert hat (ebd.: 43–44), bestehen weiterhin fort. Die Personalrekrutierung für das IP stellt ein Beispiel dafür dar, wie ein politisch-bürokratisch umkämpfter Prozess als rein technisch-administrativ kommuniziert wird. Trotz jahrzehntelanger informeller Debatten und der Schaffung einer neuen einflussreichen Position wurde dies nicht im Rahmen der *IP-Toolkit-Reform* aufgegriffen. Die *IP-Toolkit-Reform* stellt demnach ein Beispiel einer nach innen gerichteten formatbezogenen Entpolitisierungspraktik dar.

## 7.2.5 Zeitbezogene Entpolitisierungspraktiken

Das Verspäten (*Delaying*) von Entscheidungsprozessen, das Abschwächen (*Diluting*) von Dringlichkeiten, die Routinisierung (*Routinizing*) im Umgang mit Krisen und das Befördern von institutioneller Amnesie (*Encouraging Amnesia*) stellen die zeitbezogenen Entpolitisierungspraktiken dar. Diese Prozesse führen dazu, dass Ermüdungserscheinungen bei Beteiligten (individuell und kollektiv) einsetzen und institutionelles Wissen, Verabredungen und Zusagen eines Prozesses verloren gehen. Zeit wird demnach von den Autorinnen als wichtiges und zentrales Element von Entpolitisierungsprozessen betrachtet. Verhandlungen werden zudem dadurch entpolitisiert, dass Verhandlungsgegenstände arbeitsteilig fragmentiert und Verhandlungsrunden aufgebläht werden (vgl. Louis & Maertens 2021: 85).

Des Weiteren verweisen Louis & Maertens (2021) auf die Rolle der Akkumulation von Berichten. Diese halten einerseits die Mitarbeiterinnen aufmerksam für den Reformgegenstand, auf der anderen Seite signalisieren diese einen Prozessfortschritt, der sich u. U. nicht in der Praxis auswirkt. So kann die Akkumulation von Berichten die Verzögerung einer Entscheidungsfindung legitimieren und somit einen entpolitisierenden Effekt erzeugen (ebd.: 91). Die zweifache Verzögerung der *Management Response* im TSDP lässt sich als entpolitisierende Praktik seitens des Managements interpretieren (Kap. 6.3.3). Durch den festgeschriebenen Prozessverlauf resultierte aus der Verzögerung der *Management Response* eine Verzögerung der IP-Untersuchung. Der IP-Untersuchungsbericht wiederum stellt das zentrale Dokument dar, von dem politisierende Effekte ausgehen können. Durch die Verzögerung wurde dieser erst nach Finanzierungsabbruch veröffentlicht. Aus Perspektive der Entpolitisierung einerseits und der politisierenden Wirkung des IP andererseits lassen sich Praktiken, die die IP-Hauptuntersuchung verzögern, in ihrer Wirkung als potenziell entpolitisierend interpretieren. Aufseiten des Managements sind dies die Verzögerung von Berichten oder Bereitstellung von Infor-

mationen. Durch die Unterstützung und Umsetzung der Praktiken des *Early Solutions Approach*<sup>26</sup> sowie der *Deferrals*<sup>27</sup> trägt jedoch auch das IP zur Entpolitisierung bei.

Der routinemäßige Umgang (*Recurring Emergencies*) mit wiederkehrenden Ereignissen durch die Anwendung standardisierter Prozesse kann dazu führen, dass die beim erstmaligen Auftreten noch als außergewöhnlich wahrgenommene Ereignisse in ihrer Bedeutung für die Bürokratie normalisiert und entpolitisiert werden (vgl. Louis & Maertens 2021: 95). Der routinemäßige Umgang mit Krisen hat den Effekt, dass unklar sei, wie hoch die behandelten Aspekte in der politischen Priorisierung stehen. Zudem werden Mitgliedsstaaten entmutigt sich bezüglich der behandelten Aspekte zu engagieren bzw. vermitteln die Routinen den Eindruck, dass keine Aufmerksamkeit notwendig ist (ebd.: 96). So lässt sich auch der IP-Beschwerdeprozess als eine Routine für die Bearbeitung von Krisen deuten. Es bleibt zu untersuchen, inwiefern die Etablierung des IP-Untersuchungsprozesses demnach *Institutional Fatigue* erzeugt, die dazu führt, dass weniger politische Aufmerksamkeit für negative Auswirkungen vorhanden ist, da man davon ausgeht, dass die Probleme durch den Prozess adressiert werden.

Das Hinauszögern, Verschieben und Verspäten von Prozessen führen zu einer abnehmenden Bereitschaft und Mobilisierung in Bezug auf die behandelten Aspekte. Es tritt ein individueller oder kollektiver Zustand ein, indem involvierte Personen das Interesse daran verlieren, sich mit wiederkehrenden Problemen zu befassen. Die Dringlichkeit und der Ausnahmecharakter eines Themas werden dadurch verringert, was wiederum die Entpolitisierung befördere (ebd.: 97).

Die entpolitisierende Wirkung von Hinauszögern, Verschieben und Verspäten im Zuge von Reformprozessen ließe sich an der ESF-Reform sowie der *IP-Toolkit-Reform* untersuchen. Beide Reformprozesse haben deutlich länger gedauert als zu Beginn angenommen (Kap. 6.5). Zudem wurden die Reformprozesse von Beteiligten als ermüdend beschrieben.<sup>28</sup> In beiden Reformprozessen wurde zudem die Komplexität prozedural als auch inhaltlich erhöht. Im Zusammenspiel mit der Fragmentierung hinsichtlich der Bearbeitung wurden so die politischen Dimensionen der Probleme geschwächt und verwässert. In Konsequenz daraus konnte ich für die *IP-Toolkit-Reform* aufzeigen, dass die wichtigsten Einschränkungen im Hinblick auf die Zugänglichkeit und Wirksamkeit des IP aus Perspektive der *Citizen-driven-Accountability* nicht adressiert wurden (vgl. Louis & Maertens 2021: 91–92).

Ein weiteres Element der Entpolitisierung ist die Diskontinuität der Prozesse. Diese resultiere aus einer großen Anzahl involvierter Personen, hierarchischer Strukturen sowie häufigen Mitarbeiterinnenwechselln (ebd.: 94). Insbesondere letzterer Aspekt ist sowohl für Beschwerde- als auch für Reformprozesse von hoher Relevanz. Dauern Beschwerde- oder Reformprozesse über mehrere Jahre an, ist es nicht selten der Fall, dass

26 IP-Statement zum *Early Solutions Approach* (2013): <https://inspectionpanel.org/sites/ip-ms8.extcc.com/files/documents/PilotingNewApproach.pdf> (letzter Aufruf: 30.08.2023). Für Kritik am *Early Solutions Pilot* siehe Bugalski (2016a, b).

27 Siehe Aussagen von IP-Mitgliedern zu *Deferrals* in Kapitel 5.1.1.1.

28 Aus mehreren informellen Gesprächen mit involvierten Aktivistinnen und WB-Managerinnen ging übereinstimmend hervor, dass sich der Prozess der ESF-Reform in dieser Komplexität und Dauer nicht noch einmal wiederholen sollte.

zentrale Ansprechpersonen die WB verlassen. Ich habe oben gezeigt, dass sich häufige Wechsel der Projektleiterinnen negativ auf Lernprozesse während eines Projekts auswirken können (Kap. 5.1.4.2). Wenn Mitglieder des Exekutivdirektoriums, die in einen Reformprozess involviert sind, ersetzt werden, gehen informelle Vereinbarungen, aber vor allem institutionelles Wissen über bereits geführte Diskussionen und aufgebautes Vertrauen zwischen Beteiligten verloren. Personalwechsel im Zuge langwieriger Reformprozesse können zudem damit einhergehen, dass sich Prioritäten der Entscheidungsträgerinnen ändern und somit unterschiedliche Signale an die Mitarbeitenden gesendet werden. Mit Weaver (2008) habe ich oben darauf verwiesen, dass in solchen Fällen die Tendenz resultiere, dass sich diejenigen die adressiert werden sollen, an bestehenden Mustern festhalten und die eigentlichen Ziele einer Reform in Bezug auf individuelle Verhaltensänderungen und Kulturwandel nicht erzielt würden (ebd.: 40). Den NGOs kommt hierbei die Rolle eines Korrektivs zu, indem diese Wissensbestände aufrechterhalten und Interaktionsverhältnisse immer wieder neu etablieren. Die Personalwechsel innerhalb der WB führen langfristig zu einer institutionellen Amnesie, die sich letztlich als Charakteristik der Organisationskultur manifestieren kann: »The intentional or unintentional ways in which government agents and organizations or non-government agents and organizations no longer remember or record policy-relevant lessons from the past.« (Louis & Maertens 2021: 98)

## 7.2.6 Expertinnenbezogene Entpolitisierungspraktiken

Die Herstellung von Autonomie und Legitimation von Interventionen, durch die identifizierte Probleme unter Anwendung der eigenen Expertise gelöst werden, stellen weitere expertinnenbezogene Entpolitisierungspraktiken dar (vgl. Louis & Maertens 2021: 29). Die Praktiken *Claiming Expertise*, definiert als »Portraying IOs as neutral knowledge producers and holders« (ebd.: 28), und *Providing Technical Interpretation*, definiert als »Interpreting the world's problems through technical understanding and solutions« (ebd.), lassen sich sowohl auf das IP als auch auf das institutionelle Umfeld des IP übertragen.

Was WB-Präsident Kim in der Selbstbeschreibung der WB als den Kern der *Solutions Bank* beschrieben hat (vgl. IEG 2015: 44), weist dabei große Ähnlichkeit zu dem auf, was Ferguson (2003: 258–260) als *Blue Print Development* bezeichnet hat. Der *Entwicklungsdiskurs* nehme eine sinnstiftende Funktion ein, die es ermöglicht die institutionellen Zielsetzungen im Hinblick auf die Kreditvergabe zu erfüllen (ebd.: 70). Die empirische Analyse verweist auf Anreize, die maßgeblich dazu führen, dass TTLs möglichst große und zunehmend komplexere Projekte identifizieren (Kap. 5.1.4). Trotz der technischen Komplexität der Projekte erfolgt die Legitimierung, wie bereits Fergusons (2003) angemerkt hat, über standardisierte Indikatoren, da sich projektspezifische Indikatoren und Zielsetzungen schwerer in die Routinen der Kreditvergabe integrieren lassen (ebd.: 259). Li (2007) beschreibt diesbezüglich mit *Rendering Technical*, wie die Grenzen eines Problems als rein technisch charakterisiert werden (ebd.: 7). Ferguson (2003) hatte zuvor herausgearbeitet, wie die WB historische und politische Einflussfaktoren im Zuge einer Länderanalyse ausblendet, um die Grundlagen zur Legitimation einer Intervention zu schaffen (ebd.: 68–69, 87).

Schwer umzusetzen ist ein komplexes Projekt insbesondere für die Kreditnehmer, denn diese müssen die resultierenden Maßnahmen in der Praxis umsetzen. Für die WB unterscheidet sich der Aufwand für einen standardisierten Kreditvergabeprozesse kaum zwischen einem 150 Mio. US \$ Kredit und einem 50 Mio. US \$ Kredit. Demnach läuft die Projektgestaltung den bestehenden Anreizen dann zuwider, wenn diese zu klein dimensioniert sind und abweichenden Zielsetzungen folgen und sich deshalb der finanzielle und zeitliche Aufwand für die Kreditvorbereitung weniger lohnt.

Nach Aussage eines Mitglieds des Exekutivdirektoriums werde die überwiegende Mehrheit der Projekte der WBG durch ein E-Mail-Umlaufverfahren genehmigt. Lediglich 5 bis 10% aller Finanzierungen werden im Exekutivdirektorium besprochen (I.13: 34–41). Das verweist auf eine hohe Autonomie seitens des Managements im Hinblick auf die Projektvorbereitung. Die Bedingungsanalyse verweist darauf, dass der Druck, möglichst schnell viel Geld zu verleihen, alle anderen Anforderungen übertrumpft (Kap. 5.1.4.1). Zudem ist das Exekutivdirektorium nicht in der Lage alle Projekte im Detail zu prüfen (5B3, 5B4).

Die Regeln der Problemlösung wiederum orientieren sich an der eigenen Expertise. Debatten werden entpolitisiert, indem sie auf juristische und formelle Ebenen verschoben werden, um die Komplexität der Probleme zu reduzieren (vgl. Louis & Maertens (2021: 29). Durch die Einbeziehung externer Expertinnen wird versucht die eigene Positionierung in einem Prozess als neutral zu markieren und damit die eigenen Lösungsvorschläge und Praktiken zu legitimieren (ebd.: 32–33). Hieran lässt sich jedoch zeigen, dass entpolitisierende Praktiken nicht immer intendiert und keinesfalls erfolversprechend sind. Sowohl im Zuge der *IP-Toolkit-Reform* (Kap. 6.5.2) als auch bei der Reform des CAO (Woicek u. a. 2020) gab es bürokratische Konflikte darum, ob die extern angeforderten Evaluierungen, auf denen die Reformprozesse aufbauen, veröffentlicht werden oder nicht. Die Versuche, die IP-Hauptuntersuchung und die Veröffentlichung der IP-Untersuchungsberichte zu verhindern (Kap. 2), verweisen vor diesem Hintergrund darauf, dass von diesen eine politisierende Wirkung ausgehen kann (5B6). Dass diese Praktiken nichtintendierte politisierende Wirkungen haben können, zeigt nicht zuletzt der *Morse Report* (Morse & Berger 1992), der einen wichtigen Baustein auf dem Weg hin zur Entstehung des IP darstellt (Kap. 1.1). Die Deutlichkeit, mit der die strukturellen Probleme mangelnder Projektqualität aufgezeigt wurden, war nicht erwartbar gewesen (vgl. Roy 1999: 16–17). Die politisierenden Dynamiken, die daraus im Zusammenspiel mit der bereits etablierten Protestbewegung entstanden, interpretiere ich als nichtintendierte Politisierung (durch den *Morse Report*) einer entpolitisierenden Praktik (Einholen externer Expertise). Louis & Maertens (2021) beschreiben dies als *Counterproductive Depolitization* (ebd.: 189–190). Das IP lässt sich somit als *Counterproductive Outcome* (ebd.) konzeptualisieren.<sup>29</sup>

Zentral für das Fortbestehen der WB ist ihre Legitimität als Akteur, der Lösungen für drängende Probleme bereitstellt. Im Falle der WB ist es vor allem die Armutsreduzierung, wobei ich bereits oben aufgezeigt habe, dass diese normative Zielsetzung von den wirtschaftlichen Zielsetzungen der Mitgliedsstaaten durchaus abweicht. Darüber

29 Für die Darstellung der Entstehungsgeschichte des IP siehe Kapitel 1.1.

hinaus habe ich gezeigt, dass die Selbstdarstellung der WB als *Solutions Bank* im Widerspruch zu den empirischen Erkenntnissen im Hinblick auf das vorhandene länderspezifische Wissen steht (Kap. 5.1.4.1), welches die Interventionen entpolitisiert.

Ich habe aufgezeigt, dass sich die Entpolitisierungslogiken und Praktiken auf den Untersuchungsgegenstand übertragen lassen und konnte zudem erste Ansätze zur Komplementierung durch die machtkritischen Ansätze aufzeigen. Abschließend stellt sich die Frage nach der legitimierenden Logik, die es ermöglicht, dass so viele Akteure trotz widerstrebender Zielsetzungen und immer wiederkehrenden Beispielen gescheiterter Interventionen weiterhin an den Praktiken festhalten. Diese Logik beschreibe ich als den *Glauben an Entwicklung*. Im nächsten Schritt werde ich deshalb darlegen, wie die Berücksichtigung des *Entwicklungsdiskurses* als eine vierte entpolitisierende Logik die Erklärungskraft der dargelegten Ansätze erhöht.

### 7.3 Entwicklung als entpolitisierende Logik im Rechenschaftsdiskurs

#### 7.3.1 Verantwortungsabweisung und Legitimation von Gewalt

Um zu prüfen, welche Rolle dem *Entwicklungsdiskurs* für die Verantwortungszurückweisung und Legitimation von Gewalt innerhalb des Rechenschaftsdiskurses zukommt, habe ich die Transkripte nochmals vor dem Hintergrund der machtkritischen Ansätze (Kap. 3.5.2) analysiert.<sup>30</sup>

Zwar wurde aus Perspektive des OL und *Hypocrisy* deutlich, dass die *Culture of Approval* noch immer eine Ursache für die Vernachlässigung von Sorgfaltspflichten darstellt, jedoch lässt sich nicht jedes Fehlverhalten darauf zurückführen. Eine weitere hinderliche Charakteristik der Organisationskultur ist die Tendenz zur Verantwortungsabweisung. Die Anerkennung des Managements als Expertinnen seitens des IP und die handlungspraktische Konsequenz daraus, Fehlverhalten im Rahmen von Beschwerdeverfahren grundsätzlich als Einzelfälle zu betrachten (Kap. 5.1.5), lässt sich mit Louis & Martens (2021) als eine auf individueller Ebene praktizierte Entpolitisierung beschreiben: »Depoliticization blurs representative ties within the organization to hinder responsibility attribution through the emphasis on IO professional character« (ebd.: 156). Fisher (2014) verweist zudem darauf, dass die Gründungspapiere das IP nicht dazu verpflichten, sich in ihren Untersuchungen auf frühere Interpretationen der Richtlinien zu beziehen (ebd.: 30). Somit geht auch von der Ausgestaltung des Mandats eine Tendenz aus, die Beschwerden als Einzelfälle zu behandeln. Dass das IP von dieser Tendenz abweichen kann, habe ich am Beispiel der Verknüpfungen zwischen den Beschwerden Uganda und DRK gezeigt (Kap. 6.4.3).

Im Zusammenspiel zwischen der spezifischen Charakteristik der Organisationskultur und den institutionellen Gegebenheiten resultiert eine institutionalisierte Form der Verantwortungsdiffusion. Die Entpolitisierung in Form einer Verantwortungsdiffusion wiederum begrenzt das Spektrum potenzieller Lösungsvorschläge, die aus der Feststel-

30 Zur methodischen Begründung siehe Kapitel 4.3.4.

lung von Richtlinienverstößen hervorgehen können. Legitimiert werden Fehlverhalten zudem durch den Verweis darauf, dass *Entwicklungspolitik* kompliziert sei (Kap. 5.1.2.4).

Die bestätigte Risikoaversion (6B3) kann als eine verantwortungsbezogene Entpolitierungspraktik gedeutet werden, der wiederum der *Glaube an Entwicklung* als Bestandteil der Lernkultur zugrunde liegt. Alle Interviewgruppen haben darauf verwiesen, dass das IP in der Vergangenheit Risikoaversion hervorgerufen habe und dies noch immer der Fall ist. Dies bedeutet, dass gewisse Projekttypen temporär oder dauerhaft nicht mehr umgesetzt wurden, weil diese zu riskant erscheinen. Das beschriebene Risiko bezieht sich hier nicht auf das Risiko betroffener Menschen vor Ort oder für die Natur, sondern auf das davon ausgehende Reputationsrisiko für die WB, wenn eine IP-Untersuchung die negativen Folgen aufzeigt. Auf diskursiver Ebene hat sich gezeigt, dass sowohl die externen Expertinnen als auch die Projektbeteiligten Risikoaversion als eine negative Folge der Arbeit des IP betrachten. Eine Risikoaversion lässt sich jedoch nur dann als grundsätzlich negativ betrachten, wenn man den betroffenen Projekten, die man meidet, entweder grundsätzlich eine positive Wirkung zuschreibt oder man die negativen Folgen den angenommen positiven Wirkungen gegenüberstellt und im Sinne des *Greater Common Good* (vgl. Roy 1999; Li 2007; Ziai 2019) annimmt, dass negative Folgen kompensiert werden könnten. Letztere Argumentationsstruktur findet sich in der Aussage einer Projektbeteiligten. Im Hinblick auf die wiederkehrenden negativen Auswirkungen von Projekten merkt sie an, dass es immer Verliererinnen gebe. Das Wichtige sei jedoch, dass insgesamt ein positives Ergebnis resultiere (I.44:1–3). Diese Argumentationsstruktur findet sich auch in der Aussage einer externen Expertin:

»Because they can do no net harm but you can't do development projects that don't cause some harm. I mean if you're building a road and you're connecting two cities that have been completely isolated from each other and that's going to open up all sorts of possibilities for the people. You can say, yes, you must build it in the least disruptive way possible. But if you're building in India, for example you're not going to be able to build a road that doesn't displace some people. So you're going to do harm to those people. But for the country [...] or for that state, that might be a really positive project. So you have to say that it's on balance a positive project but there's communities that are being harmed and we need to make sure that those communities are compensated in some way. But don't pretend you're not doing harm, or that you could do no harm.«  
(I.22: 829–839)

Sie erkennt nicht nur die Gewalt an, die im Rahmen eines Infrastrukturprojekts auftritt, sondern argumentiert, dass ein solches Projekt in Indien nicht ohne negative Folgen in Form von Umsiedlung erfolgen könne. Legitimiert wird die Vertreibung damit, dass es sich um ein wichtiges Projekt für den durchführenden Staat handeln könne, was dem *Greater Common Good* entspricht. Eine weitere externe Expertin erläutert das Konzept des *Offsets* wie folgt:

»It's an environmental term [...] if you're going to build a dam in an environmentally sensitive area, then you'll offset it by setting up another area as protected to try to offset the environmental damage. They're very controversial. A lot of people think they

should never be used. Others, the bank argues that they're an important tool in addressing environmental impacts.« (I.6: 31–35)

Die Menschenrechtsperspektive weicht hier deutlich vom Umweltrecht ab, denn »Unlike in environmental law, there is no such thing as a ›human rights offset‹« (OHCHR 2022: 8). Im Zuge von Kreditvergaben lassen sich *Offsets* natürlicher Ressourcen jedoch nicht von den mit der Intervention einhergehenden menschenrechtlichen Risiken entkoppeln.

Welche widersprüchlichen Auswirkungen und Risiken mit dem Ansatz des *Offsets* einhergehen, verdeutlicht zudem das IP, welches seit mehr als zwei Jahrzehnten mit den negativen Auswirkungen des Bujagali-Staudamms und den Versuchen, diese durch *Offsets* zu adressieren, befasst ist (vgl. IP 2020b). Auch im Hinblick auf die Legitimierung von *Offsets* findet Additionalität als Kriterium Anwendung. In diesem Kontext definiert das IP Additionalität wie folgt: »It means that the offset must achieve conservation outcomes over and above results that would have occurred without it. This principle is especially important for offsets that plan to strengthen protection and management of an existing protected area« (IP 2020b: 20).

Was aus Perspektive des Umweltrechts und des Managements als *Offsetting* bezeichnet wird, lässt sich mit den machtkritischen Ansätzen als die Technisierung des *Greater Common Goods* konzeptualisieren. Dieser Bestandteil des *Entwicklungsdiskurses* ermöglicht es, die Idee des *Offsets* auf den Menschenrechtskontext zu übertragen. Eine Projektinvolvierte verweist auf die Bedeutung von Infrastruktur für *Entwicklung* und legitimiert damit die Notwendigkeit für Umsiedlungen. Diese Umsiedlungsmaßnahmen müssten nur richtig umgesetzt werden, damit unnötige negative Auswirkungen minimiert werden könnten:

»My position is that infrastructure is the scaffolding of development. I agree that infrastructure has a footprint, and often the footprint is occupied by inhabitants, and it's not reasonable either for the interest of the nation to keep those people and to not have access to the gold, the mineral, or what is below. We have to reallocate the people to another territory. I am not in principle against relocating people.« (I.21: 661–666)

Ein IP-Mitglied sagt ebenfalls aus, dass Problemen unvermeidbar seien:

»It's not expected that there won't be any problem in development projects, right? It just comes with the territory. [...] that defers us from [...] commercial banks, we are a development bank, we have to ensure that the sustainable development happens [...]. But for example, the gender-based violence and the board was like, when we brought again, the DRC case, the complaint comes and they were surprised, why after all these task forces [verweist auf Maßnahmen in Reaktion auf TSDP] [...], why this is still happening. It will happen. [...] It will continue to happen. But of course, the most important thing is whether [...] the bank is building systems to detect them, to do the risk assessment, to make sure that enough mitigation measures are built and so that it can be dealt within a timely manner.« (I.11: 627–642)

Dabei hebt sie die Rolle der WB als *Entwicklungsbank* und der daraus resultierenden Verantwortung für *Sustainable Development* hervor. Trotz oder gerade wegen der Annah-

me, dass negative Folgen immer wieder auftreten werden, basiert ihr Lösungsvorschlag darauf, dass negative Folgen früher identifiziert und adressiert werden müssten, und schreibt der WB so weiterhin eine Rolle hinsichtlich der Lösung identifizierter Probleme zu (ebd.).

Ferguson (2003) verweist darauf, dass häufig zwei Bedeutungen von *Entwicklung* verwechselt werden. *Entwicklung* werde einerseits verstanden als ein »process of transition or transformation toward a modern, capitalist, industrial economy« und andererseits als die »reduction or amelioration of poverty and material want« (ebd.: 15). Diese doppelte Bedeutung ermöglicht es im Falle des Scheiterns einer der beiden Zielsetzungen dieses durch den Verweis auf die andere Bedeutung zu legitimieren. Die Aussage einer weiteren Projektbeteiligten verdeutlicht dies. Angesprochen auf die wiederkehrend auftretenden negativen Auswirkungen von weltbankfinanzierten Projekten antwortet sie:

»We're trying to be holier than the Pope in the world bank. There are so many things that happen, as I said, I've been on the other side and I know this gender thing that is happening now, you know, that you see on a number of projects, gender-based violence and a whatever they call it, these things have been happening for a long, long time. And they happen. Actually, when contractors go to a site in the rural area, the people, I'm not saying it's right, but that's the fact that you know, when they go out in a village in a poor village, the people are happy that you've got these workers that are there and even the women that are there, especially in these very poor countries, they are very happy. They've got contractors, they've got money. So, I think from our point of view, you know, we end up saying that, you know, a young girl was impregnated and then that's a big issue. Yeah. I think it is a big issue. But again, you really need to go deep into each and see where our institution can address this problem. It's more a problem of poverty. The people maybe out there, there are not really much concerned about it, but obviously you've got some CSOs [Civil Society Organizations] who see it happening and say, we're going to report it and there's going to be an inspection.« (l.38: 283–299)

Die Projektbeteiligte legitimiert Gewalt, indem sie den betroffenen Menschen vor Ort unterstellt, dass diese trotz negativer Auswirkungen durch das Geld der Bauarbeiter profitierten. Sie argumentiert weiter, dass sich die Menschen vor Ort ohne die NGOs nicht an diesen Fällen stören würden. Zudem sei es vor allem ein Armutproblem, wodurch der Versuch unternommen wird, die Verantwortung von der WB abzuweisen.

Die Beispiele haben verdeutlicht, dass die für den *Entwicklungsdiskurs* charakteristischen Legitimationsmuster (vgl. Ferguson 2003; Ziai 2016c, 2019), die zur Legitimation von Gewalt und Verantwortungsabweisung dienen, sowohl von Projektbeteiligten und IP-Mitgliedern als auch von externen Expertinnen identifiziert werden konnten und somit von analytischer Relevanz für den Bereich Rechenschaftspflicht sind.

*Entwicklung* als Ziel, mit all seinen unterschiedlichen Bedeutungen und Widersprüchen, scheint eine diskursive Schnittmenge darzustellen. Während sich die Bewertung von Risikoaversion als etwas tendenziell Negatives über die Akteursgruppen hinweg gleicht, lassen sich aus OL-Perspektive die Bedingungen, die zu einer solchen Bewertung führen, nochmals differenzieren. Bei Projektbeteiligten führt eine institutionelle Risikoaversion dazu, dass die Identifizierung neuer Projekte erschwert wird und sich somit der Kreditvergabedruck auf jede einzelne TTL erhöht. Externen Expertinnen

sind diesem negativen Anreiz nicht ausgesetzt, da diese nicht in die Anreize der Projektdurchführung eingebunden sind. Im Hinblick auf die externen Expertinnen und die IP-Mitglieder deute ich dies im Umkehrschluss als Beleg dafür, dass diese Akteure die Kreditvergabe als legitime Intervention zur Armutsreduzierung betrachten. Einschränkungen der Kreditvergabe werden demnach als Hindernis zu Erreichung dieses Ziels interpretiert. Es ist anzunehmen, dass der *Glaube an Entwicklung* bei den externen Expertinnen und IP-Mitgliedern eine stärkere legitimierende Funktion erfüllt als bei den Projektbeteiligten. Letztere sind stärker durch die materiellen Anreize geleitet. Der *Glaube an Entwicklung* fungiert dabei nicht nur als diskursive Schnittmenge zwischen den Akteursgruppen, sondern harmonisiert bestehende Zielkonflikte in dem er die Kompromissbereitschaft erhöht und somit dazu beiträgt, die bestehenden Praktiken fortzuführen.

Dies zeigt sich auch anhand der Argumentation seitens der externen Expertinnen und IP-Mitglieder, die gestärkten Beschwerdemechanismen eine kostenreduzierende Wirkungsweise zuschreiben. Effektive Beschwerdemechanismen könnten demnach verhindern, dass Probleme erst spät im Projektzyklus aufkommen und dann nach Eskalation zu einem Projektabbruch führen. So fungieren Beschwerdemechanismen als Frühwarnsysteme:

»When those in Bank Management or the Board raise the issue of the ›costs‹ of the Inspection Panel resulting from project delays, one only has to look back at the days of Narmada, Polonoreste, Transmigration, and the Brazil Power Sector loan to know that the Bank can never go back to the pre-Panel era. [...] There is ample evidence that the Panel has not only improved the Bank's reputation, accountability, and transparency but also that it has saved the Bank millions of dollars by preventing or correcting poor project design and costly mistakes, and by improving project quality, environmental assessments, and resettlement plans. Some Bank staff also admit that many poorly designed projects have never made it to the appraisal stage, in large part because of the Panel's existence.« (IP 2009: 99)

Das Argument wiederholt sich im Zuge der IFC-MIGA-Reform: »The accountability framework is critical, as it is the primary way IFC/MIGA ensures its standards are applied in a way that mitigates the risks, lowers the costs, and enhances the benefits of their projects for local communities and impacted people« (Hunter 2020b). Die Argumentation hebt einerseits die präventive Wirkung des IP hervor. Andererseits wird deutlich, dass Beschwerdemechanismen als notwendiger Aspekt gegenwärtiger *entwicklungspolitischen* Praktiken betrachtet werden, ohne dabei die Praktiken grundsätzlich in Frage zu stellen.

Meine Kritik am Rechenschaftsdiskurs verbindet sich so über den Entwicklungsdiskurs mit der Kritik an der Kosten-Nutzen-Logik des Partizipationsdiskurses. Im Unterschied zur Kritik am Partizipationskonzept (u.a. Hildyard et al. 2001: 59–60; von Freyhold 2002: 285) bleibt zu konstatieren, dass Rechenschaftspflicht bisher kein integraler und konfliktfreier Bestandteil der Projektplanung und Durchführung ist (vgl. Mosse 2001: 17) und zudem kein Schlagwort darstellt, mit dem man Projektmittel einwerben kann. Insbesondere die empirischen Erkenntnisse aus OL-Perspektive haben

dargelegt, dass Rechenschaftspflicht als Kosten- und Risikofaktor betrachtet und bekämpft wird. Deutlich wurde dies anhand der Risikovermeidung. Ein weiteres Beispiel habe ich anhand des Konkurrenzarguments aufgezeigt. Fordern Kritikerinnen bspw. die Nichtbeteiligung der WB an einem geplanten Projekt, wird diesen damit begegnet, dass die Projekte ohne Beteiligung der WB durchgeführt würden, und zwar mit schlechteren Standards. Man könne froh sein, wenn diese sich überhaupt umsetzen lassen. Sorgfaltspflicht und die Überprüfung von Richtlinien werden weiter als Investitionshindernisse gedeutet.

Auf praktischer Ebene hingegen sollte nicht unterschätzt werden, inwiefern die Praktikerinnen bewusst ein dem *Entwicklungsdiskurs* angepasstes *Framing* anwenden, da sie sich so höhere Erfolgchancen in den Reformprozessen erhoffen. Das Argument der Kostenreduktion lässt sich so als eine strategische Entscheidung deuten, die in Reformprozessen genutzt wird, um darüber die Forderungen zur Stärkung von *Citizen-driven-Accountability* beim Management und Exekutivdirektorium anzubringen. Strukturelle Kritik und disruptive Taktiken können weiterhin über Beschwerdeverfahren und Kampagnen angewendet werden.

Vor dem Hintergrund der schleichenden Deradikalisierung des Partizipationskonzepts scheint es deshalb lohnend Rechenschaftspflicht sowohl als Diskurs zukünftig kritisch im Hinblick auf seine legitimierenden Funktionen hinsichtlich der Effizienzsteigerung einerseits als auch im Hinblick auf die Legitimation von Gewalt andererseits zu untersuchen (Kap. 3.5.2).

Ich habe aufgezeigt, welche Rolle der *Entwicklungsdiskurs* im Hinblick auf die Legitimation von *entwicklungspolitischen* Interventionen und Zurückweisung von Verantwortung auf individueller Ebene einnimmt. Im nächsten Abschnitt betrachte ich den IP-Beschwerdeprozess zum TSDP im Hinblick auf politisierende und legitimierende Wirkungen und erweitere so die Wirkungsanalyse (Kap. 6.3) um die machtkritischen Konzeptionen (Kap. 3.6).

### 7.3.2 Politisierung und Legitimation durch den Inspection Panel Prozess

Zuletzt stellt sich die Frage, inwiefern der IP-Untersuchungsprozess der WB ermöglicht, ihre Legitimität zu reproduzieren. Obwohl ich gezeigt habe, dass der IP-Prozess temporär zur Politisierung beiträgt, lässt sich dieser mit Louis & Maertens (2021) als institutionalisierte Form der Entpolitisierung konzeptualisieren. Dies ist damit begründet, dass aus Perspektive der machtkritischen Ansätze und im Hinblick auf *Citizen-driven-Accountability* der IP-Prozess Merkmale aufweist, die dazu führen, dass politische Konflikte in ein technokratisches Verfahren überführt und somit potenzielle Lösungsvorschläge enggeführt werden. Das im IP-Prozess inhärente Machtungleichgewicht zwischen Beschwerdeführenden und dem Management (6B7) trägt dabei zur Stabilisierung der entpolitisierenden Wirkung bei.

Zu Beginn der IP-Untersuchung zum TSDP hat das IP diskursiv zur Entpolitisierung der Intervention beigetragen, indem es den Projektzielen zugestimmt hat. Die formulierten *Entwicklungsziele* (erhöhte Mobilität von Menschen und Waren, Marktzugang) in den Projektdokumenten weisen dabei verblüffende Ähnlichkeiten zu den von Ferguson

(2003) beschriebenen Mustern auf (ebd.: 77–79) und verweisen auf die legitimierende Funktion, die Infrastruktur für Interventionen einnimmt (ebd.: 259; Kap. 3.5.2).

Zu einem späteren Zeitpunkt der Beschwerde lassen sich wiederum politisierende Elemente identifizieren. Das IP verweist im Untersuchungsbericht nicht nur auf die Risiken von Interventionen, sondern verdeutlicht, dass diese keine rein technischen Maßnahmen sind: »The intersection of risk and harm arising from social change triggered by the Project is a reminder that building a road is never just about land acquisition, monetary compensation, and construction. It is also about coping with difficult, social, structural changes« (IP 2016c: 102). Der IP-Untersuchungsbericht zum TSDP wirkt dem »tidying up of people's lives« (Kothari 2005: 441–442) an weiteren Stellen diskursiv entgegen. Der IP-Untersuchungsbericht verweist auf die sozialen Verflechtungen im Projektgebiet, indem es nicht nur Zahlen von nicht berücksichtigten Personen in Umsiedlungsvorbereitungen vorweist (6B6), sondern auf deren Vulnerabilität durch vorhandene Diskriminierung und die Notwendigkeit dieses zu berücksichtigen unterstreicht. Das IP stellt zudem die Expertise eingesetzter Expertinnen in Frage und resümiert, dass das weltbankfinanzierte Projekt die Armut vor Ort verschärft hat (Kap. 6.3.4). Das IP-Berichtswesen weicht zudem diskursiv von Fergusons (2003) beschriebenen Phänomen der *Abstract Entities* ab, indem Beispiele von betroffenen Personen und Familien aufgeführt werden und bewertet wird, welche Rolle politischen und institutionellen Funktionsträgerinnen zukommt (Kap. 6.3.4). Damit zeigt das IP den Widerspruch der lokalen Effekte zu den proklamierten Projektzielen auf.

Das IP zeigt nicht nur die negativen Auswirkungen des TSDP auf, sondern verknüpft diese mit dem Fehlverhalten der WB. Darüber hinaus wird darauf verwiesen, dass die im TSDP identifizierten Probleme weit über das Projekt hinausgehen und der WB eine Verantwortung dahingehend zukommt, bestehende Probleme durch Interventionen nicht zu verstärken:

»In addition, many of the countries where the Bank operates have weak protections against gender-based violence and experience widespread gender inequality, and the Bank should consider the ways in which its projects might inadvertently exacerbate existing vulnerabilities. Assessing and mitigating such social risks may necessitate additional, specialized social expertise. It also requires effective supervision, notably in situations of weak capacity.« (IP 2016c: 102)

Das IP verweist zwar auf strukturelle soziale Probleme in den Ländern und die Gefahr, dass Ungleichheiten durch die Implementierung von weltbankfinanzierten Projekten ausgeweitet werden könnten. Eine grundsätzliche Infragestellung der Entwicklungsprojekte oder gar des Entwicklungskonzepts ist jedoch nicht das Resultat der Problemanalyse. Vielmehr verbleiben die Lösungsvorschläge des IP im Entwicklungsdiskurs verfangen, indem gefordert wird, sich zukünftig mehr Expertise einzuholen (Kap. 7.2.6), die Probleme besser zu antizipieren und Projekte besser zu beaufsichtigen, denn den Kreditnehmern fehle es an Kapazitäten. Die Feststellung mangelnder Kapazitäten dient dabei als Legitimation neuer Interventionen (Kap. 3.5.2).

Eine praktische Politisierung erfolgte dadurch, dass der IP-Prozess die Aufsichtsfunktion des Exekutivdirektoriums einfordert und zudem die WB zur Interaktion mit

dem Kreditnehmer und den Ministerien vor Ort zwingt (6B3). Im IP-Untersuchungsbericht wie auch in den Interviews wird die Regierung Ugandas nicht mehr uneingeschränkt als neutraler und fähiger Akteur zur Lösung der Armut beschrieben. Der Diskurs zum TSDP weicht demnach teilweise von den Merkmalen des Entwicklungsdiskurses über Lesotho (vgl. Fergusons 2003) ab. In allen Interviewgruppen wird den Staaten in ihrer Rolle als Kreditnehmer in Bezug auf gescheiterte Projekte eine hohe Verantwortung zugewiesen. Dies führt jedoch nicht zur Delegitimierung der Interventionen. Obwohl das IP darauf verweist, dass das Projekt die lokale Armut vergrößert habe und an mehreren Stellen ihres Untersuchungsberichts die Intervention politisiert, schlussfolgert es, dass es die richtigen Werkzeuge und Maßnahmen bedürfe, um die geplanten Entwicklungsziele eines Projekts zu erreichen:

»The Panel would like to emphasize that any infrastructure project has the potential for inducing change which might entail negative, social consequences. Being aware of this, and having the requisite tools to anticipate, analyze adequately, and mitigate such negative impacts, are key elements for achieving the successful development outcomes the project is meant to deliver.« (IP 2016c: 103)

Dadurch, dass das IP die Teilhabe von Beschwerdeführenden am Berichtswesen, wenn auch nur eingeschränkt, ermöglicht, tragen diese zur Legitimierung der erhobenen Daten und dem Gesamtprozess bei.<sup>31</sup> Die Feststellung der negativen Folgen durch das IP und die Formulierung der Lösungsansätze durch das Management ermöglichen es die nachweislich gescheiterte Intervention durch das TSDP zu legitimieren. Darüber hinaus werden anknüpfende Interventionen ermöglicht, um mit der Zielsetzung die negativen Folgen zu adressieren.

Dabei spielt die Verantwortungsabweisung der Kreditnehmerstaaten eine Rolle. Randeria & Grunder (2011) verweisen in ihrer Fallstudie darauf, dass der listige Staat (*Cunning State*) Indien das strategische Argument nutzte, nicht über die notwendigen Mittel zu verfügen, um die Anforderungen der Umsiedlungsrichtlinie umzusetzen. In anderen Worten, es fehlt der politische Wille. Um diesen Mangel zu adressieren, kann die WB wiederum als legitimer Kreditgeber agieren, um die Kapazitäten zu schaffen (*Capacity Building*) (ebd.: 193) und damit den politischen Willen bei den politischen Eliten zu erzeugen. Auch das TSDP zielte auf die Schaffung von Kapazitäten zur Umsetzung des Projekts in der zuständigen Durchführungsbehörde ab. Der Mangel dieser Kapazitäten wurde wiederum als eine Ursache für die negativen Auswirkungen durch das IP identifiziert. Mangelnde Kapazitäten fungieren demnach dem Kreditnehmer als Begründung für mangelhafte Umsetzung und dem Kreditgeber als Legitimation der Kreditvergabe. Das IP stellt dann in seiner Untersuchung diesen Mangel als Ursache

31 Konzeptualisiert man Rechenschaftsprozesse als Good Will Veranstaltungen (Group Dynamics) ließe sich untersuchen, inwiefern Rechenschaftsprozesse darauf hinwirken, Partikularinteressen der Teilnehmenden zu fokussieren und die vermeintliche Notwendigkeit im Zuge des Untersuchungsprozesses zu Harmonisierung dient. Von Interesse ist dabei vor allem inwieweit durch eine solche Ausrichtung, politische und soziale Gerechtigkeitsfragen ausgeblendet werden (vgl. Cooke 2003a: 83–84). Es ist demnach zu untersuchen, inwiefern Konflikte zwischen Konsens und Individualinteressen in den Prozessen verhandelt werden (vgl. von Freyhold 2002: 287).

fest, worauf das Management den Lösungsvorschlag liefert, zusätzliche Kapazitäten zu schaffen. Die Werkzeuge, die es bedarf, um die Kreditnehmer zur Erreichung von *Entwicklungszielen* zu befähigen, können demnach durch die WB bereitgestellt werden: »Finally, Management informed the Panel it is currently discussing with the MGLSD a possible IDA credit in FY17 to support strengthening sexual and gender-based violence strategies and systems in the country« (IP 2016c: 98).

Zudem hat das Management die WB im Rahmen des IP-Beschwerdeverfahrens für die Gestaltung der ugandischen Gesetzgebung im Bereich Landnahme und Umsiedlung als legitimen Gesprächsakteur empfohlen (6B3). Dies entspricht der von Louis & Maertens (2021) exemplarisch aufgeführten Vereinnahmung des Partizipationsparadigmas durch die WB (ebd.: 137). Die externe Kritik wurde in die eigenen Strategien in abgeschwächter Form aufgenommen, ohne dabei einen neuen Konsens zu erzeugen. Vielmehr folge dieses Vorgehen einem politischen Pragmatismus, der die eigene Legitimität als Akteur erhält (*Monopolizing Legitimacy*) und zudem Möglichkeiten für neue Aktivitäten und Mandatserweiterungen eröffnet. Entpolitisierung wird somit als Legitimationsstrategie angewendet, um externer Kritik und internen Divergenzen zu begegnen (ebd.: 137). Das Vorgehen entspricht zudem dem Legitimationszyklus des *Entwicklungsdiskurses*, welcher trotz Scheiterns immer wieder neue Interventionen ermöglicht (vgl. Ziai 2016c: 199–200).

Durch die ungleiche Einbindung zwischen Beschwerdeführenden und Management in der Ausgestaltung des IP-Prozesses erhält das Management eine wiederkehrende Möglichkeit die identifizierten Probleme als technisch darzustellen. Durch die Technisierung der Probleme und die Rolle des Managements die identifizierten Probleme zu lösen erscheint es nicht verwunderlich, dass nur solche Vorschläge formuliert werden (*Rendering Technical*), die das Management als Akteur zur Problemlösung vorsieht (vgl. Ferguson 2003: 68; Li 2007: 7; Louis & Maertens 2021: 10). Das Management legitimiert seine Rolle als Problemlöser durch die Anfertigung des Management-Aktionsplans immer wieder selbst. Gleichwohl des Potenzials für politisierende Wirkung der Praktiken läuft der IP-Prozess wie er momentan gestaltet ist Gefahr als Automatismus zur Legitimierung der *entwicklungspolitischen* Praktiken beizutragen. Der IP-Prozess dient der charakteristischen Argumentationsstruktur des *Entwicklungsdiskurses*: »We've recognized the problem (1) and we know the solution (2) and we're working on it (3) and we're making progress (4)« (Ziai 2016c: 199–200).

Aus Perspektive der *Citizen-driven-Accountability* ist dies auf die strukturell ungleichen Beteiligungs- und Einflussmöglichkeiten der involvierten Akteure zurückzuführen. Während Ferguson (2003) die Legitimationsfunktion des *Entwicklungsdiskurses* in Reaktion auf Kritik hervorhob (ebd.: 284–285), verdeutlicht das Beispiel des IP, wie eine wiederkehrende Technisierung und deren Legitimationsfunktion durch die Etablierung von institutionellen Prozessen und Strukturen institutionalisiert werden können. Eine Projektbeteiligte verdeutlicht die legitimierende Funktion des IP für die WB wie folgt: »I think the symbolic value, [...] of having an independent accountability mechanism in terms of the credibility of the institution, is probably at least as important as the operational value of it, because it's a small part of a lot of things that go on in the operation« (I.26: 667–670). In einer skeptischen Lesart der Erkenntnisse lässt sich der IP-Beschwerdeprozess als eine institutionalisierte Form der Entpolitisierung konzeptualisieren, in

dem der *Glaube an Entwicklung* die für den Untersuchungsgegenstand spezifische entpolitisierende Logik darstellt. Diese Logik trägt zur Erhaltung bestehender Organisationskulturen bei und legitimiert die Fortführung *entwicklungspolitischer* Praktiken, auch dann, wenn diese nach den Zielsetzungen und Bewertungsmaßstäben der WB als gescheitert zu betrachten sind.

Das IP hat die *Anti-Politics-Machine* nicht zum Stehen gebracht, denn Entpolitisierungspraktiken und Logiken (vgl. Louis & Maertens 2021), wirken auch im Kontext der Rechenschaftspraktiken und Diskurse fort. Betrachtet man die identifizierten Potenziale zur Stärkung der Rechte von Beschwerdeführenden innerhalb und außerhalb der formalen Grenzen des IP sowie den emanzipativen Entstehungskontext, lässt sich die Wirkungsweise des IP in Fortführung der Analogie als Sand im Getriebe der *Anti-Politics-Machine* beschreiben.

Die Arbeit abschließend werde ich die Ergebnisse, ihre Limitationen sowie den Forschungsbedarf zusammenfassen (8.1), eine methodische Reflexion im Hinblick auf die Erforschung von IOs durchführen (8.2) und die politischen Implikationen ableiten, die aus meiner Macht- und *entwicklungskritischen* Bürokratieforschung resultieren (8.3).



## 8. Schlussbetrachtungen, Reflexionen und Implikationen

---

### 8.1 Schlussbetrachtungen

#### 8.1.1 Beschwerdemechanismen zwischen Emanzipation und Legitimation

Meine Erkenntnisse sollen Menschen ermöglichen zu entscheiden, inwiefern sie Beschwerdemechanismen als umkämpften Raum für ihre politischen und institutionellen Kämpfe nutzen möchten, um *entwicklungspolitisch* verursachter Gewalt zu begegnen.

Die Entstehungsgeschichte des IP ist eines der eindrucklichsten Beispiele dafür, wie die Vermeidung und Zurückweisung von Verantwortung durch Institutionen der *Global Governance* nicht jegliche Form der Politisierung ausschließen, sondern kontraproduktiv im Sinne bestehender Machtverhältnisse sein kann (vgl. Louis & Maertens 2021: 175–176). Das IP zeigt seit seiner Entstehung immer wieder die widersprüchlichen und gewaltvollen Auswirkungen *entwicklungspolitischer* Praktiken in lokalen Kontexten auf und kann von Beschwerdeführenden genutzt werden, um ihre Rechte gegenüber global agierenden Institutionen einzufordern. Beschwerdemechanismen bieten die Möglichkeit, *entwicklungspolitische* Praktiken und ihren Diskurs in Frage zu stellen. Das IP hat zudem in dem untersuchten Fall gewaltvolle *entwicklungspolitische* Praktiken gestört und ist zudem als Ausgangspunkt begrenzter Abhilfe zu betrachten. Ich schlage deshalb vor, institutionelle Rechenschaftspflicht diskursiv und praktisch als umkämpften Raum des Widerstands zu konzeptualisieren.

Nicht nur die skizzierte Entstehungsgeschichte der WBG hat angedeutet, dass machtkritische Analysen neue Deutungen zur Entstehung der gegenwärtigen Machtverhältnisse und demzufolge emanzipativer Lösungsansätze zur Demokratisierung von *Global Governance* ermöglichen. Ausgehend von den Diskursen und Praktiken der Kolonialadministrationen sollten Beschwerdemechanismen trotz ihrer emanzipativen Potenziale, stets im Kontext der historischen Kontinuitäten und Brüche von Managementpraktiken verortet werden.

Das IP trägt wiederum in seiner derzeitigen institutionellen Einbettung zur Legitimierung *entwicklungspolitischer* Praktiken bei (Kap. 7.3.2). Ich habe interpretierend die Debatten und Diskurse aufgegriffen, in die die institutionellen Praktiken des IP eingebettet sind. Während ich gezeigt habe, dass das IP-Berichtswesen von den dem *Entwick-*

lungsdiskurs inhärenten Phänomenen und Argumentationslogiken teilweise abweicht, bleibt festzuhalten, dass die Praktiken der gegenwärtigen Kreditvergabe nicht grundsätzlich in Frage gestellt werden (vgl. Cooke 2003a: 89). So konnte ich zeigen, wie sich die Logiken und Praktiken der Entpolitisierung auf die IP-Arbeit übertragen lassen (Kap. 7.2) und andeuten, wie sich das IP-Berichtswesen zu den Legitimationsmustern des *Entwicklungsdiskurses* verhält (Kap. 7.3).

Die legitimierende Wirkung des IP wird dadurch bedingt, dass die Beschwerdeführenden von der Gestaltung und Umsetzung der Beschwerdeverfahren ausgeschlossen werden. Ein weiterer Faktor, der die Legitimierung begünstigt, ist durch die dem Verfahren zugeschriebene Fairness gegeben, obwohl deutlich wurde, dass der IP-Prozess weit davon entfernt ist gerecht zu sein. Weder der IP-Untersuchungsprozess noch die untersuchten Reformprozesse stellen ein *Level Playing Field* dar. Aus der machtkritischen Perspektive erfolgt, dass Betroffene nicht nur an den vorgegebenen Beschwerdeverfahren teilhaben sollten, sondern diese sowohl die Problemdiagnose als auch die Entwicklung der Lösungsvorschläge gestalten sollten.

Das politisch gehemmte institutionelle Umfeld, in dem das IP agiert, wird durch die bestehenden Anreize charakterisiert, welche die Priorisierung ökonomischer Zielsetzungen gegenüber wirksamer Rechenschaftspflicht reproduzieren. Obwohl das IP kontinuierlich operatives Wissen bereitstellt, sind die Kreditvergabepraktiken davon weitestgehend entkoppelt. Verdeutlicht wird dies daran, dass *entwicklungspolitische* Vertreibung im Zuge weltbankfinanzierter Projekte trotz der Einrichtung des IP weiterhin ein zentrales Problem darstellt (Kap. 6.2.2). Erhärten lässt sich dieser Befund dadurch, dass sich die Kreditvergabepraktiken auch gegenüber den Erkenntnissen der IEG als resistent erwiesen haben. Die Ursachen sind vielfältig, wie ich anhand der infrastrukturellen und politischen Einflussfaktoren zeigen konnte. Vom IP ausgehende Impulse treffen auf ein politisch gehemmtes institutionelles Umfeld, welches im Sinne des *Hypocrisy*-Konzepts reagiert und die vom IP ausgehenden emanzipativen Potenziale durch entpolitisierende Logiken und Praktiken einhegt.

Ziel dieser Arbeit war es, Erkenntnisse zu gewinnen, die es ermöglichen die theoretische Deutung im Hinblick auf die institutionelle und diskursive Wirkung des IP zu befördern. Im Hinblick auf die Generalisierung der Erkenntnisse ging es darum, den Fall »in einen größeren Zusammenhang [einzubetten], in dem [...] bereits allgemeine Regeln wirksam sind, auf die der Fall Bezug nimmt und zu denen er sich »verhält« (vgl. Przyborski & Wohlrab-Sahr 2014b: 362). Wie ich gezeigt habe, ist dieser größere Zusammenhang durch *Hypocrisy* (Kap. 7.1.3), entpolitisierende Praktiken und Logiken (Kap. 7.2) sowie die Legitimationsmuster des *Entwicklungsdiskurses* gegeben (Kap. 7.3).

Ich habe zudem den begrenzten Handlungsspielraum hinsichtlich der präventiven Wirkung herausgearbeitet. Negative Folgen im TSDP hätten vermieden werden können, wenn das IP in der Durchführung seiner Untersuchung unabhängig vom Management handeln könnte. Alle negativen Projektauswirkungen, die bis zur Einreichung der Beschwerde aufgetreten waren, konnten vom IP nur im Nachhinein erfasst werden. Das Potenzial negative Folgen zu verhindern und Rechenschaftspflicht einzufordern ist somit strukturell und prozedural abhängig von denjenigen, die die Probleme mitverantworten (Kap. 6.3 – 6.4). Unter den gegenwärtigen politisch-institutionellen Bedingungen (Kap. 7.1.1) gelingt es dem IP zudem nicht, Reaktionen zu erzeugen, die zur strukturellen Auf-

lösung von *Hypocrisy* zu Gunsten der Stärkung von *Citizen-driven-Accountability* führen. Obwohl die IP-Beschwerde zum TSDP eine der weitreichendsten institutionellen Reaktionen hervorgerufen hat (Kap. 7.1.2), verweist die Analyse der Reichweite institutioneller Reaktionen unter Anwendung des Konzepts *Hypocrisy* auf deren Begrenztheit (Kap. 7.1.3).

Im Abgleich mit den Trends zur Projektqualität (Kap. 6.1) und den Beschwerdeverläufen (Kap. 6.2) konnte ich zeigen, dass Reformprozesse überwiegend an politischen Interessen ausgerichtet sind und nicht an den Erkenntnissen und Empfehlungen des IP und der IEG (Kap. 7.1.3.2). Die Konflikte zwischen den Zielsetzungen zur Stärkung der *Citizen-driven-Accountability* und dem Erhalt bestehender Kreditvergabepraktiken wurden in beiden Reformprozessen durch entpolitisierende Logiken und Praktiken befriedet und haben so eine wirksame Ausweitung des Einflussbereichs des IP verhindert (Kap. 7.2). Die Reformpotenziale sind u.a. dadurch begrenzt, dass externe politische Einflussfaktoren (u.a. geopolitischen Zielsetzungen der Mitgliedsstaaten) daraus resultierende Anreize (u.a. Kreditvergabedruck, Ressourcenzuweisung) sowie eine dadurch geprägte lernhinderliche Kultur interne Widerstände gegenüber der Stärkung des IP erzeugen. Sowohl aus der ESF-Reform (Kap. 6.5.1) als auch der *IP-Toolkit-Reform* (Kap. 6.5.2), resultieren erhebliche Risiken für die zukünftige Wirksamkeit des IP. Die eingeschränkte Zugänglichkeit und Wirksamkeit des IP wird zukünftig durch die zunehmende Verwendung intransparenter Finanzierungsinstrumente, zunehmende Investitionen in von Konflikten betroffenen Staaten sowie schrumpfender Räume zur Artikulation zivilgesellschaftlicher Akteure begrenzt (Kap. 5.3).

Hinsichtlich der Frage nach dem emanzipativen Potenzial der Beschwerdemechanismen lässt sich mit Ferguson (2003) argumentieren, dass es weniger wichtig ist, ob eine institutionelle Reaktion als freiwilliges Lernen oder politisch erzwungene Reform zu interpretieren ist. Entscheidend ist vielmehr, welche intendierten und nichtintendierten Effekte aus den institutionellen Reaktionen resultieren (ebd.: 14–18). Letztlich sollten die Potenziale und Ergebnisse von Reformen dahingehend bewertet werden, ob die aufgezeigten Anreize, die aus der Kreditvergabe resultieren, adressiert und in der Praxis geändert wurden oder nicht. Ich habe diesbezüglich die Widersprüchlichkeiten aufgezeigt, die sich für die Wirkung des IP aus den Aktivitäten zur Stärkung von *Citizen-driven-Accountability* einerseits und dem Streben nach Legitimität andererseits ergeben (Kap. 7.1.3.1).

Trotz der Gefahr, dass das IP, intendiert oder nicht, dazu beiträgt Kritik zu absorbieren und somit das endlose Versprechen von *Entwicklung* aufrechtzuerhalten (vgl. Li 2007: 276), verweist meine Forschung darauf, dass Beschwerdemechanismen das Potenzial haben sowohl diskursiv als auch praktisch als wichtiges Puzzlestück für Widerstandspraktiken zu fungieren. Aus Perspektive der Beschwerdeführenden sind diese als ein Werkzeug von vielen zu betrachten und deren Nutzung gegenüber den Risiken fallspezifisch abzuwägen.

### 8.1.2 Geltungsbereich der Erkenntnisse

Die Repräsentativität der Interviewpartnerinnen für das Untersuchungsfeld ist sowohl aufgrund der Anzahl an Interviews (45) als auch der Zusammensetzung dieser als hoch

zu bewerten. Insgesamt entspricht die Anzahl der Interviews der Schwerpunktsetzung des Erkenntnisinteresses. Durch die Einbeziehung der unterschiedlichen Akteursgruppen konnte ich Verzerrungen entgegenwirken. Verzerrungen können aktiv durch die Interviewten hervorgerufen werden (Kap. 8.2.2).

Während ich empirische Daten für beide Beschwerdemechanismen (IP und CAO) erhoben habe, habe ich im Sinne des explorativen Charakters die empirische Tiefe in Bezug auf das IP gegenüber einer breiteren Erhebung im Sinne einer vergleichenden Analyse priorisiert. Die Erkenntnisse zum CAO und seinem institutionellen Umfeld habe ich zum Abgleich in die Bedingungsanalyse einbezogen und dies an den entsprechenden Stellen kenntlich gemacht.

Das TSDP stellt eine konservative Fallauswahl dar, da vom IP ausgehende institutionelle Reaktionen aufgrund der hohen politischen Aufmerksamkeit gegenüber dem TSDP zu erwarten waren. Zudem war zu erwarten, dass beide untersuchten Reformprozesse, die sich zeitlich mit dem Projekt bzw. dem Beschwerdeverlauf überschneiden, durch die politische Aufmerksamkeit beeinflusst wurden.

Ich argumentiere vor dem Hintergrund der quantitativen Trends sowie der qualitativen Bedingungsanalyse, dass obwohl es sich um einen Einzelfall handelt, die identifizierten Probleme im Hinblick auf das Zustandekommen negativer Auswirkungen systematischer Natur sind. Der Abgleich mit den quantitativen Daten, den Trends eines hohen Risikos des Transportsektors (6.1.3) sowie den häufigsten Beschwerdebereichen (6.1.4) verdeutlicht, dass die Erkenntnisse der Wirkungsanalyse (Kap. 6.3) relevant über den untersuchten Fall hinaus sind. Es ist demnach anzunehmen, dass ähnliche Bedingungen in anderen Infrastrukturprojekten vorzufinden sind, denn in allen Regionen weltweit werden die meisten Beschwerden dem Infrastruktursektor zugewiesen (45,4%). Beim IP trifft dies sogar auf 55,6% der Beschwerden zu. Die häufigsten drei Beschwerdeggründe (Richtlinienverstöße hinsichtlich der Konsultationen, Sorgfaltspflichten und Umsiedlungsmaßnahmen) aller Beschwerdemechanismen treffen ebenfalls auf das TSDP zu (Kap. 6.2.2).

Vor dem Hintergrund der theoretischen Einbettung sind die Ursachen für die Aufrechterhaltung dieser Praktiken u. a. in den Entpolitisierungspraktiken und Logiken zu verorten. Der Beitrag zur Generalisierung im Hinblick auf andere MFIs ergibt sich demnach weniger aus den spezifischen Befunden im Hinblick auf das IP als aus der theoretischen Einbettung zur Analyse der Wirkung von Beschwerdemechanismen. Während also die empirischen Befunde zum IP und seinem institutionellen Umfeld (erste Fragestellung) vor allem für die WB gültig sind, nehme ich an, dass sich die Erkenntnisse zur Wirkungsweise des IP im Kontext eines globalen *Entwicklungsdiskurses* (zweite Fragestellung) auch auf andere MFIs übertragen lassen.

Erst die theoretische Einbettung der konstruktivistisch geprägten empirischen Erhebung in ein soziologisch geprägtes Organisationsverständnis (vgl. Weaver 2008), eine systematische Konzeptualisierung von Entpolitisierung (vgl. Louis & Maertens 2021) sowie die Analyse mit poststrukturalistisch geprägten machtkritischen Ansätzen (vgl. Ferguson 2003; Li 2007; Ziai 2016c, 2019) haben zu einem erweiterten Verständnis der beobachteten Phänomene beigetragen. Sowohl die Legitimationsstrategien der *Governance*-Forschung als auch die des *Entwicklungsdiskurses* lassen sich somit als Ausgangspunkt von Analysen anderer Beschwerdemechanismen und zugehörigen IOs heranzie-

hen. Die Erforschung von Beschwerdemechanismen erfordern eine gleichermaßen systematische Erhebung infrastruktureller und politischer Einflussfaktoren sowie machtsensibler Ansätze.

Rechenschaftspflicht als Norm, die über die politischen Prozesse einzelner Beschwerden beeinflusst wurde, wirkt zudem weit über die Grenzen des *Soft Laws* von MFIs hinaus. Vor 30 Jahren hätte es niemand für möglich gehalten, dass eine Privatperson bei einer MFI eine Beschwerde einreicht und damit den Finanzierungsabbruch eines Infrastrukturprojekts erwirken könnte. Der Diskurs um institutionelle Rechenschaftspflicht hat sich über Fragen der Abhilfe (*Remedy*) wie auch den Umgang mit verantwortungsvollem Rückzug (*Responsible Exit*) weiterentwickelt (vgl. OHCHR 2022). Es ist anzunehmen, dass sich diese Reformergebnisse wiederum auf weitere MFIs auswirken werden. Gegenwärtig laufen zudem die Umsetzungsphasen bzw. Entstehungsprozesse des deutschen<sup>1</sup> und des europäischen<sup>2</sup> Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes. Beide Gesetze sehen die Einrichtung von menschenrechtsbezogenen Beschwerdemechanismen für die Lieferketten der erfassten Unternehmen vor. Die Bezugnahme auf Menschenrechte war innerhalb der WB lange nicht möglich und erfolgt bis heute nur sehr begrenzt. Die Prozesse zu den Lieferkettengesetzen setzen hingegen dort an, wo der Rechenschaftsdiskurs in den MFIs endete. Da die Umsetzung institutioneller Sozial- und Umweltstandards oft im Kontext der Souveränität der Kreditnehmer diskutiert wird, könnten die Ansätze zur direkten Unternehmensverantwortung einige der politischen Hindernisse der MFIs umgehen. Wichtig wird sein, dass auch die praktischen Erfahrungen der MFIs und ihrer Beschwerdemechanismen in die Umsetzungsprozesse einfließen.

Was bedeuten die Erkenntnisse für die deutsche EZ? Vor dem Hintergrund der diskursiven Verschiebungen in den MFIs sowie der Materialisierung der Diskurse im Zuge der Sorgfaltspflichtengesetze wird deutlich, dass es bisher an politischem Willen fehlt die materielle Realität institutioneller Rechenschaftspflicht in der deutschen EZ den internationalen Standards anzupassen. Das federführende BMZ hat auch elf Jahre nachdem es das eigene Menschenrechtskonzept vorsah noch immer keinen einheitlichen Beschwerdemechanismus eingerichtet (BMZ 2011).<sup>3</sup> Das Deutsche Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) hat die Empfehlung zur Einführung eines einheitlichen EZ-weiten Beschwerdemechanismus im Jahr 2021 wiederholt (vgl. Polak u.a. 2021: 111). Auch hinsichtlich der Rolle Deutschlands innerhalb der MFIs wäre ein wirksamer Beschwerdemechanismus erstrebenswert.

1 Bundestag (16.07.2021): Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten, § 8.

2 Europäische Kommission (23.02.2022): Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Corporate Sustainability Due Diligence and amending Directive (EU) 2019/1937, S. 39, para. 42.

3 Die GIZ verweist auf ihrer Website auf ein Beschwerdeverfahren. Bereits die mangelnde Transparenz verdeutlicht, dass dieses nicht den internationalen Standards entspricht. Der KfW Beschwerdemechanismus hat 2020 den ersten von bisher insgesamt zwei Jahresberichten veröffentlicht und erfüllt ebenfalls nicht das Transparenzkriterium. Die DEG, eine 100%ige Tochter der KfW teilt sich wiederum einen Beschwerdemechanismus mit der niederländischen (FMO) und der französischen (Proparco) Entwicklungsbank. Die internationale Klimaschutzinitiative (IKI), die dem BMWK untergeordnet ist, hat im Jahr 2022 einen eigenen Beschwerdemechanismus eingerichtet.

Wie ich am Beispiel des IP herausgearbeitet habe, reicht die Einrichtung eines Beschwerdemechanismus jedoch nicht aus. Meine Arbeit verdeutlicht, dass es gezielter Maßnahmen bedarf, um ein institutionelles Umfeld zu schaffen, welches institutionelle Rechenschaftspflicht befördert und nicht verhindert. Im Zentrum der Bemühungen zur Stärkung der bestehenden und im Falle der Neueinführung eines EZ-weiten Beschwerdemechanismus sollten demnach jene Anreize stehen, die aus den wirtschaftlichen und politischen Zielsetzungen der Durchführungsorganisationen resultieren. Ein EZ-weiter Beschwerdemechanismus ließe sich in Form eines finanziell und personell unabhängigen Gremiums formal an das BMZ, das DEval oder das Deutsche Institut für Menschenrechte ansiedeln (vgl. Kämpf 2013: 26).

Die dynamische diskursive Ausweitung innerhalb und außerhalb der MFIs sowie die Hartnäckigkeit, mit der die Praktiken des IP innerhalb der WB weiterhin bürokratisch bekämpft werden, verweisen auf die emanzipativen Potenziale, die von Beschwerdemechanismen ausgehen. Bemühungen hinsichtlich der Ausweitung der erkämpften Räume sollten deshalb weiter erforscht werden. Ich werde deshalb folgend den Forschungsbedarf zur Bestimmung emanzipativer Potenziale darlegen.

### 8.1.3 Forschungsbedarf zur Bestimmung emanzipativer Potenziale

Zielsetzung dieser Arbeit war es einen möglichst tiefen empirischen Einblick in die Dynamiken des organisationalen und diskursiven Umfelds des IP zu ermöglichen und dabei die relevanten Einflussfaktoren sowie ihre Wechselbeziehungen zueinander zu erfassen. Das Einflussfaktorenbündel nach Benner u.a. (2009) hat sich diesbezüglich als geeignet erwiesen, um die institutionellen Bedingungen des IP empirisch zu erheben. Es ist anzunehmen, dass sich die Faktorenbündel auf andere Beschwerdemechanismen übertragen lassen. Letztlich liefert diese Arbeit einen Fundus an empirischen und theoretisch-konzeptionellen Ansatzpunkten zur systematischen Erforschung der emanzipativen Potenziale von Beschwerdemechanismen.

Das normative Erbe der Rechenschaftspflicht erscheint ambivalent. Einerseits, weil es entstanden ist, indem viele tausende Menschen struktureller Gewalt ausgesetzt waren und noch immer unter den Folgen leiden. Andererseits habe ich herausgearbeitet, dass diese bemerkenswerte Reform nicht zu grundlegenden Veränderungen der gewaltvollen *entwicklungspolitischen* Praktiken geführt hat. Es bleibt demnach zu untersuchen, wie mit diesem Paradoxon umzugehen ist, welches einerseits weit davon entfernt ist, Gleichberechtigung und Selbstbestimmung im Zuge *entwicklungspolitischer* Praktiken zu ermöglichen und andererseits unverzichtbar erscheint (vgl. Castro Varela & Dhawan 2020: 38).

Es hat sich dahingehend bestätigt, dass auch die Praktiken und Logiken institutioneller Rechenschaftspflicht hinsichtlich ihrer historischen Ausgangspunkte betrachtet und machtkritisch analysiert werden sollten (Kap. 3.6). Es geht auch darum zu erforschen, inwiefern sich durch die Schaffung von Transparenz durch die Beschwerdedokumentation erfolgreiche Widerstände aufzeigen und deren Erfolgsfaktoren identifizieren lassen. Forscherinnen sollten zudem analysieren, wie sich unterschiedliche Formen des Widerstands und Beschwerdeverfahren gegenseitig beeinflussen. Beschwerdedokumentationen als Zugang zu lokalen Widerstandspraktiken betrachtet, kann den

Austausch zwischen zivilgesellschaftlichen Akteuren erleichtern, zur Netzwerkbildung beitragen und solidarische Praktiken ermöglichen. In einem solchen Kontext ließen sich bspw. all jene Beschwerden analysieren, die zu einem Finanzierungsstopp eines Projekts geführt haben. Vor dem Hintergrund von Finanzierungsabbrüchen stellt sich zudem die Frage, wie sich sicherstellen lässt, dass sowohl die finanzierenden Institutionen als auch der Kreditnehmer einen Finanzierungsabbruch nicht missbrauchen, um ihre jeweiligen Sorgfaltspflichten zu umgehen (*Responsible Exit*). Dabei sollten insbesondere die externen politischen Einflussfaktoren stärker in die Analyse von Beschwerdemechanismen einbezogen werden, ohne dabei die Innenperspektive zu vernachlässigen.

Es drängt sich die Frage auf, wie es gelingen kann, trotz sich zuspitzender Konkurrenz zwischen MFIs (erhöhter Kreditvergabedruck und unverbindlich ausgestalteter Sorgfaltspflichten), komplexerer Finanzierungsinstrumente (Reichweite der Beschwerdemechanismen) und zunehmend eingeschränkter zivilgesellschaftlicher Räume (*Shrinking Spaces*) die emanzipativen Potenziale der Rechenschaftspraktiken zukünftig zu stärken.

Es bedarf qualitativer und quantitativer Untersuchungen von institutionellen Reaktionen auf Beschwerden, um Erkenntnisse darüber hervorzubringen, wie politischer Druck zu einem möglichst frühen Projektzeitpunkt erzeugt oder nach Abschluss einer Beschwerde oder einem Finanzierungsabbruch aufrechterhalten werden kann. Vor dem Hintergrund der hohen Anzahl an Beschwerdeverfahren ohne substantielle Ergebnisse sollten auch die Ursachen für frühzeitig beendete Prozessverläufe untersucht werden. Auch um zu überprüfen, inwiefern und warum Ergebnisse außerhalb des Berichtswesens erzielt wurden. Anhand der quantitativen Daten konnten diesbezüglich nützliche Trends herausgearbeitet werden (Kap. 6.2). Diese erklären zwar nicht das »Warum« eines Trends, ermöglichen es jedoch zukünftig gezielt Fragen zu stellen, um die Wirkungsweisen von Beschwerdeverfahren zu untersuchen.

Basierend auf meinen Ergebnissen sind alle Praktiken, die die Zeit zwischen der Einreichung einer Beschwerde und dem Untersuchungsbericht verlängern, als hinderlich für *Citizen-driven-Accountability* zu betrachten. Deutlich wird dies daran, dass Beschwerdemechanismen einerseits häufig die letzte und nicht vielversprechendste Option zur Adressierung negativer Auswirkungen sind. Andererseits konnte der politische Gehalt des Berichtswesens als Einflussfaktor für institutionelle Reaktionen aufgezeigt werden. Demnach sollte untersucht werden, welche Einflussfaktoren (u.a. fehlende Lernkultur) und Praktiken (*Early Solutions Approach*, *Deferrals*, GRS) dazu führen, dass Prozesse verzögert und somit negative Auswirkungen fortgeführt bzw. notwendige Abhilfe verhindert werden. Identifizierte Praktiken könnten dann als Materialisierung zeitbezogener Entpolitisierungspraktiken konzeptualisiert werden (Kap. 7.2.5).

Im Hinblick auf das emanzipative Potenzial stellt sich zudem die Frage, inwiefern die Nichtregistrierung oder *Deferrals* von Beschwerden berechtigt waren und inwiefern das IP den eigenen Handlungsspielraum im Rahmen der Interpretation der Richtlinien im Sinne der Beschwerdeführerinnen nutzt. Inwiefern lässt sich der hohe Anteil an nicht zulässigen Beschwerden, die aus den quantitativen Trends hervorgehen, auf bürokratische Konflikte innerhalb der Institutionen zurückführen? Beim IP wurden 48,6% (70) der eingereichten Beschwerden zugelassen (Kap. 6.2.1). Die Ursachen der nichtzu-

lässigen Beschwerden systematisch zu untersuchen, könnte wertvolle Erkenntnisse hervorbringen.

Im Hinblick auf formelle und informelle Praktiken gilt es zudem die Rolle von *Leadership* als Einflussfaktor systematisch zu erfassen. Was Benner u.a. (2009: 209–210) im Hinblick auf die Rolle von *Leadership* für die Bürokratieforschung darlegen, deckt sich mit dem Forschungsstand zum IP. Einzelpersonen spielten eine zentrale Rolle, bspw. in der Etablierungsphase des IP, im Hinblick auf die Ausweitung internationaler Normen oder auch auf die Arbeitsweise der Beschwerdemechanismen selbst. Beschwerdemechanismen erscheinen demnach als ein geeignetes Untersuchungsfeld zur weiteren Theoretisierung. Daran anknüpfend gilt es die Rekrutierungsverfahren der Mitarbeiterinnen von Beschwerdemechanismen als politisch umkämpfte Praktik zu erforschen.

Weitere Forschung könnte untersuchen, inwiefern Streitbelegungsverfahren eine Befriedung sozialer Konflikte (*Group Dynamics*) bewirken. Lenken Beschwerdeverfahren den Fokus auf kleine technische Anpassungen in einem begrenzten Lösungsspektrum? Inwieweit tragen die Teilnehmenden zur Legitimierung der Intervention bei? Weiter sollte untersucht werden, inwiefern die Richtlinienüberprüfung als linear dargestellte verlaufende Prozesse einerseits zur Legitimation beitragen und gleichzeitig durch informelle, zirkuläre Kommunikation mit dem Management der zugehörigen Institution, Machtungleichgewichte aufrechterhalten.

Es bleibt zudem systematisch zu untersuchen, inwiefern die Management-Aktionspläne auf der Projektebene umgesetzt und inwieweit die Betroffenen einbezogen wurden. Eine solche Forschung könnte zum Verständnis darüber beitragen, inwiefern das Berichtswesen zur Legitimation *entwicklungspolitischer* Praktiken beiträgt, ohne die Probleme vor Ort zu lösen.

Hinsichtlich der Legitimation von *entwicklungspolitischen* Interventionen sollte analysiert werden, welche weiteren Legitimationsmuster angewendet werden. Welche Rolle spielen Kompensationsansätze (bspw. *Biodiversity Offsets*) zur strategischen Legitimation nachweislich naturzerstörender Interventionen und wie verhält sich das IP dazu?

Weitere Forschung sollte die interorganisationalen Beziehungen (vgl. Benner u.a. 2009: 211) zwischen den Beschwerdemechanismen und den zugehörigen Institutionen hinsichtlich der Öffnungs- und Schließungsprozesse untersuchen. Beziehen sich die Reformbemühungen aufeinander und inwiefern beeinflussen sich Fort- und Rückschritte in den unterschiedlichen Institutionen wechselseitig? Ich konnte zudem zeigen, dass im Hinblick auf die Autonomie des IP die Beziehungen bzw. Interaktionsverhältnisse der WB zu Staaten und deren Ministerien von großer Bedeutung sind. Diese Interaktionsverhältnisse im institutionellen Umfeld des IP sollten im Hinblick auf die gegenseitige Beeinflussung und das Ausmaß, in dem so staatliche Interessen durch die Bürokratien verändert werden, untersucht werden (ebd.: 210).

Um fast dreißig Jahre nach der Entstehung des IP das emanzipative Potenzial der Beschwerdemechanismen bewerten zu können, sollte sich die Forschung zu Beschwerdemechanismen zunehmend ihrem institutionellen und politischen Umfeld zuwenden. So könnte erhoben werden, inwiefern Arbeitsprozesse aus Perspektive einer *Citizen-driven Accountability* qualitativ gestärkt wurden. Die Prozesse und Strukturen der Beschwerdemechanismen, so wurde deutlich, sind nur eine Seite der Medaille.

Eine machtkritische Organisations-, Bürokratie- oder Managementforschung sollte institutionelle Rechenschaftspflicht wie auch andere Räume, in denen Menschen partizipieren, stets im Hinblick auf das Fortwirken kolonialer Ausbeutung, diskursiver Macht und struktureller Gewalt untersuchen. Dies trägt dazu bei, institutionelle Räume hinsichtlich ihres Potenzials als Widerstandsräume offenzulegen und einzuschätzen. Die Frage nach *Counterproductive Outcomes* (vgl. Louis & Maertens 2021: 189–190) ermöglicht es zu untersuchen, inwiefern von der etablierten *Accountability*-Norm und dem Untersuchungsgegenstand Beschwerdemechanismen Potenziale für strukturelle Veränderungen ausgehen und welche Risiken hinsichtlich der Machterhaltung und Stabilisierung von Herrschaftsverhältnissen mit ihrer Nutzung einhergehen. Nachdem ich den Forschungsbedarf zur Bestimmung weiterer emanzipativer Potenziale aufgezeigt habe, lege ich die methodischen Reflexionen dar, um die Potenziale und Herausforderungen für machtkritische Bürokratieforschung zu verdeutlichen.

## 8.2 Methodische Reflexionen im Kontext machtkritischer Bürokratieforschung

### 8.2.1 Zugang zum Forschungsfeld

Ich habe gezeigt, wie sich eine empirisch-analytisch geprägte und zugleich kritisch-dialektische Forschung zu IOs, umsetzen lässt. Ein wichtiger Bestandteil, um die Adaption meiner Erkenntnisse für andere Forscherinnen zu ermöglichen, stellt die Transparenz des Vorgehens (Kap. 4) sowie die Reflexion der Herausforderungen im Forschungsverlauf dar. Ich werde deshalb in den folgenden Abschnitten die Herausforderungen im Hinblick auf den Zugang zum Forschungsfeld, der Interviewdurchführung als auch das Spannungsfeld zwischen Anonymisierung und Transparenz darlegen.

Der Zugang zum Forschungsfeld stellt immer dann eine Herausforderung dar, wenn mit dem Wissen, welches erhoben werden soll, ein hoher politischer Gehalt einhergeht (Kap. 4.4.3.1). In IOs, in denen Menschen in einem kompetitiven Umfeld arbeiten, ist Misstrauen häufig die Ausgangslage einer Interaktion. Dies gilt auch für das Umfeld des IP, denn das IP hat für die Projektbeteiligten in der Vergangenheit zusätzliche Arbeit, Ärger mit Vorgesetzten und schlechte Presse bereitet. Diesbezüglich hat sich eine gewisse Flexibilität im *Framing* der Forschung als hilfreich für den Zugang zum Forschungsfeld erwiesen. Die Konzeptualisierung der Beschwerdemechanismen als Ausgangspunkt von OL hat sich innerhalb der Akteursgruppe der Projektbeteiligten als auch der Mitglieder des IP als anschlussfähig erwiesen. Bei einigen der externen Expertinnen ist diese jedoch eher auf Ablehnung gestoßen, da »Lernen« mit einem freiwilligen, individuellen Prozess assoziiert wird, welches sie auf Grundlage ihrer Kritik an der Institution als abwegig betrachten.

Vor dem Hintergrund der Erkenntnisse zum konflikthaftern Verhältnis zwischen dem IP und einiger Mitglieder des Exekutivdirektoriums ist es nicht verwunderlich, dass diese Gruppe in der Erhebung am schlechtesten repräsentiert ist. Während sich eine geringe Anzahl an Interviews mit Beschwerdeführenden damit begründen lässt, dass der Fokus der Erhebung auf das institutionelle Umfeld des IP gerichtet war, führe ich die

geringe Anzahl der teilnehmenden Mitglieder des Exekutivdirektoriums auf den politischen Gehalt und die Konfliktträchtigkeit des Untersuchungsgegenstands zurück.

Der zweite Teil der Fragestellung ermöglichte es mir wiederum, zu verdeutlichen, dass ich diesen Zugang machtkritisch hinterfrage (Kap. 3.4). Die Kategorisierung nach Benner u.a. (2009) erwies sich als geeignet, um die institutionellen Bedingungen systematisch zu erheben. Die induktive Kategorienbildung ermöglichte es, vor dem Hintergrund der machtkritischen Ansätze, empirische Erkenntnisse im Hinblick auf die Beantwortung der zweiten Fragestellung zu identifizieren. Leichte sprachliche Anpassungen im Rahmen der Erhebung haben demnach Einfluss auf den Zugang zum Forschungsfeld. Auch meine institutionelle Anbindung an die *American University (Washington College of Law)* hat den Zugang und den Vertrauensaufbau zu den Akteursgruppen erleichtert. Ich führe dies darauf zurück, dass die Interviewpartnerinnen bereits positive Erfahrungen mit Forschenden der Universität gesammelt haben und mehrere Interviewpartnerinnen selbst dort studiert haben.

Der Zugang zum Forschungsfeld war zudem von der Verfügbarkeit der Interviewpartnerinnen beeinflusst. In Abhängigkeit der Zeit vor Ort und der Relevanz einer Interviewpartnerin für die Forschung, habe ich abgewogen, ob es möglich wäre, zunächst durch ein informelles Treffen Vertrauen aufzubauen, oder ob sich nur die eine Gelegenheit für ein Interview ergeben würde. Durch die Reisetätigkeiten aller Akteursgruppen waren Personen nur schwer zugänglich. Zudem erwies sich die Vorabterminvereinbarung aus Deutschland als schwierig. Letztlich konnten Termine erst dann realisiert werden, als ich vor Ort war. Bei meinen beiden drei-monatigen Forschungsaufenthalten, haben sich die meisten Interviews erst jeweils in den letzten vier Wochen ergeben. Die schrittweise Erschließung des Forschungsfelds, verursachte am Ende der Aufenthalte einen hohen Zeitdruck (vgl. Pflüger u.a. 2017: 404). Welche Herausforderungen damit einhergehen und wie ich diese adressiert habe, reflektiere ich im nächsten Abschnitt.

## 8.2.2 Herausforderungen in der Interviewdurchführung

Keine der Interviewpartnerinnen wollte vorab den Interviewleitfaden einsehen. So war sichergestellt, dass keine vorbereiteten Antworten gegeben wurden. Nichtsdestotrotz handelt es sich bei den Interviewten um Menschen, die teilweise seit vielen Jahren in IOs tätig sind, Erfahrungen im Umgang mit Forscherinnen haben und sich der politischen Dimension ihres Arbeitsfeldes bewusst sind.

Die Rollenzuschreibung (vgl. Bogner u.a. 2014) mir gegenüber stellte zudem eine Herausforderung für die Interviewdurchführung dar. In den meisten Interviewsituationen hatte ich das Gefühl als »Co-Experte« wahrgenommen zu werden, welches als ideal für die Erhebungssituation bewertet wird. Es findet ein Austausch von Informationen und Argumenten auf Augenhöhe statt, es entsteht ein Redefluss und die Interviewte, denkt bewusst über Fragen nach und reflektiert. In Interviews, in denen man als Co-Experte anerkannt wird, werden selten handlungspraktische Selbstverständlichkeiten geteilt, wobei die Gefahr besteht, dass wichtige Aspekte nicht zur Sprache kommen, da diese als Konsens angesehen werden (ebd.: 52). Deshalb musste ich hier, da ich auch an der Rechtfertigung vermeintlicher Selbstverständlichkeiten interessiert war, gezielt nachfragen. Wohlwissend, dass die Infragestellung vermeintlicher Selbstverständlichkeiten,

insbesondere institutionell verankerten Handlungsweisen und Argumentationsmuster, zu Irritation der Interviewten führen kann.

In einer Interviewsituation bemerkte die interviewte Person, dass sich mein Vorwissen auf den Untersuchungsgegenstand beschränkte und im Bereich der Managementstrukturen und Prozesse nicht gleichermaßen umfänglich war. Da ich jedoch als willkommener Laie betrachtet wurde (ebd.: 52), hat es sich die interviewte Person zur Aufgabe gemacht, mir einen umfänglichen Einblick in das Handlungsfeld des Managements zu geben und die Schnittmengen mit den Einflussbereichen der Beschwerdemechanismen aufgezeigt.

Die herausforderndste Rollenzuschreibung war die des »potenziellen Kritikers«. In dieser Situation wurde eine grundsätzliche Skepsis spürbar, die sich auf die Gesprächskultur niederschlug. Hierbei fokussierte ich mich darauf die Skepsis zu reduzieren und Vertrauen aufzubauen, indem ich an geteilte Wissensbestände anknüpfte. Die interviewte Person musste sich sicher sein, dass Aussagen fair verwendet und bspw. nicht dekontextualisiert sowie missinterpretiert werden (ebd.: 53).

Eine weitere auf meine Forschungspraxis zutreffende Rollenzuschreibung ist die des »Komplizen«. Die Interviewten gehen von gemeinsamen normativen Standpunkten aus und sind deshalb offen und geben interne Informationen preis (ebd.: 53–54). Eine solche Interviewsituation lässt sich mit dem Gefühl beschreiben, »wir kämpfen für dieselbe Sache«. Auf dieser Grundlage werden alle Informationen zur Verfügung gestellt, weitere Interviewpartnerinnen empfohlen, aber auch interne Dynamiken und Streitigkeiten dargestellt. Wie auch von Bogner u.a. (2014) beschrieben, traf dies häufig dann zu, wenn Interviewpartnerinnen durch persönliche Kontakte vermittelt wurden. Insbesondere in Bezug auf diese Zuschreibung merken die Autorinnen aus forschungsethischer Perspektive an, dass dieses Vertrauen nicht missbraucht werden sollte. Wie auch im Co-Experten Gespräch, erzeugen diese Gespräche technisches und Prozesswissen (ebd.: 53–54).

In Bezug auf die Rolle des Laien wurde deutlich, dass diese Zuschreibung schwer abzulegen ist, wenn man bspw. Interviews im explorativen Sinne nutzt. Die Rolle kann jedoch bewusst genutzt werden, wenn man auf Deutungswissen abzielt oder der Gefahr entgegenwirken möchte, als Kritikerin eingestuft zu werden. Je nachdem wie viele Informationen über die Interviewpartnerin vorliegen, können diese im Hinblick auf die eigene Rolle genutzt werden. Die einzelnen Akteursgruppen boten hierfür bereits eine gute Orientierung. Lagen mir keine Vorabinformationen im Hinblick auf die Individuen vor, musste ich Anpassungen in den ersten Minuten des Kennenlernens und im frühen Interviewverlauf vornehmen.

### 8.2.3 Anonymisierung versus Transparenz

Im Rahmen der Erhebung, Auswertung und Ergebnisdarstellung ergibt sich ein Spannungsfeld zwischen Zugang, potenziellem Erkenntnisgewinn, intersubjektiver Nachvollziehbarkeit und den Persönlichkeitsrechten der Befragten. Ein Beispiel sind die Vor- und Nachteile von formellen Interviews gegenüber Hintergrundgesprächen. Insbesondere dann, wenn sich die Forschung auf Entscheidungsprozesse, Reformen oder institutionelle Krisen bezieht, die noch nicht lange zurückliegen, hat dies Auswirkungen auf die Forschung, denn Mitarbeiterinnen möchten oder dürfen sich u.U. nicht zu aktu-

ellen Prozessen äußern. Sind Menschen gesprächsbereit, ist das Zustandekommen eines Interviews von den Bedingungen abhängig, wie bspw. dem Grad der Anonymisierung. Der Zugang bzw. die Durchführung der Interviews konnte in den meisten Fällen nur durch das Versprechen der Anonymisierung ermöglicht werden. In einigen Fällen war eine Aufzeichnung nicht möglich, sodass ich lediglich Notizen und Gedankenprotokolle anfertigen konnte. Aufgrund der nachträglichen Erstellung von Gedankenprotokollen läuft man Gefahr, nicht alle Informationen zu protokollieren und zudem gibt es keine Möglichkeit das Gesagte zu verifizieren. Weiter geht u.U. der Kontext der Aussagen verloren, da meist nur die eindrücklichsten Aussagen festgehalten werden können und eben nicht jedes Wort. Meyer & Meier zu Verl (2014) haben demnach richtigerweise angemerkt, dass Beobachtungsprotokolle und Feldnotizen selektiv geprägt sind (ebd.: 252). Auch wenn Hintergrundgespräche schwer zu verwerten sind, ermöglichten diese Gespräche erkenntnisbringende Einblicke in die institutionelle Praxis.

Ein weiterer Kompromiss resultiert aus der Zuordnung der Interviewpartnerin in Gruppen (Kap. 4.4.1). Die Zuordnung dient der Systematisierung hinsichtlich der unterschiedlichen Rollen und Positionierung im Hinblick auf die Arbeit des IP. Die Zuordnung erfolgte entlang der ihnen zugeordneten Wissensarten (Kap. 4.4.3.2, 4.4.3.3). In Kombination mit der Anonymisierung erscheinen dabei diese Gruppen als homogen, wobei diese hinsichtlich ihrer institutionellen Zugehörigkeit durchaus heterogen zusammengesetzt sind. Die Gruppe der externen Expertinnen bspw. bestehen aus NGO-Mitarbeiterinnen, Mitarbeiterinnen von Beschwerdemechanismen anderer Institutionen als auch Akademikerinnen. Allein diese drei Akteursgruppen nehmen unterschiedliche Rollen in Bezug auf das IP ein, die sich jedoch nicht immer in all ihrer Komplexität darstellen ließen. Letztlich war es möglich, die organisationalen Perspektiven hinsichtlich ihrer Einheitlichkeit und Abweichungen der interviewten Gruppen zu identifizieren.

Aus analytischer Perspektive wäre es erkenntnisbringend gewesen, darzulegen, welches Individuum eine Aussage getätigt hat, was aufgrund der vereinbarten Anonymisierung nicht möglich war. Einen weiteren Anonymisierungsgrad habe ich hinzugefügt, indem ich im Text nicht differenziert habe zwischen ehemaligen und gegenwärtigen Mitarbeiterinnen.

Insbesondere da der Untersuchungsgegenstand stark eingegrenzt ist, wäre es andernfalls durchaus möglich, die Aussagen einzelnen Individuen zuzuordnen. Analytisch ergab sich daraus die Herausforderungen, die Aussagen im Hinblick auf ihre Zeitlichkeit zu differenzieren. Die Aussagen eines IP-Mitglieds aus den 1990er Jahren bezüglich des institutionellen Umfelds des IP, lassen sich im Hinblick auf die Kontinuität empirischer Phänomene interpretieren, nicht jedoch als aktuelle Gegebenheiten. Über die Akteursgruppen hinweg, habe ich drei Gruppen identifizieren können: Die erste Gruppe hat eine Sichtweise und einen Erklärungshorizont aufgewiesen, der auf ihr Arbeitsfeld und ihre Mandate begrenzt war. Die zweite Gruppe zeichnet sich dadurch aus, dass sie die institutionellen Prozessbeschreibungen immer im Zusammenhang mit externen Einflussfaktoren gestellt haben und eine dritte Gruppe, die externen Einflüssen mehr Relevanz zugeschrieben hat als innerinstitutionellen Gegebenheiten. In den folgenden Abschnitten formuliere ich Handlungsoptionen, die sich an Akteure in der WB, der Politik als auch Aktivistinnen richten.

## 8.3 Politische Implikationen

### 8.3.1 Implikationen für das Rechenschaftssystem der Weltbankgruppe

Ausgehend von der Zielsetzung struktureller Gewalt im Zuge *entwicklungspolitischer* Praktiken zu begegnen und die Position von Betroffenen als Rechteinhaberinnen zu stärken, sollte der Kreditvergabeprozess sowie die Projektumsetzung ausgehend vom Prinzip des FPIC gestaltet werden. Ich werde folgend ausgewählte Bereiche adressieren, die sich als hinderlich für die Stärkung der in dieser Form konzeptualisierten *Citizen-driven-Accountability* erwiesen haben und deshalb durch die Beteiligten in der WBG und den politischen Entscheidungsträgerinnen angestrebt werden sollten.

Alle menschenrechtlichen Standards und daraus resultierenden Sorgfaltspflichten sollten rechtlich bindend in das Vertragswesen der Kreditvergabe integriert und offen gelegt werden, damit potenziell betroffene Menschen wissen, zu was sich Kreditnehmer, Durchführungsorganisationen und Unternehmen verpflichtet haben. Dies muss für alle Finanzierungsinstrumente gelten. Insbesondere hinsichtlich der Finanzierungsinstrumente DPL und P4R, dessen Sozial- und Umweltaußerforderungen außerhalb des ESF geregelt sind, verbleibt die Rolle des IP in einer Grauzone und Bedarf zusätzlicher Spezifizierung.

Das Auftreten negativer Auswirkungen ist häufig auf zu geringe finanzielle und zeitliche Ressourcen zurückzuführen. Ein Prinzip, welches wiederkehrend Anreize schafft, notwendige Ressourcen in der Projektvorbereitung zu knapp zu bemessen, ist das *low-est-bidder*-Prinzip. Um diesem entgegenzuwirken, bedarf es einer unabhängigen Kostenkalkulation für ein vorgesehene Projekt. Angebote unterhalb dieser Schätzung sollten nicht für die Auftragsvergabe berücksichtigt werden.

Eine weitere Maßnahme sollte sein, den Kreditvergabeprozess zu verlangsamen, sodass eine von den Projektteams, Management und Kreditnehmer unabhängige Qualitätsprüfung der Sorgfaltspflichten realisiert werden kann, bevor die Projektdurchführung beginnt (*Quality at Entry*). Hierzu ist es notwendig, die Rolle der Richtlinienexpertinnen aufzuwerten. Diese sollten eine hohe hierarchische, vom operativen Bereich unabhängige Position einnehmen sowie mit entsprechenden Entscheidungsbefugnissen (Vetorecht) ausgestattet werden. Die Unabhängigkeit der Richtlinienexpertinnen ließe sich zudem durch den Abbau prekärer Arbeitsverhältnisse erzielen. Befristete Arbeitsverträge und Aufenthaltstitel schwächen die Unabhängigkeit der betroffenen Mitarbeiterinnen, da diese auf Folgebeschäftigungen bei der WB angewiesen sind. Im Zusammenhang mit den Arbeitsbedingungen der Richtlinienexpertinnen bedarf es zudem überprüfbarer Qualitätsstandards, die u.a. verhindern, dass diese eine zu große Anzahl an Projekten betreuen.

Um jenen Anreizen entgegenzuwirken, die häufig invasive, zentrale Infrastruktur gegenüber dezentralen Lösungen priorisieren, bedarf es einer vom Management und Kreditnehmer unabhängigen Überprüfung alternativer Projektdesigns. Die Prüfung sollte vom Kreditnehmer unabhängige Konsultationen mit den potenziell betroffenen Menschen als auch dem IP umfassen. Weiter bedarf es klarer Kriterien, die festlegen, welche Art von Projekten im Exekutivdirektorium besprochen werden. Für alle Projekte, die bspw. Umsiedlungsmaßnahmen umfassen, empfiehlt sich eine inhaltliche

Befassung unter Einbeziehung des IP. Inhaltliche Befassungen dürfen dabei nicht durch zeitliche Engpässe des Vergabeprozesses oder verfügbare Ressourcen in den Büros der Exekutivdirektorinnen verhindert werden.

Der Zugang zum IP muss erleichtert werden. Beschwerden sollten zu jedem Zeitpunkt an das IP gerichtet werden können und damit das IP unmittelbar und unabhängig befähigen, die Umstände vor Ort zu untersuchen. Um die Ausübung des Mandats jederzeit sicherzustellen, muss wiederum der Zugang zum Projektland gewährleistet sein. Deshalb sollte vertraglich geregelt sein, dass die Kreditauszahlung gestoppt wird, sobald dem IP der Zugang zum Projektgebiet aufgrund von Sicherheitsbedenken oder die politische Einflussnahme durch Anteilseigner verwehrt wird. Diese Mandatserweiterungen würden einen Anreiz bieten, die *Monitoring*-Aktivitäten seitens des Managements zu intensivieren. Auch hierfür müssen die notwendigen Kapazitäten geschaffen werden.

Die WB hat großen Handlungsspielraum im Hinblick darauf, auf Richtlinienverstöße zu reagieren. Bei Nichteinhaltung der Richtlinien kann die WB einen Kredit aussetzen und sie kann auch rechtlich gegen den Kreditnehmer vorgehen. Zudem kann sie sich entscheiden, zukünftig von Kreditvergaben an das Land abzusehen. Um die präventive Wirkung des IP zu verstärken, sollte das IP das Mandat erhalten, in Fällen von schwerwiegenden negativen Auswirkungen die Kreditauszahlung zu stoppen. Dies erscheint notwendig, um auf alle beteiligten Akteure Handlungsdruck zu erzeugen.

Zudem ist im Hinblick auf die Dynamiken im Exekutivdirektorium der WB zu berücksichtigen, dass dieses im Vergleich zu den regionalen Banken größer ist (mehr EDs) und sich aus unterschiedlichen Regionen der Welt zusammensetzt.<sup>4</sup> Daraus resultiert eine größere Vielfalt im Hinblick auf die politische Ausrichtung, die schnelle institutionelle Reaktionen verhindern. Erfolgt die Aussetzung des Kredits zu einem späten Zeitpunkt eines Projekts, hat dies in der Vergangenheit dazu geführt, dass Kreditnehmer Projekte mit eigenen Mitteln zu Ende führten. Deshalb muss die Rolle des IP auch im Hinblick auf Abhilfemaßnahmen (*Remedy*) und einen verantwortlichen Rückzug (*Responsible Exit*) ausgeweitet werden, bspw. dahingehend konkrete Abhilfemaßnahmen empfehlen oder verlangen zu können (vgl. OHCHR 2022: xx). Zudem sollten diejenigen Unternehmen, die fahrlässig handeln, wiederholt negative Auswirkungen verursacht haben oder sich weigern Abhilfemaßnahmen zu unterstützen, von weiteren Projektbeteiligungen ausgeschlossen werden.

Um die Unabhängigkeit des IP strukturell sicherzustellen, sollte diesem eine unabhängige rechtliche Beratung zur Verfügung stehen. Darüber hinaus sollten die Auswahlgremien für Rekrutierungsprozesse von IP-Mitgliedern paritätisch zwischen zivilgesellschaftlichen Akteuren und Exekutivdirektorium besetzt sein und ohne jegliche Beteiligung des Managements erfolgen. Der Auswahlprozess sollte transparent gestaltet sein, sodass mögliche Einflussnahme im Rahmen der Vorauswahl verhindert werden kann.

Das Mandat des IP sollte im Hinblick auf die Analyse potenzieller Ursachen negativer Auswirkungen erweitert werden. Insbesondere die funktionale und diskursive Entkopplung von Korruption und den Verstößen der Sozial- und Umweltrichtlinien stellen eine künstliche Trennung zusammenhängender Phänomene dar. Die Untersuchungsberichte zur Aufklärung von Richtlinienverstößen sollten Korruption im Zuge der Kredit-

4 Bspw. Asian Development Bank (12 EDs), Inter-American Development Bank (14 EDs).

vergabe und im Beschaffungswesen einbeziehen und offenlegen. Der Ausschluss dieser Einflussfaktoren beschränkt das Sagbare des IP und zudem die darauf basierenden Lösungsvorschläge.

Projektfinanzierungen (IPF) stellen einen immer kleiner werdenden Anteil der Kreditvergabe dar. Das IP sollte deshalb in die Lage versetzt werden, alle Finanzierungsinstrumente im Hinblick auf negative Auswirkungen zu überprüfen. Diese Möglichkeit sollte nicht nur theoretisch bestehen. Es müssen u.a. Interventionsmöglichkeiten und Maßnahmen zur Transparenzschaffung (bspw. Informationspflichten des Managements gegenüber dem IP) umgesetzt und Kapazitäten geschaffen werden, die sicherstellen, dass die negativen Auswirkungen von *Technical Assistance*, DPLs, Budgethilfen, Finanzintermediären und *Trust Funds* auch in der Praxis unabhängig überprüft werden (vgl. OHCHR 2022: 35). Zudem sollten vor der Einführung neuer Finanzierungsinstrumente oder der Erhöhung des Kreditvergabevolumens die Vorsitzenden der Beschwerdemechanismen konsultiert werden, um sicherzustellen, dass aus Reformprozessen keine neuen Schwachstellen im Rechenschaftssystem resultieren.

Bestehende Anreizsysteme, organisationskulturelle Ausprägungen und damit verknüpfte Kreditvergabepraktiken müssen bei allen Reformbemühungen adressiert werden. Letztlich müssen institutionelle und politischen Bedingungen geschaffen werden, die die Priorisierung des FPIC gegenüber ökonomischen und geopolitischen Anreizen im operativen Handeln ermöglichen. Solange ein zunehmendes Kreditvergabevolumen und wirtschaftliches Wachstum priorisiert werden und die Reichweite des IP begrenzt bleibt, bleibt der Eindruck bestehen, dass Rechenschaftspflicht als Diskurs und Praktik als notwendiges Übel zur Aufrechterhaltung der bestehenden Kreditvergabe betrachtet wird.

Der *Entwicklungsdiskurs* trägt dabei zur Harmonisierung des strukturellen Zielkonflikts zwischen einem auf kapitalistischem Wirtschaftswachstum basierendem *Entwicklungsdenken* einerseits und der Realisierung von *Citizen-driven-Accountability* andererseits, bei. Der *Glaube an Entwicklung* ermöglicht es, den strukturellen Widersprüchlichkeiten gegenwärtiger *entwicklungspolitischer* Praktiken, die sich allen Beteiligten in unterschiedlichem Ausmaß und in unterschiedlichen Deutungsrahmen offenbaren, einen legitimierenden Sinn zu verleihen.

### 8.3.2 Implikationen für im Forschungsfeld handelnde Personen

Für all jene, die sich die politische Zielsetzung zuschreiben *Citizen-driven-Accountability* von MFIs zu stärken, resultiert aus Perspektive der in dieser Arbeit angewandten machtkritischen Ansätze eine spezifische Verantwortung. Die Stärkung von *Citizen-driven-Accountability* aus den Institutionen und ihrem Umfeld heraus erfordern machtkritisches Denken und Handeln, welches aktiv auf den Abbau von Machtungleichgewichten hinwirkt. Machtkritisches Denken muss sich dabei widerstandsfähig gegenüber den herrschenden Diskursen erweisen und sich in den Praktiken dahingehend niederschlagen, dass bestehende Strukturen, Methoden, Konzepte und Diskurse innerhalb einflussreicher Staaten und Institutionen hinterfragt werden.

Auch die Praktiken institutioneller Rechenschaftspflicht laufen Gefahr, bestehende Machtungleichgewichte zu stabilisieren, solange die Legitimationslogiken des

*Entwicklungsdiskurses*, in den ihre Praktiken eingebettet sind, ausgeblendet werden. Insbesondere Mitarbeiterinnen der Beschwerdemechanismen und MFIs, aber auch der NGOs müssen den machtstabilisierenden Wirkungen ihrer Praktiken und entpolitisierten Diskurse in ihrem täglichen Handeln entgegenwirken. Das kann bedeuten privilegierte Zugänge zu Entscheidungsträgerinnen zu teilen, Informationsungleichgewichte und ungleich verteilte Ressourcen auszugleichen und Deutungshoheiten abzugeben. Maßnahmen zur Destabilisierung des Expertentums, die Offenlegung von entpolitisierten Logiken und Praktiken, das Benennen von Interessenskonflikten, Ungerechtigkeiten und Machtungleichgewichten sowie die Ermöglichung und Priorisierung von Selbstorganisation, stellen eine Auswahl konkreter Ansatzpunkte für die Praktiken im Forschungsfeld handelnder Personen dar.

Die eigene Verwobenheit im *Entwicklungsdiskurs* anzuerkennen, bedeutet zudem den *Glauben an Entwicklung*, mit seinem Universalitätsanspruch in Frage zu stellen. Daraus folgt die Notwendigkeit politische Lösungen für politische Probleme zu entwickeln und gewaltvolle Praktiken als gewaltvoll zu markieren und zu delegitimieren. Sagarkeitsfelder herrschender Diskurse die Reformforderungen strukturieren, sollten dabei bewusst aufgebrochen werden, um die emanzipativen Potenziale gegenüber den innerhalb des institutionellen Umfelds systemimmanenten Zielkonflikten zu fördern. Hierfür bedarf es u.a. eines Bewusstseins für die kolonialen Kontinuitäten von Managementpraktiken und den Universalitätsanspruch *entwicklungspolitischer* Konzepte. Es geht dabei nicht darum, jegliche Praktiken und Konzepte, die mit Risiken der Machtstabilisierung einhergehen, grundsätzlich abzuweisen. Der politische Wille, die damit einhergehenden Risiken ernst zu nehmen, kann jedoch Ausgangspunkt dafür sein, vorhandene emanzipative Potenziale im Sinne der *Citizen-driven-Accountability* zu identifizieren.

Auf Ebene der Institutionen und Individuen sollte anerkannt und im Rahmen allen Handelns berücksichtigt werden, dass *Entwicklungspolitik* kein politikfreier Bereich ist. Ungleichheiten, Armut oder Unterdrückung werden nicht durch die Bereitstellung technischer Lösungen überwunden. Jede Intervention wirkt in einem lokalen Kontext, mit einer Geschichte, durchzogen von unterschiedlichen und widersprüchlichen Akteursinteressen und Machtkonstellationen. Demzufolge erhalten alle Interventionen Einzug, intendiert oder nicht, in die vorhandenen politischen Dynamiken (vgl. Ferguson 2003). Dies anzuerkennen kann auch bedeuten, nicht zu intervenieren. Mindestens jedoch bedeutet es, die politische Verantwortung für die *entwicklungspolitischen* Praktiken und deren (nicht-)intendierten Auswirkungen zu übernehmen. Das Potenzial einer solchen Haltung ist wohl Teil der Antwort auf die Frage, *Why International Organizations Hate Politics* (Louis & Maertens 2021)?

### 8.3.3 Zur Notwendigkeit gesellschaftlicher und politischer Debatten über institutionelle Rechenschaftspflicht

Die diskursiven und institutionellen Bereiche, in denen sich politische Kompromisse zwischen widerstrebenden Zielsetzungen materialisieren, sind strukturiert jedoch langfristig veränderbar. Organisationswandel wird demnach durch normative Veränderungen strukturiert und politisch institutionalisiert. Diese Schlussfolgerung basiert auf den

Erkenntnissen zur Entstehungsgeschichte des IP sowie der Rolle zivilgesellschaftlicher Akteure im Hinblick auf die konzeptionelle Weiterentwicklung und Materialisierung institutioneller Rechenschaftspflicht über die letzten 28 Jahre hinweg.

In Bezug auf die Rolle der Bundesrepublik Deutschland in den MFIs ist festzustellen, dass es an Kapazitäten, an einem belebten politischen Diskurs als auch an dem politischen Willen fehlt, institutionelle Rechenschaftspflicht gegenüber ökonomischen Zielsetzungen zu priorisieren. Um die Aufsicht über die WB und andere MFIs zu verbessern, bedarf es zusätzlicher Ressourcen in den Fachreferaten der zuständigen Ministerien.

Damit die deutschen Exekutivdirektorinnen ihre einflussreiche Position innerhalb der MFIs zur Stärkung von *Citizen-driven-Accountability* nutzen, ist politischer Druck aus dem Parlament notwendig. Hierfür bedarf es einer kritischen Auseinandersetzung der Bundestagsabgeordneten mit der WBG und anderen MFIs, hinsichtlich ihrer Geschichte, der Mittelvergabe und deren Auswirkungen. Die Themen der Bundestagsabgeordneten speisen sich wiederum aus gesellschaftspolitischen Problemstellungen, die an sie über unterschiedliche Foren und in unterschiedlicher Intensität herangetragen werden. Trotz der fortwährenden Kritik an der WBG scheint diese aus dem politischen Fokus geraten zu sein. Die Forderungen, die die Anträge im Bundestag in Reaktion auf den Wapenhans-Bericht aus dem Jahr 1993 enthielten, wurden nie umgesetzt. Die *Approval Culture* wurde als zentrales Problem kritisiert. Zudem wurde die WB aufgefordert, die Situation von Menschen im Zuge von Umsiedlungsmaßnahmen vor und nach der Umsetzung zu erfassen (Kap. 1.1).

Vor diesem Hintergrund sollte eine stärkere parlamentarische Verknüpfung angestrebt werden. Ich möchte deshalb folgend skizzieren, wie die parlamentarische Aufsicht über die WB und andere MFIs etabliert werden könnte: Grundsätzlich sollte mehr Transparenz im Abstimmungsverhalten der deutschen Vertreterinnen in den MFIs angestrebt werden. Um Transparenz zu schaffen und eine intensivere Befassung der Bundestagsabgeordneten anzuregen, könnten die Vertreterinnen, zweimal jährlich (bspw. vor den WB-Tagungen), dem Parlament über das Abstimmungsverhalten kontroverser Kredite und die Wirksamkeit der Mittelvergabe berichten. In diesem Kontext könnten zudem die Vertreterinnen der Beschwerdemechanismen eingeladen werden, um das Parlament über die negativen Auswirkungen der Kreditvergabe zu informieren. In anschließenden Fachgesprächen könnten zudem Expertinnen aus der Zivilgesellschaft, Wissenschaft sowie Vertreterinnen der Durchführungsorganisationen (u. a. KfW, GIZ) und dem DEval zu den unterschiedlichen Tätigkeitsfeldern eingeladen werden, um aktuelle *entwicklungspolitische* Fragestellungen zu erläutern. Der Delegation der befassten Ministerien würde es so ermöglicht, aktuelle Erkenntnisse aus Forschung und Praxis sowie die aktuellen gesellschaftlichen Debatten in ihre Vorbereitung und Positionspapiere für die Jahrestagungen der WB einzubeziehen. Um den fachlichen Austausch zwischen den Jahrestagungen aufrechtzuerhalten, könnten zudem am Beispiel des *Tuesday-Group*-Treffens in Washington D.C., ein ähnliches Format eingerichtet werden. Im Rahmen des monatlichen *Tuesday-Group*-Treffens tauschen sich Vertreterinnen der federführenden Ministerien mit Vertreterinnen der Zivilgesellschaft über aktuelle Ereignisse und strukturelle Problemstellungen im Tätigkeitsfeld der MFIs aus. Die Treffen finden unter den *Chatham House Rules* statt, um einen offenen Informationsaustausch zu ermöglichen.

Ein institutionalisierter und strukturierter Austausch muss jedoch von einem Diskurs begleitet und informiert werden, der unabhängig von institutionellen Zwängen und Sagbarkeitsfeldern verläuft. Dazu gehört es auch die *Postdevelopment*-Ansätze ernst zu nehmen, die *entwicklungspolitische* Praktiken als Ausgangspunkt struktureller Gewalt betrachten. Nicht zuletzt, um zu verhindern, dass die notwendige kritische Auseinandersetzung mit der *Entwicklungspolitik* von demokratiefeindlichen Akteuren instrumentalisiert werden kann. Denn für die WBG ist festzustellen, dass es trotz jahrzehntelang anhaltender Kritik, weder den einflussreichen Mitgliedsstaaten noch einem WB-Präsidenten gelungen ist, die Ausrichtung der institutionellen Rechenschaftspflicht hinsichtlich einer *Citizen-driven-Accountability* zu priorisieren. Die empirischen Erkenntnisse verweisen darauf, dass die WB in ihrer Größe und Komplexität diesbezüglich dysfunktional ist. Ich konnte bspw. darlegen, dass Beschwerde- und Reformprozesse in Form von institutionellen Krisen nicht dazu führen, dass die seit Jahrzehnten bekannten Anreize verändert wurden. Kurzfristige Lösung durch etwaige *Governance*-Reformen erscheinen demnach nicht vielversprechend. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt gibt es keinen Grund zur Annahme, dass sich die systemimmanenten Zielkonflikte und der Versuch diese durch *Hypocrisy* zu harmonisieren aus der Institution heraus beheben lassen. Es bedarf gesellschaftlicher Debatten über die grundsätzliche Rolle, Ausrichtung und letztlich die Größe der WBG, die in ihrer Konsequenz in politische Forderungen zur Umgestaltung gegenüber den Mitgliedsstaaten resultieren. In dieser Debatte sollte zudem die Rolle des Staats, als vermeintlich neutraler Akteur, betrachtet werden und im Hinblick auf deren relationale und konflikthafte Repräsentationsverhältnisse diskutiert werden. Letztlich müssen Kriterien entwickelt werden, auf denen die Daseinsberechtigung von MFIs, neu verhandelt wird.

Aus menschenrechtlicher Perspektive ist das Ausmaß zu hinterfragen, in dem *entwicklungspolitisch* verursachte Gewalt u.a. in Form von Vertreibung rationalisiert und legitimiert wird. Vertreibung stellt weiterhin eine bekannte und sich zuspitzende Problemstellung dar. Die MFIs haben sich diesbezüglich nicht als Problemlöser, sondern als zentrale Verursacher erwiesen. Basierend auf den bestehenden Umwelt- und Sozialrichtlinien ist es auch nicht durch Beschwerdemechanismen gelungen, das Problem zu lösen. Was resultiert aus der die strukturelle Gewalt legitimierenden Funktion des *Entwicklungsdiskurses*? Inwieweit dürfen und sollten Menschen für den Bau von (Energie-)Infrastrukturprojekten umgesiedelt werden? Lässt sich die Anzahl an Menschen beziffern, ab der man die Umsetzung eines Projekts, so vielversprechend es auch erscheinen mag, prinzipiell ablehnt, um die Rechte der Betroffenen zu schützen? Ziel der Debatte sollten einheitliche energiepolitische und menschenrechtliche Handlungsanweisungen an alle deutschen Exekutivdirektorinnen sein. Diese Handlungsanweisungen sollten sowohl für die bilaterale als auch multilaterale Mittelvergabe Gültigkeit haben und so eine ministeriumsübergreifend kohärente internationale Energie- und Menschenrechtspolitik ermöglichen.

Die WB als Bürokratie sowie die von ihr ausgehenden Diskurse sind komplex und befinden sich im ständigen Wandel. Deutlich wurde, dass es der WB nicht gelungen ist Praktiken zu etablieren, die die Rechenschaftspflicht gegenüber den direkt betroffenen Menschen und das Gemeinwohl zukünftiger Generationen gegenüber institutionellen, nationalen und geopolitischen Interessen der Mitgliedsstaaten priorisiert. Vor dem Hin-

tergrund meiner Bestandsaufnahme zur institutionellen Rechenschaftspflicht der WB wurde deutlich, dass das IP durchaus einen Beitrag zu einer gerechteren *Global Governance* leistet. Dieser wird jedoch weiterhin strukturell und diskursiv konterkariert. Lösungsvorschläge für notwendige Veränderungen sowie der politische Wille diese umzusetzen müssen demnach von den sozialen Bewegungen, Aktivistinnen und Beschwerdeführenden ausgehen. Vielleicht liegt das größte emanzipative Potenzial der Beschwerdemechanismen in ihrer begrenzten Wirksamkeit, da diese uns immer wieder vor Augen führt, dass die Immunität von IOs und ihre undemokratischen Strukturen nicht länger tolerierbar sind.



## Literaturverzeichnis

---

- Accountability Counsel (2018):** *Comments on the Review of the Inspection Panel's »Toolkit«*. <https://www.accountabilitycounsel.org/wp-content/uploads/2018/10/comments-on-review-of-inspection-panels-toolkit-final.pdf>. Letzter Aufruf am 30.08.2023.
- Accountability Counsel & Arab Watch Coalition (2022):** *Our Last and Only Resort. What happens when development goes wrong in the Middle East and North Africa*. <https://aconsole-static.s3.us-west-1.amazonaws.com/media/public/stories/Our+Last+and+Only+Resort.pdf>. Letzter Aufruf am 30.08.2023.
- Accountability Mechanism (2021):** *Accountability Mechanism. Dispute Resolution Service. Interim Operating Procedures*. <https://www.inspectionpanel.org/sites/www.inspectionpanel.org/files/documents/accountability-mechanism-dispute-resolution-service-interim-operating-procedures-13Oct2021.pdf>. Letzter Aufruf am 30.08.2023.
- Alcalde, Javier Gonzales (1987):** *The Idea of Third World Development. Emerging Perspectives in the United States and Great Britain, 1900–1950*. Lanham.
- Ametowobla, Dzifa; Nina Baur & Maria Norkus (2017):** »Analyseverfahren in der empirischen Organisationsforschung«. In: Liebig, Stefan, Matiaske Wenzel & Sophie Rosenbohm (Hg.): *Handbuch Empirische Organisationsforschung*. Wiesbaden, S. 749–796.
- Andretta, Massimiliano; Donatella della Porta; Lorenzo Mosca & Herbert Reiter (2003):** *No Global – New Global. Identität und Strategien der Antiglobalisierungsbewegung*. Frankfurt a.M.
- Argyris, Chris, & Donald A. Schön (1974):** *Theory In Practice: Increasing Professional Effectiveness*. A Joint Publication in The Jossey-Bass Higher and Adult Education Series and the Jossey-Bass Management Series. San Francisco.
- Argyris, Chris, & Donald A. Schön (1978):** *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective*. Reading.
- Avant, Deborah D.; Martha Finnemore & Susan K. Sell (2010):** »Conclusion: Authority, Legitimacy, and Accountability in Global Politics«. In: Avant, Deborah D.; Martha Finnemore & Susan K. Sell (Hg.): *Who Governs the Globe?*. Cambridge, S. 356–370.
- Banse Frauke; Friederike Habermann; Jai Sen; Peter Wahl & Aram Ziai (2021):** »Our World is not for Sale!« Was hat die globale Protestbewegung der 1990er Jahre erreicht – und was nicht?«. In: *Peripherie*, Nr. 161, 41. Jahrgang, S. 114–133. <https://www>

- .budrich-journals.de/index.php/peripherie/article/view/37144/31593. Letzter Aufruf am 30.08.2023.
- Barnett, Michael N., & Martha Finnemore (1999):** »The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations«. In: *International Organization*, Bd. 53, Nr. 4, S. 699–732. [https://home.gwu.edu/~finnemor/articles/1999\\_ios\\_io.pdf](https://home.gwu.edu/~finnemor/articles/1999_ios_io.pdf). Letzter Aufruf am 30.08.2023.
- Barnett, Michael N., & Martha Finnemore (2004):** *Rules for the World. International Organizations in Global Politics*. Ithaca.
- Bartolome, Leopoldo Jose; Chris de Wet; Harsh Mander & Vijay Kumar Nagraj (2000):** *Displacement, Resettlement, Rehabilitation, Reparation, and Development*. WCD Thematic Review, Social Issues I.3. Cape Town.
- Benner, Thorsten, & Philipp Rotmann (2008):** »Learning to Learn? UN Peacebuilding and the Challenges of Building a Learning Organization«. In: *Journal of Intervention and Statebuilding*, Bd. 2, Nr. 1, S. 43–62.
- Benner, Thorsten; Stephan Mergenthaler & Philipp Rotmann (2009):** »Internationale Bürokratien und Organisationslernen. Konturen einer Forschungsagenda«. In: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, Bd. 16, Nr. 2, S. 203–236. <https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/0946-7165-2009-2-203.pdf>. Letzter Aufruf am 30.08.2023.
- Bennett, Olivia, & Christopher McDowell (2012):** *Displaced. The Human Cost of Development and Resettlement*. New York.
- Berger, Elana (2018):** *How a Community-Led Response to Sexual Exploitation in Uganda Led to Systemic World Bank Reform*. Accountability Note, Nr. 3. [https://accountabilityresearch.org/wp-content/uploads/2018/06/AN3\\_JUNE18-V-4-Jun-18.pdf](https://accountabilityresearch.org/wp-content/uploads/2018/06/AN3_JUNE18-V-4-Jun-18.pdf). Letzter Aufruf am 30.08.2023.
- Bissell, Richard (1997):** »Recent Practice of the Inspection Panel of the World Bank«. In: *The American Journal of International Law*, Bd. 91, Nr. 4, S. 741–774.
- Bissell, Richard (2003):** »The Arun III Hydroelectric Project, Nepal«. In: Clark, Dana; Jonathan Fox & Kay Treakle (Hg.): *Demanding Accountability. Civil-Society Claims and the World Bank Inspection Panel*. Lanham, S. 25–44.
- Blatter, Joachim; Phil C. Langer & Claudius Wagemann (2018):** *Qualitative Methoden in der Politikwissenschaft. Eine Einführung*. Wiesbaden.
- Bogner, Alexander; Beate Littig, & Wolfgang Menz (2014):** *Interviews mit Experten. Eine praxisorientierte Einführung*. Wiesbaden.
- Bradlow, Daniel (1996):** »A Test Case for the World Bank«. In: *American University Journal of International Law and Policy*, Bd. 11, Nr. 2, S. 247–294 <https://digitalcommons.wcl.american.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=1885&context=auilr>. Letzter Aufruf am 30.08.2023.
- Bradlow, Daniel (1999):** »Precedent-Setting NGO Campaign Saves the World Bank’s Inspection Panel«. In: *Human Rights Brief*, Bd. 6, Nr. 3, S. 7–8, 24, 27. <https://digitalcommons.wcl.american.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1588&context=hrbrief>. Letzter Aufruf am 30.08.2023.
- Bradlow, Daniel (2005):** »Private Complainants and International Organizations: A Comparative Study of the Independent Inspection Mechanisms in International Financial Institutions«. In: *Georgetown Journal of International Law*, Bd. 36,

S. 403–491. [https://digitalcommons.wcl.american.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1939&context=facsch\\_lawrev](https://digitalcommons.wcl.american.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1939&context=facsch_lawrev). Letzter Aufruf am 30.08.2023.

- Bradlow, Daniel (2018):** *External Review of the Inspection Panel's Toolkit*. Washington D.C. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/562131583764988998/pdf/External-Review-of-the-Inspection-Panel-s-Toolkit.pdf>. Letzter Aufruf am 30.08.2023.
- Bradlow, Daniel, & Andrina Naudé Fourie (2013):** »The Operational Policies and Procedures of the World Bank and the International Finance Corporation: Creating Law-Making and Law Governed Institutions«. In: *International Organization Law Review*, Bd. 10, Nr. 1, S. 3–80. [https://www.academia.edu/28934529/The\\_Operational\\_Policies\\_of\\_the\\_World\\_Bank\\_and\\_the\\_International\\_Finance\\_Corporation\\_Creating\\_Law\\_Making\\_and\\_Law\\_Governed\\_Institutions](https://www.academia.edu/28934529/The_Operational_Policies_of_the_World_Bank_and_the_International_Finance_Corporation_Creating_Law_Making_and_Law_Governed_Institutions). Letzter Aufruf am 30.08.2023.
- Brand, Ulrich (2001):** *Nichtregierungsorganisationen in der Transformation des Staates*. Münster.
- Bretton Woods Project (2021):** »World Bank Gender-based Violence Mechanism Raises «Serious Concerns« ». In: *Bretton Woods Observer*, Summer Briefing, S. 11. [https://www.brettonwoodsproject.org/wp-content/uploads/2021/07/bw\\_observer\\_summer\\_21\\_online.pdf](https://www.brettonwoodsproject.org/wp-content/uploads/2021/07/bw_observer_summer_21_online.pdf). Letzter Aufruf am 30.08.2023.
- Breul, Rainer (2005):** *Organizational Learning in International Organizations: The Case of UN Peace Operations*. Master Thesis. Konstanz. [https://kops.uni-konstanz.de/bitstream/handle/123456789/4246/Organizational\\_Learning\\_in\\_International\\_Organizations\\_FINAL.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://kops.uni-konstanz.de/bitstream/handle/123456789/4246/Organizational_Learning_in_International_Organizations_FINAL.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Letzter Aufruf am 30.08.2023.
- Brown, David, & Jonathan Fox (1998):** »Accountability within Transnational Coalitions«. In: Fox, Jonathan, & David Brown (Hg.): *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs, and Grassroots Movements*. Cambridge, S. 439–484.
- Brunnengräber, Achim; Ansgar Klein & Heike Walk (2005):** *NGOs im Prozess der Globalisierung: mächtige Zwerge – umstrittene Riesen*. Wiesbaden.
- Bugalski, Natalie (2016a):** *An Evaluation of the Inspection Panel's Early Solutions Pilot in Lagos, Nigeria*. Amsterdam.
- Bugalski, Natalie (2016b):** »The Demise of Accountability at the World Bank?«. In: *American University International Law Legal Review*, Bd. 31, Nr. 1, S. 1–56. [https://www.inclusivedevelopment.net/wp-content/uploads/2020/01/1\\_311-bugalski\\_final-online-version\\_v7212016.pdf](https://www.inclusivedevelopment.net/wp-content/uploads/2020/01/1_311-bugalski_final-online-version_v7212016.pdf). Letzter Aufruf am 30.08.2023.
- Bugalski, Natalie; Mark Grimsditch & David Pred (2018):** »A Relevant Case of the World Bank Exercising its Political Will«. In: Cernea, Michael, & Julie Maldonado (Hg.): *Challenging the Prevailing Paradigm of Displacement and Resettlement. Risks, Impoverishment, Legacies, Solutions*. New York, S. 180–200.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (2022):** *Basiswissen 2022 Außenhandelsfinanzierung. Export- und Projektfinanzierungen im Bereich klimafreundlicher Energielösungen. Eine Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz*. Berlin. [https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Studien/basiswissen-2022-aussenhandelsfinanzierung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Studien/basiswissen-2022-aussenhandelsfinanzierung.pdf?__blob=publicationFile&v=4). Letzter Aufruf am 30.08.2023.
- Buntaine, Mark (2012):** *Institutionalizing External Accountability: Claims for Environmental Performance at the World Bank Inspection Panel*. The Collage of William and Mary. Williamsburg.

- Buntaine, Mark (2015):** »Accountability in Global Governance. Civil Society Claims for Environmental Performance at the World Bank«. In: *International Studies Quarterly*, Bd. 59, Nr. 1, S. 99–111. <https://academic.oup.com/isq/article/59/1/99/1804133?login=false>. Letzter Aufruf am 30.08.2023.
- Burawoy, Michael (1998):** »The Extended Case Method«. In: *Sociological Theory*, Bd. 16, Nr. 1, S. 4–33. <https://www.jstor.org/stable/202212>. Letzter Aufruf am 30.08.2023.
- Carrasco, Enrique, & Alison Guernsey (2008):** »World Bank's Inspection Panel: Promoting True Accountability through Arbitration«. In: *Cornell International Law Journal*, Bd. 41, Nr. 3, S. 577–929. <https://scholarship.law.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1729&context=cilj>. Letzter Aufruf am 30.08.2023.
- Carstensen, Anne Lisa; Lisa-Marie Heimeshoff; Jenny Jungehülsing; Maren Kirchhoff & Miriam Trzeciak (2014):** »Forschende Aktivist\_innen und Aktivistische Forscher\_innen: eine Hinleitung«. In: Heimeshoff, Lisa-Marie; Sabine Hess; Stefanie Korn; Helene Schwenken & Miriam Trzeciak (Hg.): *Grenzregime II – Migration, Kontrolle, Wissen. Transnationale Perspektiven*. Berlin, S. 257–268.
- Gastro Varela, María do Mar & Nikita Dhawan (2020):** »Die Universalität der Menschenrechte überdenken«. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 70. Jahrgang, S. 33–38. [www.bpb.de/apuz/309087/die-universalitaet-der-menschenrechte-ueberdenken](http://www.bpb.de/apuz/309087/die-universalitaet-der-menschenrechte-ueberdenken). Letzter Aufruf am 30.08.2023.
- Gafield, Catherine (1996):** *Masters of Illusion. The World Bank and the Poverty of Nations*. London.
- Centre for Financial Accountability (2018):** *India's Experience with Independent Accountability Mechanisms: Case Studies*. Neu-Delhi.
- Centre for Financial Accountability (2019):** *Encroachment of Nature, People and Livelihoods: A Case of the Abusive, Greedy and Failing Amaravati Capital City Project (2014–2019)*. Neu-Delhi.
- Cernea, Michael, & Julie K. Maldonado (2018):** *Challenging the Prevailing Paradigm of Displacement and Resettlement. Risks, Impoverishment, Legacies, Solutions*. Abingdon Oxon/New York.
- Clark, Dana (1999):** *A Citizen's Guide to the World Bank Inspection Panel*. 2. Auflage. Washington, D.C.
- Clark, Dana (2001):** »The Rise and the Fall of Accountability«. In: *Watershed*, Bd. 6, Nr. 3, S. 52–55.
- Clark, Dana (2003):** »Understanding the World Bank Inspection Panel«. In: Clark, Dana; Jonathan Fox & Kay Treakle (Hg.): *Demanding Accountability. Civil-Society Claims and the World Bank Inspection Panel*. Lanham, S. 1–24.
- Clark, Dana; Jonathan Fox & Kay Treakle (2003):** *Demanding Accountability. Civil-Society Claims and the World Bank Inspection Panel*. Lanham.
- Cleaver, Frances (2001):** »Institutions, Agency and the Limitations of Participatory Approaches to Development«. In: Cooke, Bill, & Uma Kothari (Hg.): *Participation: The New Tyranny?* London, S. 36–55.
- Compliance Advisor Ombudsman (2023):** *Advisory Note. Insights on Remedy. The Remedy Gap: Lessons from CAO Compliance and Beyond*. [https://www.cao-ombudsman.org/sites/default/files/2023-04/CAO%20Advisory%20Note\\_Remedy%20Gap\\_April%2013%202023\\_updated.pdf](https://www.cao-ombudsman.org/sites/default/files/2023-04/CAO%20Advisory%20Note_Remedy%20Gap_April%2013%202023_updated.pdf). Letzter Aufruf am 30.08.2023.

- Cooke, Bill (2001):** *From Colonial Administration to Development Management*. IDPM Discussion Papers. Working Paper Nr. 63. University of Manchester, Institute for Development Policy and Management (IDPM). Manchester.
- Cooke, Bill (2003a):** »Managing Organizational Culture and Imperialism«. In: Prasad, Anshuman (Hg.): *Postcolonial Theory and Organizational Analysis: A Critical Engagement*. New York, S. 75–94.
- Cooke, Bill (2003b):** »A New Continuity with Colonial Administration: Participation in Development Management«. In: *Third World Quarterly*, Bd. 24, Nr. 1, S. 47–61. <https://library.fes.de/libalt/journals/swetsfulltext/15630734.pdf>. Letzter Aufruf am 30.08.2023.
- Cooke, Bill, & Uma Kothari (2001):** *Participation: The New Tyranny?* London.
- Costo, Rupert (1986):** »Federal Indian Policy 1933–1945«. In: Philp, Kenneth (Hg.): *Indian Self Rule: First-Hand Accounts of Indian-White Relations from Roosevelt to Reagan*. Salt Lake City, S. 48–54.
- Cox, Robert W. (1983):** »Gramsci, Hegemony and International Relations: An Essay in Method«. In: *Millennium – Journal of International Studies*, Bd. 12, Nr. 2, S. 162–175.
- Danaher, Kevin (1994):** *50 Years is Enough: The Case Against the World Bank and the International Monetary Fund*. Boston.
- Daniel, Caitlin., Kristen Genovese, Mariëtte van Huijstee & Sarah Singh (2016):** *Glass Half Full? The State of Accountability in Development Finance*. Amsterdam.
- Dann, Philipp (2013):** *The Law of Development Cooperation: A Comparative Analysis of the World Bank, the EU and Germany*. Cambridge.
- Dann, Phillip, & Michael Riegner (2019):** »The World Bank’s Environmental and Social Safeguards and the evolution of global order. International Law and Practice: Symposium on the World Bank Environmental and Social Framework«. In: *Leiden Journal of International Law*, Bd. 32, S. 537–559. [https://www.rewi.hu-berlin.de/de/lf/ls/dnn/dann/dann\\_2019\\_world-banks-new-safeguards-and-the-evolution-of-the-global-order.pdf](https://www.rewi.hu-berlin.de/de/lf/ls/dnn/dann/dann_2019_world-banks-new-safeguards-and-the-evolution-of-the-global-order.pdf). Letzter Aufruf am 30.08.2023.
- Dar, Sadhvi, & Bill Cooke (2008):** *The New Development Management. Critiquing the Dual Modernization*. London/New York/New York.
- Des Gasper (1996):** »Essentialism In and About Development Discourse«. In: *The European Journal of Development Discourse*, Bd. 8, S. 149–176. [https://repub.eur.nl/pub/50697/metis\\_163841\\_VOR.pdf](https://repub.eur.nl/pub/50697/metis_163841_VOR.pdf). Letzter Aufruf am 30.08.2023.
- Dingwerth, Klaus; Dieter Kerwer & Andreas Nölke (2009):** »Einleitung: Internationale Politik und Organisationen«. In Dingwerth, Klaus; Dieter Kerwer & Andreas Nölke (Hg.): *Die organisierte Welt: Internationale Beziehungen und Organisationsforschung*, S. 13–38. Baden-Baden.
- Djiraibe, Delphine; Korinna Horta & Samuel Nguiffo (2004):** *Access to Justice from Local Village to Global Boardroom: An Experience in International Accountability. The World Bank Inspection Panel and the Chad-Cameroon Oil and Pipeline Project*.
- Dreher, Axel (2003):** *Die Kreditvergabe von IWF und Weltbank. Ursachen und Wirkungen aus politisch-ökonomischer Sicht*. Berlin.
- Dreiack, Stefanie (2016):** »Lernen zwischen Individuum und Organisation. Die Struktur Internationaler Organisationen«. In: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, Bd. 23,

Nr. 1, S. 105–134. [https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/0946-7165-2016-1-105.pdf?download\\_full\\_pdf=1](https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/0946-7165-2016-1-105.pdf?download_full_pdf=1). Letzter Aufruf am 30.08.2023.

**Dreiaick, Stefanie, & Marlen Niederberger (2018):** »Qualitative Experteninterviews in Internationalen Organisationen«. In: *Politische Vierteljahresschrift*, Bd. 59, Nr. 2, S. 293–318.

**Dwivedi, Ranjit (2002):** »Models and Methods in Development-Induced Displacement (Review Article)«. In: *Development and Change*, Bd. 33, Nr. 4, S. 709–732.

**Ebrahim, Alnoor (2006):** *Placing the Normative Logics of Accountability in »Thick« Perspective*. Working Paper Nr. 33.2. The Hauser Center for Nonprofit Organizations and The John F. Kennedy School of Government Harvard University. [https://www.researchgate.net/profile/Alnoor-Ebrahim/publication/247752325\\_Placing\\_the\\_Normative\\_Logics\\_of\\_Accountability\\_in\\_Thick\\_Perspective/links/54a20e650cf256bf8baf7c85/Placing-the-Normative-Logics-of-Accountability-in-Thick-Perspective.pdf?origin=publication\\_detail](https://www.researchgate.net/profile/Alnoor-Ebrahim/publication/247752325_Placing_the_Normative_Logics_of_Accountability_in_Thick_Perspective/links/54a20e650cf256bf8baf7c85/Placing-the-Normative-Logics-of-Accountability-in-Thick-Perspective.pdf?origin=publication_detail). Letzter Aufruf am 30.08.2023.

**Ebrahim, Alnoor, & Steve Herz (2007):** *Accountability in Complex Organizations: World Bank Responses to Civil Society*. Working Paper. Harvard Business School. [https://www.hbs.edu/ris/Publication%20Files/08-027\\_18c99232-358f-456e-b619-3056cb59e915.pdf](https://www.hbs.edu/ris/Publication%20Files/08-027_18c99232-358f-456e-b619-3056cb59e915.pdf). Letzter Aufruf am 30.08.2023.

**European Bank for Reconstruction and Development (2012):** *Multilateral Development Bank Principles to Support Sustainable Private Sector Operations*. <https://www.ebrd.com/downloads/news/mdb.pdf>, letzter Aufruf am 30.08.2023.

**Ferguson, James (2003):** *The Anti-Politics Machine. »Development«, Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*. 6. Auflage. Minneapolis.

**Finnemore, Martha (1996):** »Norms, Culture, and World Politics. Insights From Sociology's Institutionalism«. In: *International Organization*, Bd. 50, Nr. 2, S. 325–347. [http://home.gwu.edu/~finnemor/articles/1996\\_institutionalism\\_io.pdf](http://home.gwu.edu/~finnemor/articles/1996_institutionalism_io.pdf). Letzter Aufruf am 30.08.2023.

**Finnemore, Martha, & Kathryn Sikkink (1998):** »International Norm Dynamics and Political Change«. In: *International Organization*, Bd. 52, Nr. 4, S. 887–917. [https://home.gwu.edu/~finnemor/articles/1998\\_norms\\_io.pdf](http://home.gwu.edu/~finnemor/articles/1998_norms_io.pdf). Letzter Aufruf am 30.08.2023.

**Fisher, Angelina (2014):** *The Changing Role of the World Bank Inspection Panel: Responding to Contemporary Challenges at the World Bank*. International Organizations Clinic at NYU School of Law. New York.

**Foucault, Michel (1979):** *Discipline and Punish: The Birth of the Prison*. New York.

**Fox, Jonathan (2000):** »The World Bank Inspection Panel: Lessons from the First Five Years«. In: *Global Governance*, Bd. 6, Nr. 3, S. 279–318.

**Fox, Jonathan (2002):** »The World Bank Inspection Panel and the Limits of Accountability«. In: Pincus, Jonathan, & Jeffrey Winters (Hg.): *Reinventing the World Bank*. Ithaca, S. 131–163.

**Fox, Jonathan (2003):** »Introduction: Framing the Inspection Panel.« In: Clark, Dana L.; Jonathan Fox & Kay Treakle (Hg.): *Demanding Accountability. Civil-Society Claims and the World Bank Inspection Panel* (S. xi–xxx). Lanham/Boulder/New York/Oxford.

**Fox, Jonathan (2007):** »The Uncertain Relationship between Transparency and Accountability«. In: *Development in Practice*, Bd. 17, Nr. 4–5, S. 663–671. <https://www.tandfo>

nline.com/doi/pdf/10.1080/09614520701469955?needAccess=true. Letzter Aufruf am 30.08.2023.

- Fox, Jonathan (2018):** »The Political Construction of Accountability Keywords«. In: *IDS Bulletin: Accountability for Health Equity: Galvanising a Movement for Universal Health Coverage*, Bd. 49, Nr. 2, S. 65–80. [https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/20.500.12413/13680/IDSB492\\_10.190881968-2018.136.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/20.500.12413/13680/IDSB492_10.190881968-2018.136.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Letzter Aufruf am 30.08.2023.
- Fox, Jonathan (2020):** »Contested Terrain: International Development Projects and Countervailing Power for the Excluded«. In: *World Development*, Bd. 132, S. 1–18. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X20301042>. Letzter Aufruf am 30.08.2023.
- Fox, Jonathan, & David Brown (1998a):** *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs, and Grassroots Movements*. Cambridge.
- Fox, Jonathan, & David Brown (1998b):** »Introduction«. In: Fox, Jonathan, & David Brown (Hg.): *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs, and Grassroots Movements*. Cambridge, S. 1–48.
- Fox, Jonathan, & David Brown (1998c):** »Assessing the Impact of NGO Advocacy Campaigns on World Bank Projects and Policies«. In: Fox, Jonathan, & David Brown (Hg.): *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs, and Grassroots Movements*. Cambridge, S. 485–552.
- Fox, Jonathan, & Kay Treakle (2003):** »Concluding Propositions«. In: Clark, Dana; Jonathan Fox, & Kay Treakle (Hg.): *Demanding Accountability. Civil-Society Claims and the World Bank Inspection Panel*. Lanham, S. 279–286.
- Frantz, Christiane, & Kerstin Martens (2006):** *Nichtregierungsorganisationen (NGOs)*. Wiesbaden.
- Freikamp, Ulrike; Matthias Leanzas; Janne Mende; Stefan Müller; Peter Ullrich & Heinz-Jürgen Voß (2008):** »Einleitung. Zum Verhältnis von Forschungsmethoden und Gesellschaftskritik«. In: Freikamp, Ulrike; Matthias Leanzas; Janne Mende; Stefan Müller; Peter Ullrich & Heinz-Jürgen Voß (Hg.): *Kritik mit Methode? Forschungsmethoden und Gesellschaftskritik*. Berlin, S. 7–18.
- French, Duncan, & Richard Kirkham (2009):** »Complaint and Grievance Mechanisms in International Law: One Piece of the Accountability Jigsaw?«. In: *New Zealand Yearbook of International Law*, Bd. 7, S. 179–206. [https://eprints.lincoln.ac.uk/id/eprint/5148/1/French\\_and\\_Kirkham\\_paper.pdf](https://eprints.lincoln.ac.uk/id/eprint/5148/1/French_and_Kirkham_paper.pdf). Letzter Aufruf: 30.08.2023.
- Gerhards, Jürgens (1993):** *Neue Konfliktlinien in der Mobilisierung öffentlicher Meinung. Eine Fallstudie*. Wiesbaden.
- Goldman, Michael (2005):** *Imperial Nature. The World Bank and Struggles for Social Justice in the Age of Globalization*. New Haven.
- Haas, Ernst B. (1990):** *When Knowledge is Power. Three Models of Change in International Organizations*. Berkeley.
- Habermann, Friederike (2104):** *Geschichte wird gemacht! Etappen des globalen Widerstands*. Hamburg.
- Hale, Thomas N. (2008a):** »Transparency, Accountability, and Global Governance«. In: *Global Governance*, Bd. 14, Nr. 1, S. 73–94.

- Hale, Thomas N. (2008b):** *Global Administrative Law: From Fragmentation to Unity? Info Courts and the Accountability of International Organizations: Evidence from the World Bank Inspection Panel*. 4th Global Administrative Law Seminar. Viterbo.
- Harvey, William S. (2011):** »Strategies for Conducting Elite Interviews«. In: *Qualitative Research*, Bd. 11, Nr. 4, S. 431–441. [https://www.researchgate.net/publication/228312871\\_Strategies\\_for\\_Conducting\\_Elite\\_Interviews](https://www.researchgate.net/publication/228312871_Strategies_for_Conducting_Elite_Interviews). Letzter Aufruf am 30.08.2023.
- Hayter, Teresa (2019):** »Secret Diplomacy Uncovered: Research on the World Bank in the 1960s and 1980s«. In: Kothari, Uma (Hg.): *A Radical History of Development Studies: Individuals, Institutions and Ideologies*, S. 88–108.
- Helfer, Laurence R. (2006):** »Understanding Change in International Organizations: Globalization and Innovation in the ILO«. In: *Vanderbilt Law Review*, Bd. 59, Nr. 3, S. 649–726. [https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2649&context=faculty\\_scholarship](https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2649&context=faculty_scholarship). Letzter Aufruf am 30.08.2023.
- Helfferich, Cornelia (2014):** »Leitfaden- und Experteninterviews«. In: Baur, Nina, & Jörg Blasius (Hg.): *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung*. Wiesbaden, S. 559–574.
- Hering, Linda, & Robert J. Schmidt (2014):** »Einzelfallanalyse«. In: Baur, Nina, & Jörg Blasius (Hg.): *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung*. Wiesbaden, S. 529–541.
- Heucher, Angela; Andrea Liese & Leon Schettler (2018):** »Methodischer Anspruch trifft organisationale Wirklichkeit: Interviewführung in Internationalen Organisationen«. In: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, Bd. 25, Nr. 1, S. 199–210. <https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/0946-7165-2018-1-199/methodischer-anspruch-trifft-organisationale-wirklichkeit-interviewfuehrung-in-internationalen-organisationen-jahrgang-25-2018-heft-1?page=1>. Letzter Aufruf am 30.08.2023.
- Hickey, Samuel, & Giles Mohan (2004):** »Towards Participation as Transformation: Critical Themes and Challenges«. In: Hickey, Samuel, & Giles Mohan (Hg.): *Participation: From Tyranny to Transformation: Exploring New Approaches to Participation in Development* London/New York, S. 3–24.
- Hildyard, Nicholas; Pandurang Hegde; Paul Wolvekamp & Somasekhare Reddy (2001):** »Pluralism, Participation and Power: Joint Forest Management in India«. In: Cooke, Bill, & Uma Kothari (Hg.): *Participation: The New Tyranny?* London, S. 56–71.
- Hoering, Uwe (2007):** *Vorsicht: Weltbank. Armut, Klimawandel, Menschenrechtsverletzungen*. Hamburg.
- House Committee on Financial Services (2017a):** *Examining Results and Accountability at the World Bank. Hearing before the Subcommittee on Monetary Policy and Trade of the Committee on Financial Services U.S. House of Representatives One Hundred Fifteenth Congress*. <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CHRG-115hhrg27249/pdf/CHRG-115hhrg27249.pdf>. Letzter Aufruf am 30.08.2023.
- House Committee on Financial Services (2017b):** *World Bank Accountability Act of 2017 – Report 115–298*. <https://www.congress.gov/115/crpt/hrpt298/CRPT-115hrpt298.pdf>. Letzter Aufruf am 30.08.2023.
- House Committee on Financial Services (2018):** *World Bank Accountability Act of 2017, 115<sup>th</sup> Congress, H.R. 3326*. <https://www.congress.gov/115/bills/hr3326/BILLS-115hr3326rfs.pdf>. Letzter Aufruf am 30.08.2023.

- Human Rights Watch (2015):** *At Your Own Risk. Reprisals Against Critics of World Bank Group Projects*. U.S.A.
- Hunter, David (2003):** »Using the World Bank Inspection Panel to Defend the Interests of Project-Affected People«. In: *Chicago Journal of International Law*, Bd. 4, Nr. 1, S. 201–211. <https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1203&context=cjil>. Letzter Aufruf am 30.08.2023.
- Hunter, David (2020a):** »Contextual Accountability, the World Bank Inspection Panel, and the Transformation of International Law in Edith Brown Weiss's Kaleidoscopic World. In: *The Georgetown Environmental Law Review*, Bd. 32, Nr. 3, S. 439–466. <https://www.law.georgetown.edu/environmental-law-review/wp-content/uploads/sites/18/2020/08/GT-GELR200015.pdf>. Letzter Aufruf am 30.08.2023.
- Hunter, David (2020b):** *Comments on the External Review of IFC/MIGA's Accountability Framework*. <https://www.accountabilitycounsel.org/wp-content/uploads/2020/10/comments-on-external-review.pdf>. Letzter Aufruf am 30.08.2023.
- Hunter, David; Cristián Opaso & Orellana Marcos (2003):** »The Biobío's Legacy: Institutional Reforms and Unfulfilled Promises at the International Finance Corporation«. In: Clark, Dana; Jonathan Fox & Kay Treakle (Hg.): *Demanding Accountability. Civil-Society Claims and the World Bank Inspection Panel*. Lanham, S. 115–145.
- International Development Association (2021):** *International Development Association Information Statement*. <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/1bf8dd5e487f8be9c2bb84b5c6675e37-0340022021/original/IDA-Information-Statement-FY21.pdf>. Letzter Aufruf am 30.08.2023.
- Institute of Development Studies (2006):** »Making Accountability Count«. In: *IDS Policy Briefing*, Bd 33. Brighton. <https://www.ids.ac.uk/download.php?file=files/dmfile/PB33.pdf>. Letzter Aufruf am 30.08.2023.
- Independent Evaluation Group (1995):** *OED Précis: Learning from Narmada*. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/777211468249297544/pdf/28514.pdf>. Letzter Aufruf am 30.08.2023.
- Independent Evaluation Group (2010):** *Safeguards and Sustainability Policies in a Changing World: An Independent Evaluation of World Bank Group Experience*. Washington D.C. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2571/638960PUBoSafe00Box0361531BoPUBLICo.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Letzter Aufruf am 30.08.2023.
- Independent Evaluation Group (2014):** *Learning and Results in World Bank Operations: How the Bank Learns. Evaluation 1*. Washington D.C. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/19982/894210WPolearnoBox385279BooPUBLICol.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Letzter Aufruf am 30.08.2023.
- Independent Evaluation Group (2015):** *Learning and Results in World Bank Operations: Toward a New Learning Strategy. Evaluation 2*. Washington D.C. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/22818/Learningoandoroegyoooevaluatoinotwo.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Letzter Aufruf am 30.08.2023.
- Independent Evaluation Group (2016):** *Behind the Mirror: A Report on the Self-Evaluation Systems of the World Bank Group*. Washington D.C. [https://ieg.worldbankgroup.org/sites/default/files/Data/Evaluation/files/behindthemirror\\_0716.pdf](https://ieg.worldbankgroup.org/sites/default/files/Data/Evaluation/files/behindthemirror_0716.pdf). Letzter Aufruf am 30.08.2023.

- Independent Evaluation Group (2019a):** *Results and Performance of the World Bank Group 2018. An Independent Evaluation.* Washington D.C. <https://ieg.worldbankgroup.org/sites/default/files/Data/Evaluation/files/rap2018.pdf>. Letzter Aufruf am 30.08.2023.
- Independent Evaluation Group (2019b):** *Appendixes. Results and Performance of the World Bank Group 2018. An Independent Evaluation.* Washington D.C. <https://ieg.worldbankgroup.org/sites/default/files/Data/Evaluation/files/rap2018-appendixes.pdf>. Letzter Aufruf am 30.08.2023.
- Independent Evaluation Group (2019c):** *Knowledge Flow and Collaboration Under the World Bank's New Operating Model: An Independent Evaluation.* Washington D.C. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/32077/Knowledge-Flow-and-Collaboration-Under-the-World-Bank-s-New-Operating-Model.pdf?sequence=5&isAllowed=y>. Letzter Aufruf am 30.08.2023.
- Inspection Panel (1999):** *Clarification of the Board's Second Review of the Inspection Panel.* <https://www.inspectionpanel.org/sites/ip-ms8.extcc.com/files/documents/ClarificationOnSecondReview.pdf>. Letzter Aufruf am 30.08.2023.
- Inspection Panel (2009):** *Accountability at the World Bank. The Inspection Panel at 15 Years.* <https://www.inspectionpanel.org/sites/default/files/publications/InspectionPanelAt15yearsEnglish.pdf>. Letzter Aufruf am 30.08.2023.
- Inspection Panel (2012):** *Lessons from the Panel Cases: Inspection Panel Perspectives.* [https://inspectionpanel.org/sites/ip-ms8.extcc.com/files/documents/IPNPresentation\\_CO DE\\_\\_Oct2012.pdf](https://inspectionpanel.org/sites/ip-ms8.extcc.com/files/documents/IPNPresentation_CO DE__Oct2012.pdf). Letzter Aufruf am 30.08.2023.
- Inspection Panel (2014):** *The Inspection Panel at the World Bank. Operating Procedures April 2014 (with Annex 2 added in February 2016).* <https://www.inspectionpanel.org/sites/ip-ms8.extcc.com/files/documents/2014%20Updated%20Operating%20Procedures.pdf>. Letzter Aufruf am 30.08.2023.
- Inspection Panel (2015a):** *Notice of Registration: Request for Inspection. Republic of Uganda. Transport Sector Development Project – Additional Financing (P121097).* <https://www.inspectionpanel.org/sites/default/files/ip/PanelCases/98-Notice%20of%20Registration%28English%29.pdf>. Letzter Aufruf am 30.08.2023.
- Inspection Panel (2015b):** *Inspection Panel. Comments on the Second Draft of the Proposed Environmental and Social Framework.* <https://inspectionpanel.org/sites/ip-ms8.extcc.com/files/documents//Inspection%20Panel%20Comments%20on%202nd%20Draft%20ESF%20-%2017%20June%202015.pdf>. Letzter Aufruf am 30.08.2023.
- Inspection Panel (2016a):** *Report and Recommendation on a Request for Inspection. Republic of Uganda Transport Sector Development Project – Additional Financing (P12109), Report No. 102478-UG.* <https://www.inspectionpanel.org/sites/default/files/ip/PanelCases/98-Inspection%20Panel%20Report%20and%20Recommendation.pdf>. Letzter Aufruf am 30.08.2023.
- Inspection Panel (2016b):** *Investigation Plan: Republic of Uganda. Transport Sector Development Project – Additional Financing (P121097).* <https://www.inspectionpanel.org/sites/default/files/ip/PanelCases/98-Investigation%20Plan.pdf>. Letzter Aufruf am 30.08.2023.
- Inspection Panel (2016c):** *Transport Sector Development Project – Additional Financing (P121097). Investigation Report.* <https://www.inspectionpanel.org/sites/default/file>

s/ip/PanelCases/98-Inspection%20Panel%20Investigation%20Report.pdf. Letzter Aufruf am 30.08.2023.

**Inspection Panel (2016d):** »Involuntary Resettlement«. In: *Emerging Lessons Series*, Nr. 1. [https://www.inspectionpanel.org/sites/www.inspectionpanel.org/files/publications/Final\\_Version\\_Involuntary%20Resettlement\\_05\\_17\\_2016.pdf](https://www.inspectionpanel.org/sites/www.inspectionpanel.org/files/publications/Final_Version_Involuntary%20Resettlement_05_17_2016.pdf). Letzter Aufruf am 30.08.2023.

**Inspection Panel (2018a):** *Democratic Republic of Congo – Second Additional Financing for the High-Priority Roads Reopening and Maintenance Project (P153836)*. Investigation Report. <https://www.inspectionpanel.org/sites/default/files/cases/documents/120-Inspection%20Panel%20Investigation%20Report%28English%29-27%20April%202018.pdf>. Letzter Aufruf am 30.08.2023.

**Inspection Panel (2018b):** *Lebanese Republic – Water Supply Augmentation Project (P125184); Greater Beirut Water Supply Project (P103063) and its Additional Financing (P165711)*. Report and Recommendation on a Request for Investigation. <https://www.inspectionpanel.org/sites/default/files/cases/documents/127-Inspection%20Panel%20Report%20and%20Recommendation-16%20November%202018.pdf>. Letzter Aufruf am 30.08.2023.

**Inspection Panel (2020a):** »Insights of the World Bank Inspection Panel: Responding to Project Gender-Based Violence Complaints Through an Independent Accountability Mechanism«. In: *Emerging Lessons Series*, Nr. 6. <https://www.inspectionpanel.org/sites/www.inspectionpanel.org/files/publications/Emerging%20Lessons%20Series%20No.%206-GBV.pdf>. Letzter Aufruf am 30.08.2023.

**Inspection Panel (2020b):** Insights from the Kalagala biodiversity offset associated with the Bujagali power project in Uganda MAY 2020. *Emerging Lessons Series* No. 5. <https://www.inspectionpanel.org/sites/default/files/publications/Emerging%20Lessons%20Series%20No.%205-Biodiversity%20Advisory.pdf>. Letzter Aufruf am 30.08.2023.

**Inspection Panel (2021a):** *Framework for Proportionality Criteria and Modalities for Independent Verification of Management Action Plan Implementation*. <https://www.inspectionpanel.org/sites/www.inspectionpanel.org/files/documents/Framework-for-Proportionality-Criteria-and-Modalities-for-Independent-Verification-of-Management-Action-Plan-Implementation.pdf>. Letzter Aufruf am 30.08.2023.

**Inspection Panel (2021b):** *The Inspection Panel at the World Bank – Operating Procedures – April 2021 (Draft)*. [https://www.inspectionpanel.org/sites/www.inspectionpanel.org/files/documents/Inspection%20Panel%20Draft%20Updated%202021%20Operating%20Procedures%20\(clean\).pdf](https://www.inspectionpanel.org/sites/www.inspectionpanel.org/files/documents/Inspection%20Panel%20Draft%20Updated%202021%20Operating%20Procedures%20(clean).pdf). Letzter Aufruf am 30.08.2023.

**Inspection Panel (2021c):** Right to be Heard: Intimidation and Reprisals in World Bank Inspection Panel Complaints. *Emerging Lessons Series* No. 7. [https://www.inspectionpanel.org/sites/default/files/publications/Emerging-Lessons-Series-07-Intimidation-and-reprisals-in-IPN-Cases-Dec2021\\_0.pdf](https://www.inspectionpanel.org/sites/default/files/publications/Emerging-Lessons-Series-07-Intimidation-and-reprisals-in-IPN-Cases-Dec2021_0.pdf). Letzter Aufruf: 30.08.2023.

**Jaya, Peruvemba S. (2001):** »Do We Really ›Know‹ and ›Profess‹? Decolonizing Management Knowledge«. In: *Organization*, Bd. 8, Nr. 2, S. 227–233.

**Joshi, Anuradha (2017):** »Legal Empowerment and Social Accountability: Complementary Strategies Toward Rights-based Development in Health?«. In: *World Development*, Bd. 99, S. 160–172. <https://reader.elsevier.com/reader/sd/pii/S0305750>

X17302425?token=067BB12CA084C15308D07701A4D5748D47BD9CFA75424979FD09C98D50115A9AEA5DB3B789AoA284851A8E060C40E575&originRegion=eu-west-1&originCreation=20220609102936. Letzter Aufruf am 30.08.2023.

**Joy for Children Uganda (2015a):** *Request for an Inspection on the Impact of Kamwenge-Fort Portal Road Works Section on the Community*. <https://www.inspectionpanel.org/sites/www.inspectionpanel.org/files/ip/PanelCases/98-Request%20for%20Inspection.pdf>. Letzter Aufruf am 30.08.2023.

**Joy for Children Uganda (2015b):** *The Impact of the World Bank Funded Kamwenge – Kabarole Road Construction Project on Children*. [https://bankinformationcenter.cdn.prismic.io/bankinformationcenter%2F32e83626-92a6-4a58-ae6f-f3dc644bc9cf\\_kamwenge-road-final.pdf](https://bankinformationcenter.cdn.prismic.io/bankinformationcenter%2F32e83626-92a6-4a58-ae6f-f3dc644bc9cf_kamwenge-road-final.pdf). Letzter Aufruf am 30.08.2023.

**Kämpf, Andrea (2013):** *Mehr Menschenrechte durch Rechenschaftslegung. Warum die deutsche Entwicklungszusammenarbeit einen menschenrechtlichen Beschwerdemechanismus braucht*. Policy Paper, Nr. 22, Deutsches Institut für Menschenrechte. Berlin. [https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/\\_migrated/tx\\_commerce/Policy\\_Paper\\_22\\_Mehr\\_Menschenrechte\\_durch\\_Rechenschaftslegung.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/_migrated/tx_commerce/Policy_Paper_22_Mehr_Menschenrechte_durch_Rechenschaftslegung.pdf). Letzter Aufruf am 30.08.2023.

**Kaiser, Robert (2014):** *Qualitative Experteninterviews. Konzeptionelle Grundlagen und praktische Durchführung*. Wiesbaden.

**Kapur, Devesh (2000):** *Processes of Change in International Organizations*. Cambridge.

**Keck, Margaret, & Kathryn Sikkink (1998):** *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca.

**Kell, Raphaela (2012):** *Die strukturelle Reformunfähigkeit der Weltbank. Hintergründe und Argumentationslinien*. Marburg.

**Kerwer, Dieter (2009):** »Internationale Beziehungen und Organisationsforschung. Ein Tagungsbericht«. In: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, Bd. 16, S. 177–184. <https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/0946-7165-2009-1-177.pdf>. Letzter Aufruf am 30.08.2023.

**Klemm, Matthias, & Renate Liebold (2017):** »Qualitative Interviews in der Organisationsforschung«. In: Liebig, Stefan; Matiaske Wenzel & Sophie Rosenbohm (Hg.): *Handbuch Empirische Organisationsforschung*, S. 299–324

**Kothari, Uma (2005):** »Authority and Expertise: The Professionalisation of International Development and the Ordering of Dissent«. In: *Antipode*, Bd. 37, Nr. 3, S. 425–446.

**Kothari, Uma (2006a):** »From Colonialism to Development: Reflections of Former Colonial Officers«. In: *Commonwealth & Comparative Politics*, Bd. 44, Nr. 1, S. 118–136.

**Kothari, Uma (2006b):** »Spatial Practices and Imaginaries: Experiences of Colonial Officers and Development Professionals«. In: *Singapore Journal of Tropical Geography*, Bd. 27, Nr. 3, S. 235–253.

**Kothari, Uma (2019):** »From Colonial Administration to Development Studies: A Post-colonial Critique of the History of Development Studies«. In: Kothari, Uma (Hg.): *A Radical History of Development Studies: Individuals, Institutions and Ideologies*. London, S. 47–66.

**Kramarz, Teresa, & Susan Park (2019):** »Identifying Multiple Accountabilities in Global Environmental Governance«. In: Park, Susan, & Teresa Kramarz (Hg.): *Global Environmental Governance and the Accountability Trap*. Cambridge, S. 3–34.

- Lai, Daniela, & Roberto Roccu (2019):** »Case Study Research and Critical IR: The Case for the Extended Case Methodology«. In: *International Relations*, Bd. 33, Nr. 1, S. 67–87. <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0047117818818243>. Letzter Aufruf am 30.08.2023.
- Lallas, Peter (2013):** »Citizen-Driven Accountability: The Inspection Panel and Other Independent Accountability Mechanisms«. In: *Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law)*, Bd. 107, S. 308–314.
- Levy, Jack S. (1994):** »Learning and Foreign Policy: Sweeping a Conceptual Minefield«. In: *International Organization*, Bd. 48, Nr. 2, S. 279–312. <https://fas-polisci.rutgers.edu/levy/articles/1994%20Learning%20&%20Foreign%20Policy.pdf>. Letzter Aufruf am 30.08.2023.
- Lewis, Kristen (2012):** *Citizen-Driven Accountability for Sustainable Development: Giving Affected People a Greater Voice—20 Years On*. <https://www.inspectionpanel.org/sites/www.inspectionpanel.org/files/publications/CitizenDrivenAccountability.pdf>. Letzter Aufruf am 30.08.2023.
- Li, Tanja M. (2007):** *The Will to Improve: Governmentality, Development, and the Practice of Politics*. Durham/London.
- Liese, Andrea (2009):** »Die unterschiedlich starke Öffnung internationaler Organisationen gegenüber nichtstaatlichen Akteuren. Erklärungen der Institutionen- und Organisationstheorie«. In: Dingwerth, Klaus; Dieter Kerwer & Andreas Nölke (Hg.): *Die organisierte Welt. Internationale Beziehungen und Organisationsforschung*. Baden-Baden, S. 189–210.
- Liese, Andrea, & Silke Weinlich (2006):** »Die Rolle von Verwaltungsstäben internationaler Organisationen. Lücken, Tücken und Konturen eines (neuen) Forschungsgebiets«. In: Bogumil, Jörg; Werner Jann & Frank Nullmeier (Hg.): *Politik und Verwaltung*. Wiesbaden, S. 491–526.
- Lloyd, Robert; Jeffrey Oatham & Michael Hammer (2007):** *2007 Global Accountability Report*. London.
- Lloyd, Robert; Shana Warren & Michael Hammer (2008):** *2008 Global Accountability Report*. London.
- Louis, Marieke, & Lucile Maertens (2021):** *Why International Organizations Hate Politics*. London/New York.
- Lowenstein, Allard K. (2017):** *Deferring Accountability: Delays at the World Bank's Inspection Panel*. [https://law.yale.edu/sites/default/files/area/center/schell/document/deferring\\_accountability\\_updated.pdf](https://law.yale.edu/sites/default/files/area/center/schell/document/deferring_accountability_updated.pdf). Letzter Aufruf am 30.08.2023.
- Lugard, Frederick (1922):** *The Dual Mandate in British Tropical Africa*. Edinburgh/London.
- Lummis, Douglas C. (1996):** *Radical Democracy*. Ithaca.
- Mainhardt, Heike (2022):** *Suriname's Oil Development Made Possible by IMF, IDB and World Bank Public Finance*. Briefing. [https://www.urgewald.org/sites/default/files/media-files/Urgewald\\_ActionAlert\\_Suriname\\_HMainhardt.pdf](https://www.urgewald.org/sites/default/files/media-files/Urgewald_ActionAlert_Suriname_HMainhardt.pdf). Letzter Aufruf am 07.08.2022.
- March, James G., & Johan P. Olsen (1998):** »The Institutional Dynamics of International Political Orders«. In: *International Organization*, Bd. 52, Nr. 4, S. 943–969. <https://library.fes.de/libalt/journals/swetsfulltext/5333875.pdf>. Letzter Aufruf am 30.08.2023.

- Martens, Kerstin, & Michael Brüggemann (2006):** *Kein Experte ist wie der andere: vom Umgang mit Missionaren und Geschichtenerzählern*, TranState Working Papers, No. 39, Universität Bremen. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/24952/1/514657332.PDF>. Letzter Aufruf am 30.08.2023.
- Mato, Daniel (2000):** »Not »Studying the Subaltern,« but Studying with »Subaltern« Social Groups, or, at Least, Studying the Hegemonic Articulations of Power«. In: *Nepantla: Views from South*, Bd. 1, Nr. 3, S. 479–502.
- Mayntz, Renate (2009):** »Prolog«. In: Dingwerth, Klaus; Dieter Kerwer & Andreas Nölke (Hg.): *Die Organisierte Welt: Internationale Beziehungen und Organisationsforschung*. Baden-Baden, S. 9–11.
- Meuser, Michael, & Ulrike Nagel (1989):** *Experteninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht: ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion*, Arbeitspapier/Sfb 186, Universität Bremen. [https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/5773/ssoar-1989-meuser\\_et\\_al-experteninterviews\\_-\\_vielfach\\_erprobt.pdf?sequence=1&isAllowed=y&lnkname=ssoar-1989-meuser\\_et\\_al-experteninterviews\\_-\\_vielfach\\_erprobt.pdf](https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/5773/ssoar-1989-meuser_et_al-experteninterviews_-_vielfach_erprobt.pdf?sequence=1&isAllowed=y&lnkname=ssoar-1989-meuser_et_al-experteninterviews_-_vielfach_erprobt.pdf). Letzter Aufruf am 30.08.2023.
- Meyer, Christian, & Christian Meier zu Verl (2014):** »Ergebnispräsentation in der qualitativen Forschung«. In: Nina Baur, & Jörg Blasius (Hg.): *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung*. Wiesbaden, S. 245–258.
- Mir, Raza A.; Marta B. Calás & Linda Smircich (1999):** »Global Technoscapes and Silent Voices: Challenges to Theorizing Global Cooperation«. In: Cooperider, David L., & Jane E. Dutton (Hg.): *Organizational Dimensions of Global Change: No Limits to Cooperation*. London, S. 270–290.
- Mir, Raza A; Ali Mir & Punya Upadhyaya (2003):** »Toward a Postcolonial Reading of Organizational Control«. In: Prasad, Anshuman (Hg.): *Postcolonial Theory and Organizational Analysis: A Critical Engagement*. New York, S. 47–73.
- Mitzman, Elena (2010):** *The Proliferation of Independent Accountability Mechanisms in the Field of Development Finance*. Jean Monnet Working Paper 14/10, New York. [www.jeanmonnetprogram.org/wp-content/uploads/2014/12/101401.pdf](http://www.jeanmonnetprogram.org/wp-content/uploads/2014/12/101401.pdf). Letzter Aufruf am 30.08.2023.
- Mohan, Giles, & Samuel Hickey (2004):** *Participation: From Tyranny to Transformation: Exploring New Approaches to Participation in Development*. London/New York.
- Morse, Bradford, & Thomas R. Berger (1992):** *Sardar Sarovar. Report of the Independent Review*. <http://ielrc.org/Content/c9202.pdf>. Letzter Aufruf am 30.08.2023.
- Mosse, David (2001):** »People's Knowledge«, Participation and Patronage: Operations and Representations in Rural Development«. In: Cooke, Bill, & Uma Kothari (Hg.): *Participation: The New Tyranny?* London, S. 16–35.
- Naudé Fourie, Andria (2009):** *The World Bank Inspection Panel and Quasi-Judicial Oversight: In Search of the »Judicial Spirit« in Public International Law*. Utrecht.
- Naudé Fourie, Andria (2012):** »The World Bank's Inspection Panel Normative Potential: A Critical Assessment, and a Restatement«. In: *The Netherlands International Law Review*, Bd. 59, S. 199–234.
- Naudé Fourie, Andria (2014):** *The World Bank Inspection Panel Casebook*. The Hague.

- Naudé Fourie, Andria (2015):** »Expounding the Place of Legal Doctrinal Methods in Legal-Interdisciplinary Research«. In: *Erasmus Law Review*, Bd. 3, S. 95–110. [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2734128](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2734128). Letzter Aufruf am 30.08.2023.
- Naudé Fourie, Andria (2016):** *World Bank Accountability: In Theory and In Practice*. The Hague.
- Niederberger, Marlen, & Stefanie Dreiaick (2018):** »Wissensarten und ihr politischer Gehalt bei Expert\_inneninterviews in Internationalen Organisationen«. In: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, Bd. 25, Nr. 1, S. 189–198. <https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/0946-7165-2018-1-189/wissensarten-und-ihr-politischer-gehalt-bei-expert-inneninterviews-in-internationalen-organisationen-jahrgang-25-2018-heft-1?page=1>. Letzter Aufruf am 30.08.2023.
- Nuscheler, Franz (2005):** *Entwicklungspolitik. Eine grundlegende Einführung in die zentralen entwicklungspolitischen Themenfelder Globalisierung, Staatsversagen, Hunger, Bevölkerung, Wirtschaft und Umwelt*. Bonn.
- Nustad, Knud G. (2001):** »Development: The Devil We Know?«. In: *Third World Quarterly*, Bd. 22, Nr. 4, S. 479–489. <https://library.fes.de/libalt/journals/swetsfulltext/11744852.pdf>. Letzter Aufruf am 30.08.2023.
- Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR) (2022):** *Remedy in Development Finance. Guidance and Practice*. New York/Geneva. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-03/Remedy-in-Development.pdf>. Letzter Aufruf am 30.08.2023.
- Pallas, Christopher L. (2010):** *Does Civil Society Really Democratize Global Governance? Examining Transnational Civil Society Engagement with the World Bank*. Dissertation, London School of Economics and Political Science. London.
- Park, Susan (2017):** »Accountability as Justice for the Multilateral Development Banks? Borrower Opposition and Bank Avoidance to US Power and Influence«. In: *Review of International Political Economy*, Bd. 24, Nr. 5, S. 776–801.
- Park, Susan (2020):** *Environmental Recourse at the Multilateral Development Banks*. Cambridge.
- Park, Susan (2022):** *The Good Hegemon. US Power, Accountability as Justice, and the Multilateral Development Banks*. New York.
- Passoni, Cristina; Ariel Rosenbaum & Eleanor Vermunt (2017):** *Empowering the Inspection Panel: The Impact of the World Bank's New Environmental and Social Safeguards*. <https://nyujilp.org/wp-content/uploads/2010/06/NY1305.pdf>. Letzter Aufruf am 30.08.2023.
- Pereira, Alexsandro; Rodrigo Horochovski; Mariana Cruz & Noeli Rodrigues (2017):** »Accountability in International Organizations: the case of World Bank Inspection Panel (1993–2015)«. In: *Brazilian Political Science Review*, Bd. 11, Nr. 1, S. 1–28. <https://www.scielo.br/j/bpsr/a/sGwpGMnNtyPDs76Bs8GhP6L/?format=pdf&lang=en>. Letzter Aufruf am 30.08.2023.
- Pflüger, Jessica; Hans J. Pongratz & Rainer Trinczek (2017):** »Fallstudien in der Organisationsforschung«. In: Liebig, Stefan; Matiaske Wenzel & Sophie Rosenbohm (Hg.): *Handbuch Empirische Organisationsforschung*. Wiesbaden, S. 389–413.
- Prasad, Anshuman (1997a):** »The Colonizing Consciousness and Representations of the Other: A Postcolonial Critique of the Discourse of Oil«. In: Prasad, Pushkala; Albert J.

- Mills; Michael Elmes & Anshuman Prasad (Hg.): *Managing the Organizational Melting Pot: Dilemmas of Workplace Diversity*. London, S. 285–312.
- Prasad, Anshuman (1997b):** »Provincializing Europe: Towards a Post-Colonial Reconstruction: A Critique of Baconian Science as the Last Stand of Imperialism«. In: *Studies in Cultures, Organizations and Societies*, Bd. 3, Nr. 1, S. 91–117.
- Prasad, Anshuman (2003):** »The Gaze of the Other: Postcolonial Theory and Organizational Analysis«. In: Prasad, Anshuman (Hg.): *Postcolonial Theory and Organizational Analysis: A Critical Engagement*. New York., S. 3–43.
- Prasad, Anshuman, & Pushkala Prasad (2002):** »Otherness at Large: Identity and Difference in the New Globalized Organizational Landscape«. In: Aaltio, Iris, & Albert J. Mills (Hg.): *Gender, Identity and the Culture of Organizations*. London, S. 57–71.
- Priester, Kathryn D. (2020):** »Safeguard Reforms at the World Bank: Mutual Accountability or a Race to the Bottom?«. In: *The Georgetown Environmental Law Review*, Bd. 32, S. 599–614. <https://www.law.georgetown.edu/environmental-law-review/wp-content/uploads/sites/18/2020/08/GT-GELR200022.pdf>. Letzter Aufruf am 30.08.2023.
- Przyborski, Aglaja, & Monika Wohlrab-Sahr (2014a):** »Forschungsdesigns für die qualitative Sozialforschung«. In: Baur, Nina, & Jörg Blasius (Hg.): *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung*. Wiesbaden, S. 117–133.
- Przyborski, Aglaja, & Wohlrab-Sahr, Monika (2014b):** *Qualitative Sozialforschung. Ein Arbeitsbuch*. 4., erweiterte Auflage. München.
- Rädiker, Stefan, & Udo Kuckartz (2019):** *Analyse qualitativer Daten mit MAXQDA. Text, Audio und Video*. Wiesbaden.
- Rahnema, Majid (1993):** »Partizipation«. In: Sachs, Wolfgang (Hg.): *Wie im Westen so auf Erden: Ein polemisches Handbuch zur Entwicklungspolitik*. Reinbek bei Hamburg, S. 248–273.
- Raimondo, Estelle (2016):** *What Difference Does Good Monitoring & Evaluation Make to World Bank Project Performance?* Policy Research Working Paper 7726. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/24644/Whatodifferencorjectoperformance00.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Letzter Aufruf am 30.08.2023.
- Randeria, Shalini, & Ciara Grunder (2011):** »The (Un)Making of Policy in the Shadow of World Bank: Infrastructure Development, Urban Resettlement and the Cunning State in India«. In: Shore, Cris; Susan Wright & Davide Però (Hg.): *Policy Worlds: Anthropology and the Analysis of Contemporary Power*. Oxford, S. 187–204.
- Rich, Bruce (1994):** *Mortgaging the Earth. World Bank, Environmental Impoverishment and the Crisis of Development*. London.
- Rich, Bruce (2002):** »The World Bank Under James Wolfensohn«. In: Pincus, Jonathan, & Jeffrey Winters (Hg.): *Reinventing the World Bank*. Ithaca, S. 26–53.
- Rich, Bruce (2013):** *Foreclosing the future. The World Bank and the politics of environmental destruction*. Washington, DC.
- Rodrigues, Maria (2003):** »The Planaflores Inspection Panel Claim: Opportunities and Challenges for Civil Society in Rondônia, Brazil«. In: Clark, Dana; Jonathan Fox & Kay Treakle (Hg.): *Demanding Accountability. Civil-Society Claims and the World Bank Inspection Panel*. Lanham, S. 45–68.
- Roos, Stefanie (2007):** *Der internationale Menschenrechtsschutz vor entwicklungsbedingten Zwangsumsiedlungen und seine Sicherstellung durch Recht und Praxis der Weltbank*. Berlin.

- Roscher, Klaus (2009):** »Nichts gelernt? Die Verwaltungsreform der Vereinten Nationen aus der Perspektive organisationalen Lernens«. In: Dingwerth, Klaus; Dieter Kerwer & Andreas Nölke (Hg.): *Die organisierte Welt. Internationale Beziehungen und Organisationsforschung*. Baden-Baden, S. 137–161.
- Roy, Arundathi (1999):** »The Greater Common Good«. In: *Frontline*, Bd. 16, Nr. 11. <https://web.cecs.pdx.edu/~sheard/course/Design&Society/Readings/Narmada/greatercommongood.pdf>. Letzter Aufruf am 30.08.2023.
- Rucht, Dieter (2008):** *Social Movements Challenging Neo-liberal Globalization*. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. [https://www.wzb.eu/system/files/docs/sv/iuk/ruchto2\\_social\\_movements.pdf](https://www.wzb.eu/system/files/docs/sv/iuk/ruchto2_social_movements.pdf). Letzter Aufruf am 30.08.2023.
- Schäfer, Dustin (2016):** *On the Role of Civil Society Organizations in the Inspection Panel Process. A Single Case Study of the Uganda Transport Sector Development Project – Inspection Panel Case No. 98*. <https://www.uni-kassel.de/fbo5/index.php?eID=dumpFile&t=f&f=1781&token=73d0195e7c775d07c557c1723a4519bfe68c581f>. Letzter Aufruf am 30.08.2023.
- Schäfer, Dustin (2019):** »Entwicklungspolitisch verursachter Vertreibung begegnen. Das Inspection Panel der Weltbank.« In: *Peripherie*, Bd. 2, Nr. 154–155, S. 166–187. [https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/63882/ssoar-peripheriepoek-2019-2-schafer-Entwicklungspolitisch\\_verursachter\\_Vertreibung\\_begegnen\\_Moglichkeiten.pdf?sequence=1&lnkname=ssoar-peripheriepoek-2019-2-schafer-Entwicklungspolitisch\\_verursachter\\_Vertreibung\\_begegnen\\_Moglichkeiten.pdf](https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/63882/ssoar-peripheriepoek-2019-2-schafer-Entwicklungspolitisch_verursachter_Vertreibung_begegnen_Moglichkeiten.pdf?sequence=1&lnkname=ssoar-peripheriepoek-2019-2-schafer-Entwicklungspolitisch_verursachter_Vertreibung_begegnen_Moglichkeiten.pdf). Letzter Aufruf am 30.08.2023.
- Schettler, Leon (2020):** *Socializing Development – Transnational Social Movement Advocacy and the Human Rights Accountability of Multilateral Development Banks*. Bielefeld.
- Schlemmer-Schulte, Sabine (1999):** »The World Bank Inspection Panel: A Record of the First International Accountability Mechanism and Its Role for Human Rights«. In: *Human Rights Brief*, Bd. 6, Nr. 2, S. 6–7, 20. <https://digitalcommons.wcl.american.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1570&context=hrbrief>. Letzter Aufruf am 30.08.2023.
- Schmidt, Werner (2017):** »Dokumentenanalyse in der Organisationsforschung«. In: Stefan Liebig; Matiaske Wenzel & Sophie Rosenbohm (Hg.): *Handbuch Empirische Organisationsforschung*. Wiesbaden, S. 443–466.
- Schöneberg, Julia (2019):** »Imagining Postcolonial-Development Studies: Reflections on Positionalities and Research Practices«. In: Baud, Isa; Elisabetta Basile; Tiina Kontinen & Susanne von Itter (Hg.): *Building Development Studies for the New Millennium*. Cham, S. 97–116.
- Seifer, Kerstin (2009):** *Governance als Einfluss-System: Der politische Einfluss von NGOs in asymmetrisch strukturierten Interaktionsarrangements*. Wiesbaden.
- Shaw, John D. (2002):** *Sir Hans Singer. The Life and Work of a Development Economist*. London.
- Shihata, Ibrahim (2000):** *The World Bank Inspection Panel: In Practice*. 2. Auflage. Oxford.
- Simons, Helen (2009):** *Case Study Research in Practice*. Los Angeles.
- Sovacool, Benjamin (2017a):** »Monitoring the Moneylenders: Institutional Accountability and Environmental Governance at the World Bank’s Inspection Panel«. In: *The Extractive Industries and Society*, Bd. 4, Nr. 4, S. 893–903.

- Sovacool, Benjamin (2017b):** »Cooperative or Inoperative? Accountability and Transparency at the World Bank’s Inspection Panel«. In: *Case Studies in the Environment*, Bd. 1, Nr. 1, 1–9.
- Sovacool, Benjamin; Andria Naudé Fourie & May Tan-Mullins (2018):** »Disequilibrium in Development Finance: The Contested Politics of Institutional Accountability and Transparency at the World Bank Inspection Panel«. In: *Development and Change*, Bd. 50, Nr. 4, S. 867–895. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/dech.12427>. Letzter Aufruf am 30.08.2023.
- Spivak, Gayatri (1988):** »Can the Subaltern Speak?«. In: Williams, Patrick, & Laura Chrisman (Hg.): *Colonial Discourse and Post-Colonial Theory. A Reader*. New York, S. 66–111.
- Stake, Robert E. (1995):** *The Art of Case Study Research*. Thousand Oaks/London/New Delhi.
- Steinke, Ines (1999):** *Kriterien qualitativer Forschung. Ansätze zur Bewertung qualitativ-empirischer Sozialforschung*. Weinheim.
- Stickler, Armin (2005):** *Nichtregierungsorganisationen, soziale Bewegungen und Global Governance: eine kritische Bestandsaufnahme*. Bielefeld.
- Talpur, Mustafa, & Ann-Kathrin Schneider (2007):** *Shattered Lives, Broken Promises. The Unresolved Legacy of the World Bank’s National Drainage Program in Pakistan*. Berkeley.
- Terminski, Bogumil (2013):** *Development-Induced Displacement and Resettlement. Theoretical Frameworks and Current Challenges*. Geneva.
- Tetzlaff, Rainer (1980):** *Die Weltbank: Machtinstrument der USA oder Hilfe für die Entwicklungsländer? Zur Geschichte und Struktur der modernen Gesellschaft*. München.
- Tetzlaff, Rainer (1996):** *Weltbank und Währungsfonds – Gestalter der Bretton-Woods-Ära*. Wiesbaden.
- Tjardes, Ina (2003):** *Das Inspection Panel der Weltbank*. Hamburg.
- Toussaint, Eric (2008):** *The World Bank. A critical Primer*. London.
- Treacle, Kay, & Elías Díaz Peña (2003):** »Accountability at the World Bank: What Does It Take? Lessons from the Yacyretá Hydroelectric Project, Argentina/Paraguay«. In: Clark, Dana; Jonathan Fox & Kay Treacle (Hg.): *Demanding Accountability. Civil-Society Claims and the World Bank Inspection Panel*. Lanham, S. 69–92.
- Treasury Department (2019):** *Report on the World Bank’s Inspection Panel and the International Finance Corporation’s Compliance Advisor Ombudsman: Issues and Recommendations*. [https://home.treasury.gov/system/files/206/2019-04-08-World-Bank-Panel-and-CAO-report-to-Hill\\_o.pdf](https://home.treasury.gov/system/files/206/2019-04-08-World-Bank-Panel-and-CAO-report-to-Hill_o.pdf). Letzter Aufruf am 30.08.2023.
- Türkelli, Gamze E. (2020):** »The Best of Both Worlds or the Worst of Both Worlds? Multilateral Development Banks, Immunities and Accountability to Rights-Holders«. In: *Hague Journal of the Rule of Law*, Bd. 12, S. 251–281. <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s40803-020-00143-1.pdf>. Letzter Aufruf am 30.08.2023.
- Twele, Cord (1995):** *Die Entwicklungspolitik der Weltbank-Gruppe vor dem Hintergrund der Schuldenkrise der »Dritten Welt« seit Beginn der achtziger Jahre*. Frankfurt a.M.
- Udall, Lori (1998):** »The World Bank and Public Accountability: Has Anything Changed?«. In: Fox, Jonathan, & David Brown (Hg.): *The Struggle for Accountability. The World Bank, NGOs, and Grassroots Movements*, 2. Auflage, S. 391–436. Cambridge.
- van Putten, Maartje (2006):** *Policing the World. Accountability Mechanisms for Multilateral Financial Institutions and Private Financial Institutions*. Tilburg.

- Veit, Alex, & Klaus Schlichte (2009):** »Internationale Organisationen als verkoppelte Arenen: Wieso scheitern State-Builders?«. In: Dingwerth, Klaus; Dieter Kerwer & Andreas Nölke (Hg.): *Die organisierte Welt. Internationale Beziehungen und Organisationsforschung*. Baden-Baden, S. 96–116.
- Vita, Viorica; Rachel Tan & Nealofar Panjshiri (2017):** *The World Bank Inspection Panel and International Human Rights Law*. New York. <https://www.iilj.org/wp-content/uploads/2017/08/The-World-Bank-Inspection-Panel-FINAL-REPORT.pdf>. Letzter Aufruf am: 30.08.2023.
- von Freyhold, Michaela (2002):** »Partizipation als Leitvorstellung von Nicht-Regierungsorganisationen und die Kritik daran«. In: *Peripherie*, Nr. 87, 22, S. 271–292. <https://www.budrich-journals.de/index.php/peripherie/article/viewFile/24481/21347>. Letzter Aufruf am 30.08.2023.
- Wade, Robert H. (2009):** »Accountability Gone Wrong: The World Bank, Non-governmental Organisations and the US Government in a Fight over China«. In: *New Political Economy*, Bd. 14, Nr. 1, S. 25–48.
- Wade, Robert H. (2011a):** »Muddy Waters: Inside the World Bank as It Struggled with the Narmada Projects«. In: *Economic & Political Weekly*, Bd. 46, Nr. 40, S. 44–65.
- Wade, Robert (2011b):** *Boulevard of Broken Dreams: The Inside Story of the World Bank's Polonoroeste Road Project in Brazil's Amazon*. Working Paper Nr. 55. [https://www.ccep.ac.uk/wp-content/uploads/2015/10/WP55\\_world-bank-road-project-brazil.pdf](https://www.ccep.ac.uk/wp-content/uploads/2015/10/WP55_world-bank-road-project-brazil.pdf). Letzter Aufruf am 30.08.2023.
- Wapenhans, Willi (1992):** *Effective Implementation: Key to Development Impact*. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/596521467145356248/pdf/multiopage.pdf>. Letzter Aufruf am 30.08.2023.
- Weaver, Catherine (2008):** *Hypocrisy Trap. The World Bank and the Poverty of Reform*. Princeton.
- Weaver, Catherine, & Ralf J. Leiteritz (2005):** »Our Poverty Is a World Full of Dreams: Reforming the World Bank«. In: *Global Governance*, Bd. 11, Nr. 3, S. 369–388.
- Weltbank (1993):** *Resolution No. IBRD 93–10 and Resolution No. IDA 93–6 »The World Bank Inspection Panel«*. <https://www.inspectionpanel.org/sites/ip-ms8.extcc.com/files/documents/Resolution1993.pdf>. Letzter Aufruf am 30.08.2023.
- Weltbank (1999):** *1999 Clarification of the Board's Second Review of the Inspection Panel*. <https://inspectionpanel.org/sites/ip-ms8.extcc.com/files/documents/ClarificationSecondReview.pdf>. Letzter Aufruf am 30.08.2023.
- Weltbank (2010):** *Country Assistance Strategy for the Republic of Uganda for the Period FY 2011–2015/Report No. 54187-UG*. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/187821468110671746/pdf/541870CASOP11610only10IDAR201010116.pdf>. Letzter Aufruf am 30.08.2023.
- Weltbank (2011):** *Project Paper on a Proposed Additional Credit in the Amount of SDR 47.5 Million to the Republic of Uganda for a Transport Sector Development Project*. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/245771468108857140/pdf/598250PJP120eonly0900BOX358362B.pdf>. Letzter Aufruf am 30.08.2023.
- Weltbank (2012a):** *Articles of Agreement*. <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/722361541184234501-0330022018/original/IBRDArticlesOfAgreementEnglish.pdf>. Letzter Aufruf am 30.08.2023.

- Weltbank (2012b):** *The World Bank's Safeguards Policies. Proposed Review and Update. Approach Paper.* <https://consultations.worldbank.org/content/dam/sites/consultations/doc/migration/safeguardsreviewapproachpaper.pdf>. Letzter Aufruf am 30.08.2023.
- Weltbank (2013):** *BP 4.12 – Involuntary Resettlement. Operational Manual.* Washington D.C.
- Weltbank (2015a):** *Management Response to Request for Inspection Panel Review of the Uganda Transport Sector Development Project – Additional Finance (P121097).* <https://www.inspectionpanel.org/sites/default/files/ip/PanelCases/98-Management%20Response.pdf>. Letzter Aufruf am 30.08.2023.
- Weltbank (2015b):** *World Bank Statement on Cancellation of the Uganda Transport Sector Development Project (TSDP).* Press Release. [www.worldbank.org/en/news/press-release/2015/12/21/wb-statement-cancellation-uganda-transport-sector-development-project](http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2015/12/21/wb-statement-cancellation-uganda-transport-sector-development-project). Letzter Aufruf am 30.08.2023.
- Weltbank (2016a):** *Management Report and Recommendation in Response to the Inspection Panel Investigation Report of the Uganda Transport Sector Development Project– Additional Financing (P121097).* <https://www.inspectionpanel.org/sites/default/files/ip/PanelCases/98-Management%20Report%20and%20Recommendation.pdf>. Letzter Aufruf am 30.08.2023.
- Weltbank (2016b):** *Transport Sector Development Project– Additional Financing. Lessons Learned and Agenda for Action.* <https://documents1.worldbank.org/curated/en/948341479845064519/pdf/110455-BR-PUBLIC-LESSONS-LEARNT-IDA-SecM2016-0204.pdf>. Letzter Aufruf am 30.08.2023.
- Weltbank (2016c):** *Managing the Risks of Adverse Impacts on Communities from Temporary Project Induced Labor Influx.* <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/497851495202591233-0290022017/original/ManagingRiskofAdverseimpactfromprojectlaborinflux.pdf>. Letzter Aufruf am 30.08.2023.
- Weltbank (2016d):** *The World Bank Environmental and Social Framework,* Washington D.C. <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/837721522762050108-0290022018/original/ESFFramework.pdf>. Letzter Aufruf am 30.08.2023.
- Weltbank (2017a):** *Additions to IDA Resources: Eighteenth Replenishment – Towards 2030: Investing in Growth, Resilience and Opportunity.* <https://documents1.worldbank.org/curated/en/348661486654455091/pdf/112728-correct-file-PUBLIC-Rpt-from-EDs-Additions-to-IDA-Resources-2-9-17-For-Disclosure.pdf>. Letzter Aufruf am 30.08.2023.
- Weltbank (2017b):** *Global Gender-Based Violence Task Force: Action Plan for Implementation.* <https://documents1.worldbank.org/curated/en/206731510166266845/pdf/121031-WP-PUBLIC-Gender-Based-Violence-Task-Force-Action-Plan.pdf>. Letzter Aufruf am 30.08.2023.
- Weltbank (2017c):** *Implementation Completion and Results Report. Uganda – Transport Sector Development Project. Report No: ICR0002228.* <https://documents1.worldbank.org/curated/en/284931506968826934/pdf/cleared-ICR-P092837-docx-09292017.pdf>. Letzter Aufruf am 30.08.2023.
- Weltbank (2017d):** *First Progress Report on the Implementation of the Management Action Plan in Response to the Inspection Panel Investigation Report (INSP/106710-UG) on the Republic of Uganda Transport Sector Development Project – Additional Financing P121097.* <https://www.inspectionpanel.org/sites/www.inspectionpanel.org/files/ip/PanelCases/98-Fi>

rst%20Management%20Progress%20Report-30March2017.pdf. Letzter Aufruf am 30.08.2023.

**Weltbank (2018):** *Second Progress Report on the Implementation of the Management Action Plan in Response to the Inspection Panel Investigation Report (INSP/106710-UG) on the Republic of Uganda Transport Sector Development Project – Additional Financing P121097.* <https://www.inspectionpanel.org/sites/www.inspectionpanel.org/files/cases/documents/98-Second%20Management%20Progress%20Report-30%20April%202018.pdf>. Letzter Aufruf am 30.08.2023.

**Weltbank (2019a):** *First Progress Report on the Implementation of Management's Action Plan in Response to the Inspection Panel Investigation Report (INSP/R2018-0002) on the Democratic Republic of Congo Second Additional Financing for the High-Priority Roads Reopening and Maintenance Project (P153836).* <https://www.inspectionpanel.org/sites/default/files/ip/PanelCases/98-First%20Management%20Progress%20Report-30March2017.pdf>. Letzter Aufruf am 30.08.2023.

**Weltbank (2019b):** *Review of the Inspection Panels Toolkit.* Press Release. <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2019/05/07/review-of-the-inspection-panels-toolkit>. Letzter Aufruf am 30.08.2023.

**Weltbank (2020a):** *Strengthening Prevention of Gender-Based Violence (GBV): Contractor Accountability and Disqualification.* <https://www.worldbank.org/en/projects-operations/products-and-services/brief/prevention-of-gender-based-violence-contractor-accountability-and-disqualification>. Letzter Aufruf am 30.08.2023.

**Weltbank (2020b):** *Fourth and Final Progress Report on the Implementation of the Management Action Plan in Response to the Inspection Panel Investigation Report (INSP/106710-UG) on the Republic of Uganda Transport Sector Development Project – Additional Financing P121097.* <https://www.inspectionpanel.org/sites/default/files/cases/documents/98-Fourth%20and%20Final%20Management%20Progress%20Report-02%20June%202020.pdf>. Letzter Aufruf am 30.08.2023.

**Weltbank (2020c):** *Report and Recommendations on the Inspection Panel's Toolkit Review.* <https://documents1.worldbank.org/curated/en/972351583772786218/pdf/Report-and-Recommendations-on-the-Inspection-Panel-s-Toolkit-Review.pdf>. Letzter Aufruf am 30.08.2023.

**Weltbank (2020d):** *Resolution No. IBRD 2020-0004 and Resolution No. IDA 2020-0003 The World Bank Inspection Panel.* <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/324181599763396673-0330022020/original/InspectionPanelResolution.pdf>. Letzter Aufruf am 30.08.2023.

**Weltbank (2020e):** *Resolution No. IBRD 2020-0005 Resolution No. IDA 2020-0004 The World Bank Accountability Mechanism.* <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/619761599763139929-0330022020/original/AccountabilityMechanismResolution.pdf>. Letzter Aufruf am 30.08.2023.

**Weltbank (2020f):** *Selection Procedures for Accountability Mechanism Secretary.* <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/771321599763489036-0330022020/original/SelectionProcedureforAccountabilityMechanismSecretary.pdf>. Letzter Aufruf am 30.08.2023.

**Weltbank (2020g):** *Addressing Sexual Exploitation and Abuse and Sexual Harassment (SEA/SH) in Investment Project Financing Involving Major Civil Works.* Second Edition, Washington D.C.: World Bank Group. <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/7416815825>

80194727-0290022020/original/ESFGoodPracticeNoteonGBVinMajorCivilWorksv2.pdf. Letzter Aufruf am 30.08.2023.

**Weltbank (2021a):** *Orsolya Székely Appointed World Bank Accountability Mechanism Secretary*. Press Release. <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2021/05/03/orsolya-sz-kely-appointed-world-bank-accountability-mechanism-secretary>. Letzter Aufruf am 30.08.2023.

**Weltbank (2021b):** *World Bank Annual Report 2021. From Crisis to Green, Resilient, and Inclusive Recovery*. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/36067/9781464817786.pdf>. Letzter Aufruf am 30.08.2023.

**Weltbankgruppe (2010):** *The World Bank Group Archives Oral History Program*. Transcript of interview with Edith Brown Weiss. Washington D.C. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/946181564650928071/pdf/Transcript-of-oral-history-interview-with-Edith-Brown-Weiss-held-on-April-14-and-21-2010.pdf>. Letzter Aufruf am 30.08.2023.

**Weltbankgruppe (2017):** *Working Together to Prevent Sexual Exploitation and Abuse: Recommendations for World Bank Investment Projects. Report of the Global Gender-Based Violence Task Force*. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/482251502095751999/pdf/117972-WP-PUBLIC-recommendations.pdf>. Letzter Aufruf am 30.08.2023.

**Weltbankgruppe (2020):** *World Bank Group Strategy for Fragility, Conflict and Violence 2020–2025*. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/844591582815510521/pdf/World-Bank-Group-Strategy-for-Fragility-Conflict-and-Violence-2020-2025.pdf>. Letzter Aufruf am 30.08.2023.

**Weltbankgruppe (2021):** *Jahresbericht 2021 des deutschen Exekutivdirektors bei der Weltbankgruppe*. <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/ed866d652b5fd58b8a07806108d878d5-0330122021/original/Jahresbericht-2021-des-deutschen-B-ros-bei-der-Weltbankgruppe.pdf>. Letzter Aufruf am 30.08.2023.

**Wenar, Leif (2006):** »Accountability in International Development Aid«. In: *Ethics and International Affairs*, Bd. 20, Nr. 1, S. 1–23. [https://eprints.whiterose.ac.uk/1243/1/wenar17\\_Account2-06corrected.pdf](https://eprints.whiterose.ac.uk/1243/1/wenar17_Account2-06corrected.pdf). Letzter Aufruf am 30.08.2023.

**Williams, Gavin L. (1986):** »Rural Development: Partners and Adversaries«. In: *Rural Africana*, Bd. 25–26, S. 11–23.

**Williams, Gavin L (2000):** »Studying Development and Explaining Policies«, Keynote Address to the Finnish Society for Development Studies, 4 February.

**Williams, Gavin L (2003):** »Studying Development and Explaining Policies«. In: *Oxford Development Studies*, Bd. 31, Nr. 1, S. 37–58. [https://www.researchgate.net/publication/24085684\\_Studying\\_Development\\_and\\_Explaining\\_Policies](https://www.researchgate.net/publication/24085684_Studying_Development_and_Explaining_Policies). Letzter Aufruf am 30.08.2023.

**Wirth, David A. (1998):** »Partnership Advocacy in World Bank Environmental Reform«. In: Fox, Jonathan, & David Brown (Hg.): *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs, and Grassroots Movements*. Cambridge, S. 51–79.

**Woicke, Peter; David Fairman; Arntraud Hartmann; Peter Larose; Tasneem Salam & Edward Waitzer (2020):** *External Review of IFC/MIGA E&S Accountability, including CAO's Role and Effectiveness. Report and Recommendations*. <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/578881597160949764-0330022020/original/ExternalReviewofIFCMIGAESAccountabilitydisclosure.pdf>. Letzter Aufruf am 30.08.2023.

- World Commission on Dams (2000):** *Dams and Development: A New Framework for Decision-Making. The Report of the World Commission on Dams.* London/Sterling.
- Wynn, Neil, A. (1976):** *The Afro-American and the Second World War.* London.
- Ziai, Aram (2015):** »The World Bank Inspection Panel and Civil Society Protest: Glocalization of Accountability? The Case of the Kwabenya Landfill Project in Ghana«. In: *Development and Postcolonial Studies Paper*, Nr. 2. <https://www.uni-kassel.de/fbo5/fachgruppen-und-institute/politikwissenschaft/fachgebiete/entwicklungspolitik-und-postkoloniale-studien/dps-working-papers>. Letzter Aufruf am 30.08.2023.
- Ziai, Aram (2016a):** »Can the Subaltern File Claims? The World Bank Inspection Panel and Subaltern Articulation«. In: *Zeitschrift für Sozialen Fortschritt*, Bd. 5, Nr. 4, S. 255–264. <https://www.momentum-quarterly.org/ojs2/index.php/momentum/article/download/1768/1423>. Letzter Aufruf am 30.08.2023.
- Ziai, Aram (2016b):** »Postkoloniale Studien und Politikwissenschaft. Komplementäre Defizite und ein Forschungsprogramm«. In: Ziai, Aram (Hg.): *Postkoloniale Politikwissenschaft. Theoretische und empirische Zugänge.* Bielefeld, S. 25–45.
- Ziai, Aram (2016c):** *Development Discourse and Global History. From Colonialism to the Sustainable Development Goals.* London/New York.
- Ziai, Aram (2019):** »Vertreibung durch Entwicklungsprojekte und ihre Legitimierung. Beispiele von Weltbankprojekten aus Subsahara-Afrika«. In: *Peripherie*, Bd.2, Nr. 154–155, S. 144–165.
- Ziai, Aram (2020):** »Auswirkungen der globalisierungskritischen Protestbewegung. Institutionelle Reformen, ein neues Politikverständnis und postkoloniale Nachfragen«. In: *Peripherie*, Nr. 161, 41. Jahrgang, S. 12–42.



## Übersicht Beschwerdemechanismen

---

Beschwerdemechanismus	Zugehörige Bank oder Institution	Abkürzung
Corporate Social Responsibility Counsellor	Canadian Office of the Extractive Sector	COES CSR
Independent Project Accountability Mechanism	European Bank for Reconstruction and Development	EBRD IPAM
Accountability Mechanism	World Bank	WB AM
Examiner for Environmental Guidelines	Japan International Cooperation Agency	JICA EEG
Objection Procedures on Environmental Guidelines	Nippon Export and Investment Insurance	NEXI OPEG
Compliance Officer	Export Development Canada	EDC CO
Independent Recourse Mechanism	African Development Bank	AfDB IRM
Environmental and Social Complaints Mechanism	French Development Agency	AFD ESCM
Office of Accountability	U.S. International Development Finance Corporation	DFC OA
Independent Consultation and Investigation Mechanism	Inter-American Development Bank	IDB MICI
Complaints Mechanism	Australia Export Finance and Insurance Corporation	AEFIC CM
Social and Environmental Compliance Unit	United Nations Development Programme	UNDP SECU
Inspection Panel	World Bank	WB Panel
Compliance, Effectiveness and Integrity Unit	Asian Infrastructure Investment Bank	AIIB CEIU
Examiner for Environmental Guidelines	Japan Bank for International Cooperation	JBIC EEG
Stakeholder Response Mechanism	United Nations Development Programme	UNDP SRM
Complaints Mechanism	Australia Export Finance and Insurance Corporation	EFIC CM
Ombudsperson	Brazilian Development Bank	BNDES Ombudsman
Complaints Mechanism	European Investment Bank	EIB CM
Compliance Advisor/Ombudsman	IFC/MIGA	IFC CAO

<b>Beschwerdemechanismus</b>	<b>Zugehörige Bank oder Institution</b>	<b>Abkürzung</b>
Special Project Facilitator and Compliance Review Panel	Asian Development Bank	ADB SPF CRP
Independent Redress Mechanism	Green Climate Fund	GCF IRM
Office of Accountability	Overseas Private Investment Corporation	OPIC OA
Internal Audit Department	Black Sea Trade and Development Bank	BSTDB IAD
Independent Complaints Mechanism	German Investment Corporation, Netherlands Development Finance Company	DEG/FMO/PR IC M

Quelle: Accountability Console: <https://accountabilityconsole.com/iams/> (letzter Aufruf: 28.07.2023).

## IP-Mitglieder, IP-Sekretariatsleitung und WB-Präsidenten

---

Jahr	IP-Vorsitzende	IP-Mitglieder	Sekretariatsleitung	WB-Präsidenten
1991–1994	Ernst-Günther Bröder	Ernst-Günther Bröder Richard Bissell Alvaro Umaña-Quesada	Eduardo G. Abbott	Lewis T. Preston
1995	Ernst-Günther Bröder	Ernst-Günther Bröder Richard Bissell Alvaro Umaña-Quesada	Eduardo G. Abbott	(Lewis T. Preston) James D. Wolfensohn
1996	(Ernst-Günther Bröder) <sup>1</sup> Richard Bissell	Ernst-Günther Bröder Richard Bissell Alvaro Umaña-Quesada	Eduardo G. Abbott	James D. Wolfensohn
1997	(Richard Bissell) Alvaro Umaña-Quesada	(Richard Bissell) Ernst-Günther Bröder Alvaro Umaña-Quesada Jim MacNeill	Eduardo G. Abbott	James D. Wolfensohn
1998	(Alvaro Umaña-Quesada) Ernst-Günther Bröder	(Alvaro Umaña-Quesada) Ernst-Günther Bröder Jim MacNeill Edward S. Ayensu	Eduardo G. Abbott	James D. Wolfensohn
1999	(Ernst-Günther Bröder) Jim MacNeill	(Ernst-Günther Bröder) Jim MacNeill Edward S. Ayensu Maartje van Putten	Eduardo G. Abbott	James D. Wolfensohn

---

1 Die Personen in Klammern sind im laufenden Jahr als IP-Vorsitzende oder Mitglieder ausgeschieden. Anzumerken ist, dass Ernst-Günther Bröder als einziges IP-Mitglied zwei Mal als Vorsitzender tätig war.

<b>Jahr</b>	<b>IP-Vorsitzende</b>	<b>IP-Mitglieder</b>	<b>Sekretariats- leitung</b>	<b>WB-Präsidenten</b>
2000	Jim MacNeill	Jim MacNeill Edward S. Ayensu Maartje van Putten	Eduardo G. Abbott	James D. Wolfensohn
2001	Jim MacNeill	Jim MacNeill Edward S. Ayensu Maartje van Putten	Eduardo G. Abbott	James D. Wolfensohn
2002	Edward S. Ayensu	(Jim MacNeill) Edward S. Ayensu Maartje van Putten Edith Brown Weiss	Eduardo G. Abbott	James D. Wolfensohn
2003	(Edward S. Ayensu) Edith Brown Weiss	(Edward S. Ayensu) Maartje van Putten Edith Brown Weiss Tongroj Onchan	Eduardo G. Abbott	James D. Wolfensohn
2004	Edith Brown Weiss	(Maartje van Putten) Edith Brown Weiss Tongroj Onchan Werner Kiene	Eduardo G. Abbott	James D. Wolfensohn
2005	Edith Brown Weiss	Edith Brown Weiss Tongroj Onchan Werner Kiene	Eduardo G. Abbott	(James D. Wolfensohn) Paul Wolfowitz
2006	Edith Brown Weiss	Edith Brown Weiss Tongroj Onchan Werner Kiene	Eduardo G. Abbott	Paul Wolfowitz
2007	(Edith Brown Weiss) Werner Kiene	(Edith Brown Weiss) Tongroj Onchan Werner Kiene Roberto Lenton	Peter Lallas	(Paul Wolfowitz) Robert Bruce Zoellick
2008	Werner Kiene	(Tongroj Onchan) Werner Kiene Roberto Lenton Alf Jerve	Peter Lallas	Robert Bruce Zoellick
2009	(Werner Kiene) Roberto Lenton	(Werner Kiene) Roberto Lenton Alf Jerve Eimi Watanabe	Peter Lallas	Robert Bruce Zoellick
2010	Roberto Lenton	Roberto Lenton Alf Jerve Eimi Watanabe	Peter Lallas	Robert Bruce Zoellick
2011	Roberto Lenton	Roberto Lenton Alf Jerve Eimi Watanabe	Peter Lallas	Robert Bruce Zoellick

Jahr	IP-Vorsitzende	IP-Mitglieder	Sekretariatsleitung	WB-Präsidenten
2012	(Roberto Lenton) Alf Jerve	(Roberto Lenton) Alf Jerve Eimi Watanabe Zeinab Bashir El Bakri	Peter Lallas	(Robert Bruce Zoellick) Jim Yong Kim
2013	(Alf Jerve) Eimi Watanabe	(Alf Jerve) Eimi Watanabe Zeinab Bashir El Bakri Castro de la Mata	Peter Lallas	Jim Yong Kim
2014	(Eimi Watanabe) Castro de la Mata	(Eimi Watanabe) Zeinab Bashir El Bakri Castro de la Mata Jan Mattsson	Peter Lallas/Dilek Barlas	Jim Yong Kim
2015	Castro de la Mata	Zeinab Bashir El Bakri Castro de la Mata Jan Mattsson	Dilek Barlas	Jim Yong Kim
2016	Castro de la Mata	Zeinab Bashir El Bakri Castro de la Mata Jan Mattsson	Dilek Barlas	Jim Yong Kim
2017	Castro de la Mata	Zeinab Bashir El Bakri Castro de la Mata Jan Mattsson	Dilek Barlas	Jim Yong Kim
2018	(Castro de la Mata) Imrana Jalal	(Castro de la Mata) Jan Mattsson Imrana Jalal Ramanie Kunanayagam	Dilek Barlas	Jim Yong Kim
2019	Imrana Jalal	(Jan Mattsson) Imrana Jalal Mark Goldsmith Ramanie Kunanayagam	Dilek Barlas	(Jim Yong Kim) David Malpass
2020	Imrana Jalal	Imrana Jalal Mark Goldsmith Ramanie Kunanayagam	Dilek Barlas	David Malpass
2021	Imrana Jalal	Imrana Jalal Mark Goldsmith Ramanie Kunanayagam	Dilek Barlas	David Malpass
2022	Ramanie Kunanayagam	Imrana Jalal Mark Goldsmith Ramanie Kunanayagam	(siehe Kap. 6.5.2)	David Malpass
2023	Ramanie Kunanayagam	Ibrahim Palm Mark Goldsmith Ramanie Kunanayagam		Ajay Banga

# [transcript]

## **WISSEN. GEMEINSAM. PUBLIZIEREN.**

transcript pflegt ein mehrsprachiges transdisziplinäres Programm mit Schwerpunkt in den Kultur- und Sozialwissenschaften. Aktuelle Beiträge zu Forschungsdebatten werden durch einen Fokus auf Gegenwartsdiagnosen und Zukunftsthemen sowie durch innovative Bildungsmedien ergänzt. Wir ermöglichen eine Veröffentlichung in diesem Programm in modernen digitalen und offenen Publikationsformaten, die passgenau auf die individuellen Bedürfnisse unserer Publikationspartner\*innen zugeschnitten werden können.

### UNSERE LEISTUNGEN IN KÜRZE

- partnerschaftliche Publikationsmodelle
- Open Access-Publishing
- innovative digitale Formate: HTML, Living Handbooks etc.
- nachhaltiges digitales Publizieren durch XML
- digitale Bildungsmedien
- vielfältige Verknüpfung von Publikationen mit Social Media

Besuchen Sie uns im Internet: [www.transcript-verlag.de](http://www.transcript-verlag.de)

Unsere aktuelle Vorschau finden Sie unter: [www.transcript-verlag.de/vorschau-download](http://www.transcript-verlag.de/vorschau-download)