

Neue Entscheidungsverfahren in der Weltbank

Wie institutionelle Strukturen zu gutem Regieren führen

Der Beitrag untersucht, ob das Verfahren der Weltbank zur Projektvergabe zu sachgerechten Entscheidungen führt. Auf der Grundlage einer geeigneten normativen Konzeption wird dazu ein idealtypisches Verfahrensarrangement identifiziert, das durch die Trennung unterschiedlicher Entscheidungsfunktionen und die Bindung von Entscheidungen an inhaltliche Kriterien auch widerstrebende Akteure systematisch zu sachgerechten Entscheidungen anhält. Es erlaubt den Akteuren nicht mehr, ihre Interessen genau zu kalkulieren und den Entscheidungsprozess durch machtbasiertes Verhandeln (bargaining) wirksam zu beeinflussen. Wir finden dieses Arrangement in einem Teilbereich der Projektvergabe der Weltbank. Die Bank hat verbindliche Umwelt- und Sozialstandards für die Projektbewertung erlassen und ein Inspektionsverfahren eingerichtet, in dessen Rahmen die Einhaltung dieser Richtlinien überprüft werden kann. Allerdings sind andere Gegenstandsbereiche der Projektvergabe bislang ungeregt. Die Untersuchung von fünf Konflikten um die Finanzierung großer Projekte aus der jüngeren Zeit zeigt, dass das Verfahren machtbasierte Interessen dort zuverlässig aussondert, wo fallübergreifende Entscheidungskriterien existieren, während in den ungeregelten Bereichen Verhandlungs- und Abstimmungsmacht dominieren.

1. Einleitung

In diesem Beitrag wird untersucht, ob – und wenn ja, auf welche Weise – die neuen Entscheidungsverfahren der Weltbank sachgerechte Projektvergabeentscheidungen fördern. Die Vergabe von Projektmitteln an Entwicklungsländer durch die Weltbank erfolgt seit einigen Jahren aufgrund von Entscheidungsverfahren, die die Bank an verbindliche Richtlinien binden und sie dadurch einer stärkeren Kontrolle unterziehen. Damit reagierte die Bank auf die starke Kritik von Wissenschaftlern, Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und Mitgliedstaaten an den negativen Auswirkungen der Projekte auf Umwelt und Menschen in den Empfängerländern (z. B. Rich 1998). In der Folge schenkte die Bank nicht nur der guten Regierungsführung (*good governance*) in den Entwicklungsländern mehr Aufmerksamkeit (Theobald 1998), sondern reformierte auch ihre internen Strukturen (Kerler 2007; Stiglitz 2003: 122–126). Die Vergabe von Investitionsprojekten wurde an interne Richtlinien gebunden, die soziale und ökologische Schutzstandards (sogenannte *safeguards*) sowie Verfahren definieren, die während des Projektzyklus eingehalten werden müssen (Holstein 2001: Kap. 3). Überdies können Personen, die von einem Projekt negativ betroffen sind, seither einen Inspektionsausschuss anrufen (Schlemmer-Schulte 1999). Die Reformen stärken die Verantwortlichkeit der Bank gegenüber den Mitgliedstaaten (Woods 2001), den Projektbetroffenen (Fox/Brown 1998: 13) sowie gegenüber der

durch NGOs repräsentierten »Zivilgesellschaft« (Oberthür et al. 2002: 183-203; Verweij/Josling 2003: 3).

Die normative Bewertung von Projektentscheidungen der Weltbank erfordert, dass die Sachgerechtigkeit der betreffenden Entscheidung unabhängig von den situationsbezogenen Präferenzen der Mitgliedstaaten und anderer mächtiger Akteure erfasst wird. Von konstruktivistischer Seite wird im Anschluss an die Habermassche Theorie des kommunikativen Handelns betont, dass nicht das Aushandeln kollektiver Entscheidungen durch mächtige Akteure, sondern die auf Begründungen gestützte Deliberation die Qualität von Entscheidungen in den internationalen Beziehungen steigern kann (z. B. Müller 1994; Schmalz-Bruns 1999; Risse 2000). Auch die moderne (rationalistische) Regulierungstheorie betont, dass sachgerechte Entscheidungen vielfach erst zustande kommen, wenn die Einflussnahme durch mächtige Akteure oder Mehrheiten wirksam unterbunden wird (Majone 1993; Gehring/Krapohl 2007). Dagegen lässt sich weder aus einer einfachen Verhandlungstheorie (*bargaining*) (Elster 1989: 50-96) noch aus dem in der Analyse internationaler Organisationen vorherrschenden Prinzipal-Agenten-Ansatz (Hawkins et al. 2006) ein normatives Kriterium ableiten, das von den aggregierten Präferenzen der Mitgliedstaaten unterscheidbar ist.

Die Übertragung von Entscheidungskompetenzen auf internationale Organisationen wirft stets Probleme der Verantwortlichkeit und Kontrolle auf. Jeder Entscheidungsträger, dem Kompetenzen anvertraut worden sind, muss für sein Handeln verantwortlich gemacht werden können (Grant/Keohane 2005), damit er nicht lediglich seine eigenen Interessen verfolgt (Moe 1990) oder unter den Einfluss mächtiger Interessengruppen gerät (Stigler 1971). Die Gefahr der Verselbstständigung internationaler Organisationen gegenüber ihren Mitgliedern wird auch aus konstruktivistischer Perspektive betont (Barnett/Finnemore 2004). Der Prinzipal-Agenten-Ansatz geht deshalb insbesondere der Frage nach, wie die Mitgliedstaaten einer Organisation (die Prinzipale) das Handeln eines von ihnen ermächtigten Agenten, etwa des Sekretariats, möglichst eng an ihre eigenen Interessen binden können (Nielson/Tierney 2003; Hawkins et al. 2006). Dazu können, neben Sanktionen und Überwachungsmechanismen (Pollack 2003), auch Entscheidungsverfahren (McCubbins et al. 1987) beitragen. Allerdings lässt sich auf diese Weise noch nicht sicherstellen, dass die getroffenen Entscheidungen tatsächlich sachgerecht ausfallen.

Entscheidungsverfahren können so ausgestaltet werden, dass sie sachgerechte Entscheidungen versprechen, ohne die Mitgliedstaaten und/oder andere interessierte Akteure aus dem Prozess auszuschließen. Der modernen Regulierungstheorie zufolge kommen »effiziente« Entscheidungen vielfach nur zustande, wenn Mitgliedstaaten oder Mehrheiten freiwillig auf Einflussnahme in der konkreten Entscheidungssituation verzichten, wie dies im Fall unabhängiger Gerichte, Zentralbanken oder Regulierungsbehörden geschieht (Majone 2001). Die Mitgliedstaaten internationaler Organisationen übertragen Entscheidungskompetenzen jedoch nicht vollständig auf Sekretariate oder andere, von den Mitgliedstaaten unabhängige Entscheidungsträger. Zunächst war vermutet worden, dass auch die Mitgliedstaatenausschüsse der Europäischen Union die auf Machtressourcen gestützte Vertretung par-

tikularer Interessen soweit zurückzudrängen vermögen, dass ein Diskurs über sachgerechte Lösungen entstehen kann und intergouvernementale Verhandlungen in supranationale Deliberation übergehen (Joerges/Neyer 1997; Neyer 2000). Inzwischen zeigt sich jedoch, dass dafür komplexere Entscheidungsverfahren notwendig sind (Gehring et al. 2005).

Zunächst wird aus der Theorie des kommunikativen Handelns eine normative Konzeption der Sachgerechtigkeit derartiger Entscheidungen abgeleitet. Sodann wird der Idealtyp einer institutionalisierten Entscheidungsstruktur entwickelt, die auch mächtige Akteure durch Kriterienbindung und verfahrensinhärente Kontrolle dazu veranlasst, auf *bargaining* zu verzichten und Präferenzen durch den Austausch begründeter Argumente zu verfolgen (Abschnitt 2). Anschließend wird die Anreizstruktur des derzeit bestehenden Verfahrens der Projektvergabe der Weltbank untersucht. Es zeigt sich, dass die Bank aufgrund der Reform des Vergabeverfahrens insbesondere hinsichtlich der Umwelt- und Sozialstandards verbindlich an inhaltliche Entscheidungskriterien gebunden ist, während dies in anderen Bereichen nicht der Fall ist. Wir vermuten deshalb einen unterschiedlichen Grad der verfahrensinduzierten Sachgerechtigkeit der Projekte (Abschnitt 3). Schließlich wird die Funktionsfähigkeit dieses Entscheidungssystems anhand der Auseinandersetzungen im Zusammenhang mit insgesamt fünf Einzelkonflikten aus zwei umstrittenen Großprojekten der vergangenen Jahre geprüft (Abschnitt 4). Wir kommen zu dem Schluss, dass der machtbasierte Interessenausgleich immer dann wirksam durch sachgerechte Entscheidungen ersetzt wird, wenn die Bedingungen des theoretisch abgeleiteten Idealtyps erfüllt sind. Dagegen stößt das Verfahren an Grenzen, wenn verbindliche Entscheidungskriterien fehlen und sich dadurch erweiterte Entscheidungsspielräume für mächtige Akteure öffnen.

2. Institutionelle Anreize zur sachgerechten Entscheidungsfindung

2.1. Normative Implikationen der Koordination in Verhandlungssystemen: *bargaining* und *arguing*

Koordinationsmechanismen und Entscheidungsverfahren haben normative Implikationen, weil sie das »gute Regieren« im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit in unterschiedlicher Weise fördern oder unterlaufen. In der internationalen Entwicklungszusammenarbeit muss insbesondere entschieden werden, welche Projekte gefördert und welche Länder dadurch unterstützt werden sollen. Solche Entscheidungen sind redistributiver Natur (Rittberger/Zangl 2003: 261) und damit anfällig für einen Konkurrenzkampf um öffentliche Gelder. Sie können der Entwicklungsproblematik deshalb besser oder schlechter angepasst sein. In diesem Abschnitt sollen die normativen Implikationen der beiden Koordinationsmodi *bargaining* und *arguing* aus deren jeweiliger Koordinationslogik abgeleitet werden.

Kollektive Entscheidungen können durch *bargaining* erzielt werden, das den Rückgriff auf Machtressourcen im Verhandlungsprozess zulässt. Das Konzept

stammt aus der ökonomischen Verhandlungstheorie (Scharpf 2000). Die Verhandlungsteilnehmer können ihre Präferenzen mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln verfolgen und unerwünschte Ergebnisse, etwa solche, die einen negativen Nettonutzen versprechen, ablehnen. In einem sequenziellen Prozess stellen sie Forderungen und gewähren Konzessionen, bis ein Verhandlungsergebnis erzielt wird (Bartos 1977: 18-22). Um dem Verhandlungspartner größtmögliche Zugeständnisse abzurufen, setzen die Beteiligten ihre Verhandlungsmacht ein (Elster 1989: 69), die in erster Linie aus der Fähigkeit entsteht, glaubwürdig mit dem Ausstieg aus dem Verhandlungsprozess drohen zu können (*exit-Option*). Auf *bargaining* können auch Akteure zurückgreifen, die nicht an der Umsetzung des – wie immer definierten – Gemeinwohls, sondern an der bestmöglichen Durchsetzung ihrer eigenen Interessen interessiert sind. Deshalb ist *bargaining* der natürliche Interaktionsmodus in horizontalen Verhandlungen im »anarchischen« internationalen System.

Kollektive Entscheidungen, die aus *bargaining*-Prozessen hervorgehen, sind für die beteiligten Akteure akzeptabel, aber sie orientieren sich eng an der außerhalb des Verhandlungsprozesses herrschenden Machtverteilung. Ihre Legitimität (Akzeptabilität) ergibt sich aus der Verbesserung jedes Beteiligten gegenüber dem Status quo und aus der Überzeugung jedes Beteiligten, dass unter den gegebenen Bedingungen »nun einmal nicht mehr drin« war. Allerdings wirft die Koordination im *bargaining*-Modus zwei zentrale Probleme auf. *Bargaining*-Lösungen reproduzieren die Verteilung der Machtressourcen unter den beteiligten Akteuren (Scharpf 2000: 208-209), sodass die Präferenzen von Akteuren, die in der Verhandlungssituation schwach sind, kaum im Ergebnis abgebildet werden. Aus einer normativen Perspektive ist jede *bargaining*-Lösung, auf die sich die Beteiligten auf der Grundlage ihrer individuellen Präferenzen und der ihnen zur Verfügung stehenden Machtressourcen verständigen können, gleichermaßen »gut«. Eine gesonderte normative Bewertung ist nicht möglich, weil ein als gültig anerkannter Referenzmaßstab fehlt. Schon das von der Ökonomie angelegte Kriterium der Effizienz lässt sich nicht mehr auf die Koordinationslogik von *bargaining*-Prozessen zurückführen.

Kollektive Entscheidungen können auch im Interaktionsmodus des *arguing* fallen, der allein auf dem Austausch und der gemeinsamen Bewertung begründeter Argumente beruht. Die Grundlage dafür liefert die Theorie des kommunikativen Handelns (Habermas 1988), an die im Rahmen der Internationalen Beziehungen zunehmend Anschluss gesucht wird (Risse 2000; Müller 2004; Deitelhoff 2006). Das von Elster (1998) entwickelte und von anderen Autoren (Holzinger 2001a; Gehring 2002: 107-114) ausgebaute Konzept des *arguing* ist deutlich enger als die breit angelegte Theorie des kommunikativen Handelns auf die Koordinationslogik von Argumentationsprozessen zugeschnitten. Ausgangspunkt ist eine Konfliktsituation, in der zwei Akteure unterschiedliche Geltungsansprüche über die Wahrheit einer Tatsachenbehauptung oder die Richtigkeit einer Norm erheben. Jeder Geltungsanspruch muss durch eine Begründung gestützt werden. Im Verlauf des Diskursverfahrens werden die Begründungen geprüft und bewertet, sodass die beteiligten Akteure in einen gemeinsamen Lernprozess eingebunden werden. Im Erfolgsfall entsteht am Ende eine gemeinsame Überzeugung darüber, welcher Geltungsan-

spruch dieser Prüfung am besten standgehalten hat (Habermas 1973, 1999: 119-121).

Im Unterschied zum *bargaining*-Prozess umfasst der Diskurs zwei Entscheidungsstufen. Im Rahmen eines Begründungsdiskurses müssen die Teilnehmer sich zunächst auf abstraktere Kriterien verständigen, auf deren Grundlage Konflikte über Geltungsansprüche entschieden werden können (Saretzki 1996: 34). Die Kriterien geben Auskunft darüber, welchen Anforderungen eine richtige Entscheidung genügen muss. Dieser Verfahrensschritt kann implizit erfolgen, wenn die Kriterien unstrittig bzw. von vornherein bekannt sind. Sodann werden die erhobenen Geltungsansprüche und die sie begleitenden Begründungen im Rahmen eines Anwendungsdiskurses anhand der akzeptierten Kriterien geprüft. Dieser Teildiskurs beschränkt sich darauf zu prüfen, welcher Geltungsanspruch die zuvor festgelegten Kriterien am besten erfüllt.

Die Entscheidungsfindung im *arguing*-Modus setzt voraus, dass die Teilnehmer auf den Einsatz ihrer Machtressourcen verzichten (Müller 1994; Risse 2000), während partikulare Interessen durchaus eine Rolle spielen können. Die Plausibilität eines Arguments lässt sich nur durch die ihm inhärente Überzeugungskraft, nicht durch Drohungen und Versprechungen steigern. Ein Diskurs kann sich deshalb nur entwickeln, wenn die Beteiligten davon absehen, verfügbare Machtressourcen in den Verhandlungsprozess einzubringen, sodass allein der »eigentlich zwanglose Zwang des besseren Arguments« (Habermas 1988: 52) den Ausschlag gibt. Habermas hat diese Bedingung in seinem Konzept der idealen Sprechsituation zusammengefasst. Eine solche Situation ist dadurch gekennzeichnet, dass alle Akteure dieselbe Chance haben, ihre Argumente darzustellen, ohne durch äußere Einwirkungen oder durch Zwänge, die sich aus der Kommunikation selbst ergeben, behindert zu werden (Habermas 1973: 24). Diese Voraussetzung ist natürlich außerordentlich anspruchsvoll. Insbesondere können Argumentationsprozesse im Rahmen realer Verhandlungen leicht durch Interventionen im *bargaining*-Modus gestört werden. Das Diskursverfahren schließt dagegen nicht aus, dass die Beteiligten partikulare Interessen haben und sie auch verfolgen – solange dies durch Argumente geschieht. Die sachliche oder normative Richtigkeit eines mit besonders überzeugenden Argumenten vorgetragenen Geltungsanspruchs gilt unabhängig von den Motiven, mit denen er ursprünglich einmal erhoben worden war.

Aus *arguing*-Prozessen gehen kollektive Entscheidungen hervor, deren sachliche oder normative Richtigkeit anhand allseits anerkannter Kriterien besonders gründlich geprüft worden ist. Die Akzeptabilität eines diskursiv erzielten Ergebnisses beruht ausschließlich darauf, dass die vorgetragenen Begründungen (im Vergleich zu denen aller Alternativlösungen) besonders überzeugend sind. Anders als die Ergebnisse von *bargaining*-Prozessen sind sie weder durch die Machtverteilung unter den beteiligten Akteuren, noch durch ihre eigene Verteilungswirkung beeinflusst. Eine Entscheidung kann vielmehr gerade deshalb als sachlich oder normativ richtig angesehen werden, weil Machteinflüsse und Verteilungswirkung keine Rolle spielen. Es kann jedoch nicht ausgeschlossen werden, dass die Umsetzung einer solchen Entscheidung für einige Betroffene zu Kooperationsverlusten führt. Wenn

diese Akteure sich als rationale Egoisten verhalten, werden sie die freiwillige Umsetzung auch dann ablehnen, wenn sie die Entscheidung als sachlich oder normativ richtig ansehen.

Regulierungsentscheidungen, die aus einem Diskurs hervorgehen oder einer diskursiven Überprüfung standhalten, sind besonders sachgerecht (Gehring 2005). Regulierungsentscheidungen können danach unterschieden werden, inwieweit sie zur Lösung oder zur gemeinsamen Bearbeitung kollektiv identifizierter Probleme führen. Die moderne Regulierungstheorie geht davon aus, dass sachgerechte Regulierungsentscheidungen gerade nicht auf der Grundlage einer gegebenen Machtverteilung, wie sie sich in *bargaining*-Prozessen und bei Mehrheitsentscheidungen widerspiegelt, sondern »deliberativ« oder durch unabhängige Agenturen getroffen werden sollten (Majone 1993), die hinreichend stark vor dem Einfluss mächtiger (politischer) Akteure geschützt sind (Majone 2001; Gehring/Krapohl 2007). Damit wird auch deutlich, dass die normative Qualität einer solchen Entscheidung letztendlich nicht darauf beruht, dass sie tatsächlich aus einem Diskurs hervorgeht, sondern vielmehr darauf, dass sie einer diskursiven (d. h. einer auf Begründung beruhenden und an Kriterien gemessenen) Prüfung standhält. Dem entspricht auch das allgemeine Diskursprinzip, die Grundlage der Diskursethik: »Gültig sind genau jene Handlungsnormen, denen alle möglicherweise Betroffenen als Teilnehmer an rationalen Diskursen zustimmen *könnten*« (Habermas 1992: 138, unsere Hervorh.).

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass Regulierungsentscheidungen, die entweder selbst aus Diskursprozessen hervorgehen oder aber einer diskursiven Prüfung standhalten, aus normativer Sicht gegenüber solchen Entscheidungen vorzuziehen sind, die aus machtbasierten Entscheidungsprozessen hervorgehen. Dies liegt daran, dass die zentrale Einflussressource im Entscheidungsprozess von Macht auf Begründung umgestellt wird. Wie andere kollektive Entscheidungsverfahren bewahren auch Argumentationsprozesse nicht vor Fehlentscheidungen, die etwa auf Korruption, Ignoranz oder dem bürokratischen Desinteresse der Entscheidungsträger beruhen. Aber sie klammern *den* zentralen Störfaktor für wohlbegründete Regulierungsentscheidungen, nämlich die Machtverteilung, systematisch aus. Allerdings setzen sie voraus, dass allgemein akzeptierte Entscheidungskriterien bestehen oder entwickelt werden können. Dies gilt auch für die Projektvergabeentscheidungen der Weltbank. Obwohl das Wissen über geeignete Entwicklungsstrategien stets begrenzt ist, verspricht die diskursive Entscheidungsfindung die Auswahl qualitativ hochwertiger, d. h. »sachgerechter« Projekte.

2.2. Diskursive Entscheidungen über Wahrheitsfragen in einfachen Verhandlungssystemen

Können die Entscheidungsprozesse internationaler Institutionen so ausgestaltet werden, dass die erzeugten Entscheidungen nicht durch die Machtverteilung unter den beteiligten Akteuren beeinflusst werden und der diskursiven Problemlösung dadurch Raum bieten? Entscheidungsverfahren stellen verhaltenslenkende Opportunitäts-

strukturen dar. Dass Institutionen auch auf widerstrebende Akteure verhaltenslenkend wirken können, wissen wir aus der langjährigen Regimeforschung (Zürn 1998). Damit eine diskursive Entscheidungsfindung entstehen kann, darf ein Argumentationsprozess nicht durch den Rückgriff interessierter Akteure auf ihre Machtressourcen unterlaufen werden. Anders als in der jüngsten Runde der ZIB-Debatte um die Rolle des kommunikativen Handelns in der internationalen Politik geht es also nicht lediglich darum, ob reale Verhandlungsteilnehmer irgendwann im Rahmen eines Verhandlungsprozesses auch einmal zu Begründungen greifen können (bes. Holzinger 2001a). Stattdessen steht in Frage, ob die Entscheidungsstrukturen internationaler Institutionen so ausgestaltet werden können, dass sich Entscheidungen trotz der Präsenz mächtiger Akteure, besonders der Mitgliedstaaten, entweder auf Diskurse zurückführen lassen oder aber den normativen Anforderungen des Diskursprinzips standhalten.

Um die normativen Anforderungen des Diskursprinzips erfüllen zu können, müssen die Entscheidungsstrukturen auch solche Akteure, die ihr Verhalten nicht von der bestmöglichen Umsetzung des Gemeinwohls abhängig machen, systematisch dazu bringen, sich auf einen diskursiven Entscheidungsprozess einzulassen oder dessen Ergebnisse jedenfalls zu akzeptieren. Derartige Akteure werden dies nur freiwillig tun, wenn mindestens eine der beiden folgenden Bedingungen erfüllt ist, nämlich (1) wenn sie ein systematisches Interesse daran gewinnen, sich *zum eigenen Vorteil* durch wohlbegründete Argumente überzeugen zu lassen; oder (2) wenn sie die Möglichkeit verlieren, ihre Machtressourcen zur Förderung ihrer Interessen wirksam einsetzen zu können. Zur theoretischen Prüfung der Anreizwirkungen institutioneller Entscheidungsstrukturen gehen wir von rationalen Nutzenmaximierern aus, die für die diskursive Entscheidungsfindung *systematische* Probleme aufwerfen. Durch diese Annahme wird keineswegs ausgeschlossen, dass *einzelne Akteure* auch intrinsisch motiviert sein können, im Rahmen internationaler Entscheidungsprozesse freiwillig auf die bestmögliche Durchsetzung ihrer Partikularinteressen zu verzichten, wenn dies zur Umsetzung eines – wie immer definierten – Gemeinwohls notwendig ist. Aber derartige Akteure bedürfen der institutionellen Anreizwirkung nicht.

Einfache Verhandlungssysteme bieten rationalen Nutzenmaximierern keine institutionellen Anreize, in den Modus des *arguing* zu wechseln, aber sie schließen die diskursive Klärung von Wahrheitsfragen auch nicht aus. Einfache Verhandlungsrunden, in deren Rahmen die zukünftigen Normadressaten alle Entscheidungen gemeinsam fällen, lassen die Koordination in den beiden Modi des *bargaining* und des *arguing* gleichermaßen zu. Deshalb schaffen sie keine spezifischen Anreize zum Wechsel in den *arguing*-Modus. Dies schließt aber nicht aus, dass Teilfragen auch in diesem Rahmen diskursiv geklärt werden können. Auch rationale Nutzenmaximierer brauchen zuverlässige Informationen über die empirischen Rahmenbedingungen ihres Handelns, um ihre situationsbezogenen Präferenzen sinnvoll festlegen zu können. Weil sich zuverlässige Antworten darauf nicht im *bargaining*-Modus durch den Rückgriff auf Machtressourcen finden lassen, widerspricht es nicht ihrem grundsätzlichen Interesse, sich auf einen solchen Diskurs über Wahrheitsfragen ein-

zulassen und ihre Präferenzen ggf. auch an neue Erkenntnisse anzupassen. Die derart festgelegten Präferenzen können sie anschließend unter Rückgriff auf die verfügbare Verhandlungsmacht verfolgen.

Die diskursive Klärung entscheidungsrelevanter Wahrheitsfragen lässt sich durch das Schaffen von Schutzräumen im Rahmen internationaler Verhandlungen stärken. Wenn solche Fragen im Rahmen separater Verhandlungsforen bearbeitet werden, wird es wahrscheinlicher, dass dies in diskursiver Form geschieht. Das neu errichtete, der eigentlichen Entscheidungsstufe vorgelagerte fachliche Gremium kann sich dann auf die relevanten Wahrheitsfragen konzentrieren, weil es ausdrücklich nicht mit der Entscheidung über Verteilungsfragen betraut ist. Würde es dennoch im *bargaining*-Modus operieren, verlöre es unweigerlich jeden weiteren Einfluss, weil es keine Erkenntnisse bereitstellen könnte, die für die nachgelagerte Entscheidungsstufe relevant sind. Deshalb wird es für die Staaten rational, fachkundige Vertreter zu entsenden, die in der Lage sind, überzeugende Argumente zu formulieren, sodass eine Tendenz zur Besetzung derartiger Gremien durch technische Experten entsteht (Gehring 2002: 168).

Die funktionale Ausdifferenzierung des ursprünglich einheitlichen Entscheidungsprozesses durch die separate Bearbeitung von Wahrheitsfragen im Rahmen spezialisierter Entscheidungsforen hat begrenzte Folgen für den sich anschließenden politischen Entscheidungsprozess. Wenn die entscheidungsrelevanten Wahrheitsfragen an dafür spezialisierte Sondergremien ausgelagert werden, spezialisiert sich das politische Entscheidungsgremium auf das Ausbalancieren von Präferenzen im *bargaining*-Modus. Allerdings geschieht dies nun im Licht der diskursiv ermittelten Ergebnisse zu den entscheidungsrelevanten Wahrheitsfragen. Damit steigt die Wahrscheinlichkeit, dass die Präferenzen der Verhandlungsteilnehmer auf einer besonders gut abgesicherten Informationsbasis beruhen. Wenn die Fachgremien Entscheidungsalternativen bewerten oder gar eine besonders sachgerechte Option zur Annahme empfehlen (Krapohl 2003), übernehmen sie zusätzlich eine agendasetzende Funktion (Pollack 1997). Eine abweichende Entscheidung ist dann mit erhöhten Kosten verbunden, weil ihr opportunistischer Charakter offensichtlich wird (Gehring 1999). Allerdings hindert die separate Bearbeitung von Wahrheitsfragen das nachgeschaltete politische Entscheidungsgremium nicht systematisch daran, Entscheidungen vorwiegend auf der Grundlage der gegebenen Machtverteilung zu fällen.

2.3. Anreize zur diskursiven Entscheidungsfindung durch Regelsetzung und kontrollierte Regelanwendung

Das Diskursprinzip erlaubt aber auch eine andere Form der funktionalen Differenzierung von Entscheidungsprozessen, durch die die Entwicklung von Entscheidungskriterien und deren Anwendung im Einzelfall systematisch voneinander getrennt werden. Beide Entscheidungsfunktionen müssen im Rahmen eines Diskurses erfüllt werden. Sie können jedoch unterschiedlichen Akteuren und Entschei-

dungsforen zugewiesen werden. Sowohl die Entwicklung fallübergreifend geltender Entscheidungskriterien als auch deren Anwendung auf den Einzelfall haben unmittelbar politische (d. h. normative) Bedeutung. Durch die vertikale Differenzierung eines Entscheidungsprozesses entsteht eine Ebenenhierarchie (Gehring et al. 2007). Auf der Normsetzungsebene treffen politische Akteure (im Rahmen internationaler Institutionen in der Regel die Mitgliedstaaten) grundsätzliche Entscheidungen über die Verfahren und die inhaltlichen Kriterien, auf denen die Einzelfallentscheidungen beruhen sollen. Auf der Normanwendungsebene entscheiden dieselben oder andere Akteure über einzelne Fälle oder kleinteiligere Regeln im Lichte der nunmehr geltenden Kriterien. Diese Form der funktionalen Differenzierung von Entscheidungsprozessen kommt der von Fritz Scharpf (2000: 229) empfohlenen Trennung von Verteilungs- und Produktionsdimension nahe und unterscheidet sich fundamental von der Auslagerung empirischer Wahrheitsfragen aus dem politischen Entscheidungsprozess (siehe Abschnitt 2.2). Die diskursfördernde Wirkung institutionalisierter Entscheidungsverfahren beruht auf den unmittelbaren Auswirkungen dieser Form der Differenzierung auf alle beteiligten Teilentscheidungsprozesse.

Die Trennung der beiden Entscheidungsfunktionen ändert das Kalkül der auf der Normsetzungsebene tätigen politischen Akteure dramatisch. Diese Akteure beschränken sich darauf, an dieser Stelle lediglich die inhaltlichen Kriterien, auf deren Grundlage spätere Einzelfallentscheidungen getroffen werden sollen, sowie die Verfahren festzulegen, nach denen dies geschehen soll. Dies muss sorgfältig geschehen, weil diese Regeln Aufgaben und Handlungsspielräume der nachfolgenden Entscheidungsgremien festlegen und die Grundlage dafür schaffen, diese Gremien zu kontrollieren und zur Rechenschaft zu ziehen (Pollack 2003: 22-23). Die Akteure können ihre Präferenzen nun jedoch nicht mehr opportunistisch auf den Einzelfall bezogen, sondern nur noch insgesamt für die fallübergreifend geltenden Regeln bestimmen. Deshalb wird es außerordentlich schwer, fallspezifische Sonderinteressen wirksam zu vertreten. Überdies wird die Kalkulation des aggregierten Gesamtinteresses rasch sehr komplex (Brennan/Buchanan 1985: 29). Da die festzulegenden Kriterien und Verfahren auch auf noch unbekannte Fälle Anwendung finden, operieren die Beteiligten zusätzlich unter einem Rawlschen »Schleier des Nichtwissens«. John Rawls hat darauf hingewiesen, dass rational handelnde Akteure, die ihre Präferenzen nicht bestimmen können, sich in einem Urzustand befinden und nahezu automatisch zu unparteiischen (»gerechten«) Entscheidungen gelangen (Rawls 1979: 136-142). Insgesamt gewinnen auch rationale Nutzenmaximierer ein Interesse daran, gemeinsam solche Kriterien zu identifizieren, deren Anwendung insgesamt akzeptable Ergebnisse verspricht, sofern sie nicht in allen Einzelfällen sehr homogene Interessen haben.

Die Trennung der Entscheidungsfunktionen hat auch unmittelbare Folgen für das Kalkül der Akteure, die Anwendungsentscheidungen treffen. Auf der nachgelagerten Ebene werden relativ kleinteilige Entscheidungen getroffen, die einen unmittelbaren Interessenausgleich in der Regel nicht zulassen. Überdies impliziert jede Entscheidung für die beteiligten Akteure im Vergleich zu dem Gesamtprojekt nur sehr begrenzte Gewinne oder Verluste. Damit entstehen die typischen Zwänge des

»Regierens im Ausschuss« (*committee governance*) (Sartori 1987: 227-232). Unter diesen Bedingungen würde die Ablehnung jeder Entscheidung mit unerwünschten Verteilungsfolgen fast unweigerlich zu einer vollständigen Blockade des Entscheidungsprozesses – und damit zur Aufgabe der insgesamt erwarteten Kooperationsgewinne – führen. Wenn es jedoch gelingt, die Einzelentscheidungen implizit zu einem Wiederholungsspiel zu verknüpfen (Axelrod 1984), ohne ein insgesamt verhandeltes Paket zu schnüren, kann sich aufgrund der Zwänge des Regierens im Ausschuss langfristig kooperatives Entscheidungsverhalten durchsetzen.

Mit den vorgegebenen Entscheidungskriterien verfügen die Beteiligten über einen externen Orientierungspunkt (*focal point*) (Schelling 1995: 99-118) in den Verhandlungen. Da ein allseits vorteilhafter Ausgleich der Interessen aufgrund der Kleinteiligkeit der Entscheidungssituation im Einzelfall nicht möglich ist, kann die Blockade des Entscheidungsprozesses nur verhindert werden, wenn jeder der beteiligten Akteure weiß, in welchen Fällen von ihm Kompromisse erwartet werden und bei welchen Fragen er selbst Kompromissbereitschaft seiner Verhandlungspartner erwarten darf. Gemeinsam bedürfen die Akteure also eines allseits akzeptierten Orientierungspunktes. Dafür gibt es zunächst mehrere Möglichkeiten. Insbesondere könnte neben der an den Kriterien orientierten Lösung auch die von der jeweils mächtigeren Akteursgruppe präferierte Lösung in Frage kommen. Die Problematik weist damit die Struktur eines Koordinationsspiels mit Verteilungskonflikt (*battle of the sexes*) auf. Bereits die Existenz der im Rahmen eines vorgelagerten Entscheidungsprozesses verabschiedeten, verbindlich vorgegebenen Entscheidungskriterien erhöht jedoch die Wahrscheinlichkeit, dass der an diesen Kriterien ausgerichtete Orientierungspunkt anerkannt wird. Die im Verhandlungsprozess schwächere Akteursgruppe wird sich schwer tun, systematisch solche Entscheidungen zu akzeptieren, die nicht nur ihren Präferenzen, sondern auch den verbindlichen Kriterien widersprechen. Überdies haben Akteure, die in einem konkreten Konflikt kein unmittelbares Interesse verfolgen, keinen Grund, systematisch regelwidrige Entscheidungen zu unterstützen und stärken damit das Lager der Befürworter kriterienorientierter Entscheidungen. Auf diese Weise werden die Spielräume der beteiligten Akteure für einen auf *bargaining* gestützten Interessenausgleich jenseits der Kriterien erheblich beschnitten. Dadurch entsteht Raum für einen Diskurs über die (an den vorgegebenen Regeln gemessen) sachgerechteste Lösung.

Die Regelbindung der Anwendungsentscheidungen und die damit einhergehende Beschränkung der *bargaining*-Fähigkeit der Entscheidungsträger lässt sich verstärken, indem die Entscheidungskompetenzen nicht einem, sondern mehreren unterschiedlichen Gremien zugewiesen werden. Insbesondere können Gremien geschaffen werden, die auf die Überwachung der Einhaltung des verbindlichen Regelwerkes spezialisiert sind. Auf diese Weise wird die Verbindlichkeit der Regeln aufgewertet; es entstehen die Grundlagen eines organisationsinternen »Verwaltungsrechts« (Shapiro 2001). Überdies kann die Klärung der kognitiven Grundlagen, auf denen auch eine einzige Anwendungsentscheidung trotz ihrer Kleinteiligkeit stets beruht, einem oder gar mehreren Spezialgremien übertragen werden. Damit entsteht im Rahmen eines umfassenderen Regulierungsprozesses eine hori-

zonale Differenzierung des Entscheidungsprozesses, wie sie im Abschnitt 2.2 untersucht worden ist. Insgesamt führt die Errichtung derartiger Entscheidungsketten dazu, dass die Spielräume des eigentlichen Entscheidungsgremiums zur beliebigen – und deshalb auch durch *bargaining* erzielbaren – Entscheidungsfindung noch einmal drastisch beschnitten werden (Gehring 2005: 56-60). Die beteiligten Subsysteme unterliegen jeweils spezifischen Begründungszwängen, sodass die Wahrscheinlichkeit für besonders gut begründete (und durch Machteinflüsse besonders wenig verzerrte) Entscheidungen wächst.

Wenn Entscheidungsverfahren auf der institutionalisierten Trennung der beiden Entscheidungsfunktionen der Kriterienbildung und der Kriterienanwendung im Einzelfall beruhen, entziehen sie den beteiligten Akteuren systematisch die Fähigkeit, Koordinationsprozesse durch den Rückgriff auf Verhandlungsmacht wirksam zu beeinflussen. In Bezug auf die Entwicklung von Entscheidungskriterien werden die Möglichkeiten zur Bildung und Vertretung fallspezifischer Partikularinteressen sehr stark beschnitten. In Bezug auf die Anwendungsentscheidungen beschränkt die eng strukturierte Entscheidungssituation hingegen den Spielraum für beliebige Entscheidungen – und damit auch für solche, die auf *bargaining* beruhen – wirksam durch die Bindung an die vorgegebenen Entscheidungsregeln. Wo diese Mechanismen gemeinsam wirken, wird *bargaining* unmöglich – und damit entfällt der zentrale Grund, aus dem rationale Nutzenmaximierer, die über Machtressourcen verfügen, sich in der Regel nicht auf diskursive Entscheidungsprozesse einlassen. Darüber hinaus sinkt auch die Gefahr, dass die mit Anwendungsentscheidungen betrauten Organe von den Interessen besonders starker Akteure dominiert werden (*agency capture*) (Stigler 1971), eigene Interessen verfolgen (z. B. Majone 1994: 293) oder bürokratische Kulturen und Routinen (Barnett/Finnemore 2004: 16-45) herausbilden und auf diese Weise die unvoreingenommene Suche nach den am besten begründbaren Lösungen beeinträchtigen.

Auf dieser theoretischen Grundlage formulieren wir die folgenden beiden Hypothesen: (1) Wir erwarten, dass die auf Verhandlungsmacht basierte Entscheidungsfindung auch im Rahmen der Weltbank zurückgedrängt wird, wenn die Mitgliedstaaten durch die Verregelung des Entscheidungsverfahrens und seine Ausdifferenzierung so an verbindliche Entscheidungskriterien gebunden werden, dass Spielräume für beliebige Entscheidungen drastisch reduziert oder ganz beseitigt werden. (2) Umgekehrt erwarten wir, dass diese Wirkung nicht eintritt, wenn die Mitgliedstaaten nicht durch geeignete Entscheidungsverfahren systematisch daran gehindert werden, ihre Präferenzen auch durch Rückgriff auf ihre Machtressourcen zu verfolgen. Hypothese 1 kann als widerlegt gelten, wenn die Entscheidungen zur Projektvergabe im Rahmen der Weltbank trotz der Existenz entsprechender institutioneller Anreize erkennbar auf der Grundlage der Verhandlungsmacht getroffen werden bzw. wenn die Ergebnisse sich nur durch den Einsatz von Verhandlungsmacht sinnvoll erklären lassen. Hypothese 2 sehen wir als widerlegt an, wenn die beteiligten Akteure auch in solchen Fällen systematisch auf den Einsatz von Verhandlungsmacht verzichten, in denen entsprechende Anreizstrukturen fehlen. Wir untersuchen also, ob das Verfahren systematisch in der Lage ist, den Einfluss partikularer Inter-

essen abseits des durch die Regeln vorgegebenen Rahmens zu begrenzen, wie es für *bargaining*-Prozesse bei entsprechender Interessenlage der Staaten zu erwarten wäre. Dagegen verzichten wir aufgrund der empirischen Untersuchungsschwierigkeiten (Holzinger 2001b) darauf, für einzelne Sprechakte oder gar für mehrstufige Entscheidungsprozesse zu untersuchen, ob die jeweils beteiligten Akteure tatsächlich ausschließlich durch den Austausch begründeter Argumente zu einer allseits getragenen Überzeugung gelangt sind.

3. Die Projektvergabeverfahren der Weltbank

Die Weltbank stellt eine internationale Organisation mit einem klassischen Design dar (Rittberger/Zangl 2003: 98-114). Im Jahr 1944 auf der Konferenz in Bretton Woods gegründet, verfügt die Bank über ein Plenarorgan, den Gouverneursrat, der einmal jährlich zusammentritt und die grundlegende Entwicklungsrichtung der Bank bestimmt. Über die Kreditvergabe entscheidet das von den Mitgliedstaaten besetzte Exekutivdirektorium. Die Entscheidungen werden vom Sekretariat der Weltbank vorbereitet. Obwohl diese Grundstruktur bis heute fortbesteht, haben die Reformen der 1990er Jahre in Teilbereichen des Projektvergabeverfahrens zu einer dramatisch veränderten Entscheidungsrationaltät geführt.

3.1. Das »alte« Entscheidungsverfahren

Bis Ende der 1980er Jahre verfügte die Bank im Bereich der Projektvergabe ausschließlich über ein zweistufiges Entscheidungsverfahren. In der ersten Stufe bereite das Sekretariat mit seinen fast 10.000 Angestellten (Tetzlaff 1996: 60-63) die Projekte vor. In der zweiten Stufe entschieden die Staatenvertreter im Exekutivdirektorium über die Finanzierung und gaben die Mittel frei. Verbindliche inhaltliche Entscheidungskriterien gab es nicht.

Durch die Übertragung der fachlichen Projektvorbereitung an das Sekretariat wurde die Funktion der Klärung von Wahrheitsfragen aus dem politischen Entscheidungsprozess ausgelagert, um die Expertise im Vergabeverfahren zu stärken. Der Gründungsvertrag verpflichtet die Bank, ausschließlich auf Basis ökonomischer Kriterien – also auf sachlicher Grundlage – zu entscheiden (*Articles of Agreement*, Art. IV, Abs. 10).¹ Die Delegation der Aufgaben der Projektidentifizierung, -planung und -bewertung an das Sekretariat versprach ökonomisch und technisch solide, durch politische Überlegungen möglichst wenig beeinflusste Entwürfe (Hawkins et al. 2006: 13-15). Die unparteiische Haltung des Sekretariats wurde dadurch begünstigt, dass die Angestellten direkt vom Sekretariat beschäftigt und nicht durch die Mitgliedstaaten benannt wurden (*Articles of Agreement*, Art. V, Abs. 5). Das Sekre-

1 Die Artikel des Gründungsvertrags veröffentlicht die Weltbank auf ihrer Internetseite www.worldbank.org im Bereich »About the World Bank« unter »Organization«; 12.9.2007.

tariat hat sich einen Ruf als weltweit führende Denkfabrik für Fragen der Entwicklungspolitik erworben (Ritzen 2005: 71-80).

Die Entscheidungssituation im Exekutivdirektorium wurde durch den Vergabevorschlag des Sekretariats geprägt, aber nicht bestimmt. Im Rahmen des zweistufigen Verfahrens übernahm das Sekretariat die Funktion eines starken *agenda-setters* für die sich anschließende Entscheidungsphase (allgemein Pollack 2003: 47-49; vgl. für den Internationalen Währungsfonds Gould 2006: 147-149). Ohne die Vorlage des Sekretariats konnte das Exekutivdirektorium keine Vergabeentscheidung treffen. Da Projekte nicht nach politischen Gesichtspunkten vergeben werden durften, war dem nachfolgenden Entscheidungsgremium offenkundig die Funktion einer fachlichen Kontrollinstanz zugedacht. Allerdings war diese Funktion nicht institutionell abgesichert. Vielmehr genoss das Exekutivdirektorium de facto eine unbegrenzte Veto-Möglichkeit, denn Projekte kamen nur mit seiner Zustimmung zustande.² Damit bestand auch für das Sekretariat ein gewisser Anreiz, die im Exekutivdirektorium vorherrschende Interessenkonstellation zu berücksichtigen, um die Vorlage solcher Projekte zu vermeiden, die am Ende keine Mehrheit fänden. Insofern wohnte dem Verfahren die Tendenz inne, die eigentlich gewünschte Differenzierung der beiden Entscheidungsfunktionen in der Praxis zu unterlaufen.

Die Exekutivdirektoren konnten im alten Entscheidungsverfahren ihre nationalen Interessen relativ ungehindert verfolgen. Vor allem die sieben großen Anteilseigner, die eigene Vertreter in das heute 24-köpfige Exekutivdirektorium entsenden (USA, Japan, Deutschland, Frankreich, Vereinigtes Königreich, Russland und Saudi Arabien), erhielten oft Anweisungen direkt aus den Hauptstädten. Ähnlich interessengeleitet konnten Exekutivdirektoren auftreten, die mehrere Länder mit einer homogenen Interessenstruktur vertraten. Aus geopolitischen Motiven erlebte die Bank deshalb oft Entscheidungen, die in Hinblick auf das langfristige Kooperationsinteresse nicht vertretbar waren (Rondinelli 1983: 85-86). Ein Beispiel dafür bietet der Assuan-Hochdamm in Ägypten. Das Sekretariat befürwortete den 1953 gestellten Antrag zur Finanzierung des Großprojektes, weil es erheblich zur wirtschaftlichen Entwicklung Ägyptens beizutragen versprach. Die Finanzierung durch die Weltbank scheiterte jedoch aufgrund politischer Interessen. Die diplomatische Anerkennung Chinas durch Ägypten im Mai 1956 sorgte bei den großen Anteilseignern USA und Großbritannien für so großen Unmut, dass das Sekretariat von dem Projekt Abstand nahm, um einer Abstimmungsniederlage vorzubeugen (Mason/Asher 1973: 627-642; Gwin 1997).

3.2. Krise der Weltbank und Reform des Vergabeverfahrens

Die Krise der Weltbank und die Reform des Vergabeverfahrens wurden allerdings nicht durch die latente Gefahr der Repolitisierung ausgelöst, sondern durch die

2 Seit 1992 durchlaufen Kredite geringer Höhe ein verkürztes Verfahren. Im Rahmen der *streamlined procedure* entfällt die Präsentation im Exekutivdirektorium, es sei denn, ein Direktor wünscht eine Befassung des Direktoriums (Shihata 2000b: 645-655).

schleichende Verselbstständigung des Sekretariats (Nielson/Tierney 2003: 253-260). Bürokratische Systeme neigen dazu, Regeln und Routinen zu entwickeln und diese rücksichtslos zu verfolgen (Barnett/Finnemore 2004: Kap. 1). Für neue Anliegen, die von außen herangetragen werden, sind sie deshalb oft wenig empfänglich. Für das Sekretariat der Weltbank galt dies in besonderem Ausmaß, weil es die Methoden der Entwicklungspolitik selbst maßgeblich entwickelte (Mason/Asher 1973) und weil die Bank sich zunehmend auch selbst refinanzierte (Goldman 2005: 66-67). Bis Ende der 1980er Jahre war das Exekutivdirektorium zudem zu einer umfassenden inhaltlichen Kontrolle der Projekte gar nicht in der Lage. Den Direktoren fehlten geeignete Maßstäbe zur Bewertung der Projekte. Darüber hinaus mangelte es ihnen auch an Kapazität, um den Inhalt der unterbreiteten Entwicklungsprojekte detailliert analysieren zu können (Nielson/Tierney 2003: 260), weil sie nur über kleine Stäbe verfügten, die mit der Analyse der oft mehrere Bände starken Projektunterlagen überfordert waren. Allein die USA erstellten mit Hilfe der heimischen Ministerien eine detaillierte Analyse der vorgebrachten Projekte (Gwin 1997: 247).

Die Weltbank hatte große Schwierigkeiten, den Schutz von Umwelt, natürlichen Ressourcen und sozialen Gemeinschaften, der im Laufe der 1970er und 1980er Jahre in der Entwicklungspolitik zum Thema wurde, in ihre Arbeit zu integrieren. Seit ihrer Gründung hatte sie sich primär auf ökonomische Fragen konzentriert (Nielson/Tierney 2003: 252). Als Bank richtete sie besonderes Augenmerk auf die Sicherheit der verliehenen Kredite. In den 1960er Jahren begann sie zwar einen ökonomischen Analyserahmen im Bereich der Armutsreduzierung zu entwickeln, der aber im Wesentlichen auf makroökonomischen Variablen (z. B. Wirtschaftswachstum) fußte.

Erste institutionelle Innovationen der Bank hatten nur begrenzte Folgen. Zwar gab das Sekretariat sich schon 1975 erste Umweltrichtlinien (Wade 1997: 616-624). Dabei handelte es sich jedoch um unverbindliche Empfehlungen mit der Funktion einer einfachen »Checkliste« (Wade 1997: 633), die in der Praxis überdies kaum eingehalten wurden (Shihata 2000a: 41; Rich 1998). Das Umweltbüro der Weltbank war im Vergleich zur Größe des restlichen Sekretariats von marginaler Bedeutung. 1977 hatte es nur einen einzigen Mitarbeiter, von dem Robert Wade berichtet, dass er in 45 Tagen rund 100 Projekte auf Umweltauswirkungen analysierte (Wade 1997: 627-629). Als die Umweltpolitik der Bank zwischen 1984 und 1987 bereits unter scharfem Beschuss stand, verfügte das Umweltbüro über gerade einmal fünf Mitarbeiter. Darüber hinaus trat es erst sehr spät in den Projektzyklus ein und musste deshalb annähernd durchgeplante Projekte auf ihre Umweltauswirkungen hin untersuchen (Wade 1997: 627-629, 667).

Die fehlende Integration des Umweltschutzes führte in den 1980er Jahren zu einer Krise der Weltbank und öffnete ein *policy window* (Kingdon 1995: 165-179) für größere Reformen. Umwelt-NGOs machten auf die defizitäre Umweltbilanz der Bank aufmerksam und mobilisierten die Regierungen der Mitgliedstaaten, um die Weltbank unter Druck zu setzen (Keck 1998: 187-188; Wade 1997; Rich 1998). Zwei interne Berichte der Bank verschärfen Anfang der 1990er Jahre den Reformdruck. Als Schock wurde der Bericht der Wapenhans-Kommission aufgenommen,

die zwischen 1991 und 1992 etwa 1800 Projekte untersuchte (Gerster 1993) und zu dem Ergebnis kam, dass ein großer Anteil der Projekte nicht zur Entwicklung eines Landes beitrage. Auch die Untersuchung des Narmda-Staudammprojektes in Indien kam zu dem Ergebnis, die Bank berücksichtige Umweltschutz und soziale Aspekte nur unzureichend (Udall 1998). Ab Mitte der 1980er Jahre stieg auch bei den Mitgliedstaaten das Interesse an einer stärkeren Steuerung des Sekretariats in Hinblick auf umweltbezogene und soziale Aspekte. Die USA als größter Anteilseigner erhöhten den Druck auf die Bank. Im Juni 1986 lehnte das Land erstmals ein Projektvorhaben aus Umweltgründen ab und drohte wiederholt damit, der angestrebten Erhöhung des Bank-Kapitals und der Wiederauffüllung der Mittel der Internationalen Entwicklungsagentur (*International Development Association*, IDA), welche innerhalb der Weltbankgruppe Kredite und Beihilfen an die ärmsten Staaten vergibt, nicht zuzustimmen (Wade 1997: 662-673).

Im Zuge der Reform wurden zwei zentrale Veränderungen vorgenommen. Zum einen wurden verbindliche Umwelt- und Sozialrichtlinien eingeführt (Le Prestre 1989: 198-201). Damit werden Maßstäbe zur Bewertung von Projekten gesetzt. Zum anderen wurde mit dem Inspektionsausschuss ein Kontrollgremium eingeführt, das auf Beschwerde von Personen tätig wird, die von einem Weltbank-Projekt direkt betroffen sind (zum Verfahren Shihata 2000a).

3.3. *Durch Regelbindung und differenzierte Verfahren zu sachgerechteren Entscheidungen*

3.3.1. *Die Bindung der Projektentscheidungen an inhaltliche Vergabekriterien*

Durch verbindliche Vorgaben wird die Projektvergabe verregelt. Im Unterschied zu den alten Richtlinien handelt es sich nicht mehr lediglich um interne Anweisungen des Sekretariats, sondern um Vorgaben der Bank insgesamt, die vom Exekutivdirektorium auf Vorschlag des Sekretariats verabschiedet werden (Shihata 2000a: 41-42). 1992 wurde das heutige Format eingeführt, das neben unverbindlichen *good practices* verbindliche *operational policies* (OP) und *bank procedures* (BP) umfasst. Dies spiegelt sich in den Formulierungen wider, die die jeweiligen Anforderungen explizit auf die ganze Bank beziehen, etwa wenn es zu unfreiwilligen Umsiedlungen heißt: »The Bank requires [...]« (OP 4.12).³ Damit unterliegen neben dem Sekretariat auch das Exekutivdirektorium und der Inspektionsausschuss ihren Vorgaben. Im Juni 2007 existierten 97 Richtlinien insbesondere in den Bereichen Umwelt und Soziales, etwa zu den Themen »Schutz indigener Völker« (OP/BP 4.10) oder »unfreiwillige Umsiedlungen« (OP/BP 4.12).

3 Alle intern verbindlichen Richtlinien veröffentlicht die Weltbank auf ihrer Internetseite www.worldbank.org im Bereich »Projects & Operations« unter »Policies & Procedures«; 31.8.2007.

Die Richtlinien schränken den Entscheidungsspielraum der am Verfahren beteiligten Akteure ein, ohne ihn ganz zu beseitigen. Die meisten Richtlinien legen zunächst ein allgemeines Schutzniveau fest. Zum Beispiel legt die Umsiedlungsrichtlinie fest, dass Umsiedlungen unter Berücksichtigung aller brauchbaren Projektalternativen vermieden oder minimiert werden sollen. Wo eine Vermeidung von Umsiedlungen nicht praktikabel ist, soll den Betroffenen geholfen werden, ihren Lebensstandard zu verbessern oder wiederherzustellen (OP 4.12, Art. 2a, 2c). Der Rest der Richtlinie spezifiziert, wie die generellen Grundsätze im Einzelfall umzusetzen sind. So sollen gegenüber Betroffenen, die ihren Lebensunterhalt aus eigenem Grund und Boden bestreiten, landbasierte Umsiedlungsstrategien gewählt werden (OP 4.12, Art. 11).

Gravierende Interessenkonflikte im Bereich des Umweltschutzes werden durch weniger politisierte Verfahrensstandards umgangen. Während die nördlichen Geberländer zu einem hohen Umweltschutzniveau tendieren, sperren sich die südlichen Länder aufgrund der hohen Kosten typischerweise gegen eine solche Regulierung. Deshalb hat die Weltbank es vermieden, strikte Umweltstandards festzuschreiben und setzt auf Verfahrensstandards. Beispielsweise schreibt die Umweltrichtlinie der Bank vor, dass bei allen Projekten eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist (OP 4.01, Art. 1). Sodann legt sie die Bereiche fest, die in die Prüfung einzubeziehen sind, darunter die Belastung von Wasser, Luft, Land sowie Gesundheits- und Sicherheitsrisiken und soziale Aspekte (OP 4.01, Art. 3). Anschließend wird das Verfahren der Umweltverträglichkeitsprüfung genau spezifiziert (OP 4.01, Art. 4 bis 19).

Aufgrund ihrer Allgemeinheit und fallübergreifenden Anwendbarkeit sind die Richtlinien geeignet, die in Abschnitt 2.3 identifizierte Veränderung der Koordinationslogik auszulösen. Zwar ist das Anliegen der Regulierung von Umwelt- und Sozialbelangen in den nördlichen Geberländern stärker verwurzelt, während die südlichen Empfängerländer strukturell an möglichst auflagenfreien Projektmitteln interessiert sind. Abgesehen von dem Umstand, dass die regulierten Aspekte auch zu einer nachhaltigen Entwicklung beitragen können, gewinnen die Empfängerländer allerdings diskriminierungsfrei anwendbare Maßstäbe für die Projektbewertung in den umstrittenen Bewertungskategorien. Das Gebot der Vermeidung von Umsiedlungen oder die Verfahren der Umweltverträglichkeitsprüfung lassen sich z. B. auf Staudammprojekte genauso anwenden wie auf Pipelines, auf China genauso wie auf Brasilien. Im Zuge der *Richtliniensetzung* wird den beteiligten Akteuren, insbesondere den mächtigen Geberländern, dadurch die Möglichkeit entzogen, länder- und projektspezifische Interessen zu vertreten, da sie kohärente Verhandlungspositionen bilden müssen. Im Zuge der *Richtlinienanwendung* wird der beliebige Einsatz umwelt- und/oder sozialbezogener Forderungen stark eingeschränkt, weil nunmehr vergleichsweise klare Bewertungsmaßstäbe verfügbar sind.

Im Unterschied zu den Umwelt- und Sozialbelangen sind der ökonomische Bereich, insbesondere der Kernauftrag der Armutsreduzierung, sowie einige Residualbereiche bislang kaum verregelt. So gibt es nur zwei wenig spezifische Richtlinien zur ökonomischen Projektanalyse. Die Kernbestimmung schreibt vor, dass die

Weltbank nur Projekte mit einem positiven Kapitalwert finanzieren darf, d. h. Projekte, die keinen Verlust erwirtschaften (OP 10.04, Art. 2). Für den Bereich der Armutsreduzierung gibt es bis heute keine verbindliche Richtlinie, sondern nur unverbindliche Strategiepapiere und Absichtserklärungen wie die von der Bank übernommenen Millennium-Entwicklungsziele der UN. Darüber hinaus gibt es Lücken in Residualbereichen. Schwer fällt es der Bank etwa, Regeln für den Bereich der Menschenrechte zu treffen. Begründet wird dies mit dem Politikverbot des Gründungsvertrags (Shihata 2000b: 817). Dahinter stehen aber auch die Interessen mächtiger Schwellenländer, die sich gegen eine Einmischung in ihre inneren Angelegenheiten wehren.

Damit herrschen auf dem Gebiet der Projektvergabe durch die Weltbank unterschiedliche Bedingungen. Während der Vergabeprozess hinsichtlich einiger Konfliktbereiche inzwischen stark verregelt ist, gilt dies für andere Bereiche nicht. Diesen Bereichen fehlt eine theoretisch wichtige Komponente des in Abschnitt 2.3 entwickelten idealtypischen institutionellen Anreizsystems.

3.3.2. Das neue Entscheidungsverfahren in den verregelten Bereichen

Die Reformen der 1980er und 1990er Jahre haben ein neues Entscheidungsverfahren hervorgebracht, das zusammen mit der Verregelung projektrelevanter Themenbereiche den Spielraum der beteiligten Akteure zur machtgestützten Interessenbalance im *bargaining*-Modus eng begrenzt. Die grundlegende Innovation besteht in der Einführung einer dritten Verfahrensstufe, die an das alte zweistufige »Kernverfahren« anknüpft. In dieser zusätzlichen Stufe können externe Akteure im Rahmen eines Inspektionsverfahrens prüfen lassen, ob ein Projekt den verbindlichen Vorgaben der Bank entspricht. Die beiden anderen Stufen bleiben formal unverändert. Das Sekretariat initiiert, plant und bewertet weiterhin die Projekte, während das Exekutivdirektorium über die Projektanträge entscheidet.

Das Sekretariat erhält aufgrund der Reformen einen erheblich gesteigerten Anreiz zur Berücksichtigung umweltbezogener und sozialer Belange. Es muss nun damit rechnen, dass Projekte vom Exekutivdirektorium abgelehnt werden, wenn sie nicht richtlinienkonform sind. NGOs untersuchen heute Weltbankprojekte auf Schwachstellen im Bereich der Schutzrichtlinien und halten die Exekutivdirektoren der Industrieländer dazu an, kritische Nachfragen zu stellen. Das Sekretariat muss auch damit rechnen, dass Projekte Gegenstand eines Inspektionsverfahrens werden und dass es dadurch einen erheblichen Reputationsverlust erleidet (Weaver/Leiteritz 2005: 280). Umgekehrt gewinnt das Sekretariat aber auch Handlungsspielraum gegenüber dem Exekutivdirektorium, wenn es sich auf verbindliche Richtlinien stützen kann. Es ist in solchen Fällen weniger stark von der dort herrschenden Interessenkonstellation abhängig.

Um eine Einhaltung der Richtlinien zu sichern, hat das Sekretariat selbst institutionelle Vorkehrungen getroffen. Im Jahre 1987 wurde die Umweltabteilung von sechs auf 30 Mitarbeiter ausgebaut (Le Prestre 1989: 199). Die Arbeitsgruppen müs-

sen bei der Projektvorbereitung außerdem in einem Datenblatt festhalten, welche Richtlinien Anwendung finden. Funktional spezialisierte Gremien bieten Unterstützung bei der Einhaltung der Richtlinien, beispielsweise die Qualitätssicherungseinheit (*Quality Assurance and Compliance Unit*) oder der *Safeguard Help Desk*, der Unklarheiten hinsichtlich der Richtlinien klärt. Außerdem werden die Exekutivdirektoren bei umstrittenen Projekten frühzeitig in den Entscheidungsprozess eingebunden. Das Management informiert regelmäßig über das Design des Projektes und beantwortet Fragen in Frage-und-Antwort-Papieren.

Im Exekutivdirektorium verfügen die Mitgliedstaaten aufgrund mehrerer, einander gegenseitig verstärkender Mechanismen nur noch über einen eng begrenzten Spielraum, um nationale Interessen zu verfolgen. Erstens fördert eine Reziprozitätslogik die Einhaltung der Richtlinien. Im Normalfall ist das Exekutivdirektorium heute mit gut begründeten, richtlinienkonformen Projektvorschlägen des Sekretariats konfrontiert. Auch wenn ein Staat eine Mehrheit gegen ein richtlinienkonformes Projekt organisieren könnte, um Partikularinteressen zu verfolgen, gibt es gute Gründe, darauf zu verzichten. Andere Staaten könnten dies als defektierendes Verhalten deuten und nach der Reziprozitätslogik andere richtlinienkonforme Projekte blockieren. Bei einer gegenseitigen Blockade würden aber die Kooperationsgewinne des Weltbankprojektes verloren gehen. Um dies zu vermeiden, haben Staaten bei einem ausreichend großen »Schatten der Zukunft« (Axelrod 1984) einen Anreiz, sich darauf zu verständigen, welche Projekte genehmigungsfähig sind. Die Richtlinien bieten einen Orientierungspunkt (Schelling 1995), der anzeigt, welche Projekte genehmigungsfähig sind.

Zweitens fördert die Zusammensetzung des Exekutivdirektoriums die Einhaltung der Richtlinien. Weder die nördlichen noch die südlichen Staaten haben für sich allein genommen eine Mehrheit. Auch die großen westlichen Länder verfügen nicht selbst über eine solche Mehrheit (USA: 16,41% der Stimmen; Japan: 7,87%; Deutschland: 4,49%), und der Stimmenanteil der USA nimmt seit langem stetig ab (Boas/Mc Neill 2003: 26). Ein großer Teil der Stimmen entfällt auf »gemischte Sitze«, die sowohl nördliche als auch südliche Staaten vertreten. Aufgrund ihrer gemischten Zusammensetzung werden diese Direktoren tendenziell neutral agieren und haben wenig Anreiz, ein richtlinienkonformes Projekt zu unterlaufen. Wollen die nördlichen oder die südlichen Staaten eine Abstimmung gewinnen, müssen sie sich um Unterstützung aus dem neutralen Lager bemühen, um die notwendige einfache Mehrheit der Stimmen sicherzustellen (*Articles of Agreement*, Art. V, Abs. 3).

Drittens besteht auch für die Exekutivdirektoren das Risiko, dass Betroffene gegen Weltbankprojekte Beschwerde einlegen und ein Inspektionsverfahren einleiten. Zwar wurde der Inspektionsausschuss primär zur Kontrolle des Sekretariates eingeführt. Faktisch unterwirft er aber auch das Exekutivdirektorium einer Kontrolle, da er Entscheidungen der Weltbank insgesamt beurteilt. Das sehr transparente Verfahren kann von zahlreichen NGOs kritisch verfolgt werden.

Durch das Inspektionsverfahren wird die Weltbank als Ganzes rechenschaftspflichtig. Untersucht wird, ob die Entscheidungen des Sekretariates und des Exekutivdirektoriums den verpflichtenden Bankrichtlinien entsprechen. Damit ist ein

quasi-verwaltungsrechtliches Kontrollverfahren entstanden, das allerdings nicht, wie in der Europäischen Union (Shapiro 2001), von einem zentralen Gerichtshof, sondern von Inspektionsausschuss und Exekutivdirektorium gemeinsam durchgeführt wird. Beschwerdeberechtigt sind Betroffene, die nachweisen können, dass sie von einem Projekt der Weltbank geschädigt wurden. Indem Betroffene gegen die Entscheidungen der Bank Beschwerde einreichen können, wird die Weltbank nach außen, gegenüber der »Zivilgesellschaft«, rechenschaftspflichtig. Umgekehrt gewinnt die Bank einen zusätzlichen Blick auf die von ihren Projekten vor Ort verursachten Probleme, soweit diese Bereiche betreffen, die durch Richtlinien geregelt sind.

Im Zentrum des Inspektionsverfahrens steht der Inspektionsausschuss. Er hat das Mandat zu untersuchen, ob die Weltbank ihre internen Richtlinien eingehalten hat. Es handelt sich aber nicht um ein entscheidungsbefugtes Gericht, sondern ein Berichtsorgan im Rahmen eines komplexen Verfahrens. Der Ausschuss besteht aus drei Personen, die von den Exekutivdirektoren aus einer Vorschlagsliste des Präsidenten der Bank für eine Amtszeit von fünf Jahren gewählt werden. Die Mitglieder müssen vom Management der Bank unabhängig und dürfen seit mindestens zwei Jahren nicht mehr innerhalb der Weltbank beschäftigt gewesen sein.⁴ Der Ausschuss wird durch ein kleines Sekretariat mit rund zehn Mitarbeitern unterstützt, das mit ökonomischem und juristischem Fachpersonal besetzt ist.

In der Voruntersuchungsphase wird über die Eröffnung des Hauptverfahrens entschieden. Der Inspektionsausschuss prüft die Zulässigkeit der Beschwerde und empfiehlt dem Exekutivdirektorium die Eröffnung oder Ablehnung des Hauptverfahrens. Parallel dazu kann das Sekretariat zur Beschwerde Stellung nehmen. Die Entscheidung über die Eröffnung der Hauptuntersuchung liegt jedoch formell beim Exekutivdirektorium. Damit verfügten die Mitgliedstaaten zunächst praktisch über ein Vetorecht, obwohl das Exekutivdirektorium als zentraler Entscheidungsträger der Bank selbst der eigentliche Adressat einer Beschwerde war und somit in eigener Sache entschied. Dies ist darauf zurückzuführen, dass das Verfahren ursprünglich zur Kontrolle des Sekretariats gedacht war (Abschnitt 3.2). 1999 hat sich das Exekutivdirektorium jedoch nach Protesten selbst verpflichtet, den Empfehlungen des Inspektionsausschusses grundsätzlich zu folgen (Clark et al. 2003: 16-17; Fox 2004). Damit hat es die Glaubwürdigkeit der Bindung an seine eigenen Richtlinien gestärkt.

Das Hauptverfahren selbst ist noch einmal funktional differenziert und setzt starke Anreize zur normgeleiteten Argumentation. Der Inspektionsausschuss untersucht, ob die Bank ihre Richtlinien eingehalten hat, und erstellt darüber ein umfangreiches Gutachten. Das Sekretariat nimmt zu dem Gutachten Stellung und schlägt Maßnahmen vor, durch die auf die Ergebnisse der Untersuchung reagiert werden kann. Die endgültige Entscheidung über die zu ergreifenden Maßnahmen fällt wiederum das

4 International Bank for Reconstruction and Development, Resolution No. IBRD 93-10, Resolution No. IDA 96-6, »The Inspection Panel« vom 22.10.1993, in: www.inspectionpanel.org; 31.8.2007.

Exekutivdirektorium (Schlemmer-Schulte 1999: 179-180). Da der Inspektionsausschuss die endgültige Entscheidung nicht selbst trifft, wird er den Entscheidungsprozess nur durch ein überzeugendes Gutachten beeinflussen können, dessen Argumente sich auf die Richtlinien der Bank stützen. Gegen ein gut fundiertes Gutachten kann sich das Sekretariat in seiner Stellungnahme nur wehren, indem es seine Gegenargumente ebenfalls auf die Richtlinien stützt. Auf diese Weise kommt ein Anwendungsdiskurs zustande. Die im Exekutivdirektorium vertretenen Mitgliedstaaten könnten sich zwar über die Ergebnisse des Verfahrens hinwegsetzen. Dies ist jedoch unwahrscheinlich, da das Verfahren äußerst transparent ist und von der Öffentlichkeit aufmerksam verfolgt wird. Ein Ignorieren der Befunde des Inspektionsausschusses ist deshalb mit hohen Opportunitätskosten verbunden. Damit haben auch die Staaten einen erheblichen Anreiz, die Ergebnisse des Inspektionsausschusses nur zurückzuweisen, wenn sich dies auf Basis der Richtlinien rechtfertigen lässt. Ein etwas größerer Spielraum existiert hinsichtlich der Entscheidung über die erforderlichen Projektveränderungen. Diese Maßnahmen können jedoch Gegenstand eines erneuten Inspektionsverfahrens werden.

Trotz eines ähnlichen Aufbaus entfaltet das neue Entscheidungsverfahren durch das Zusammenwirken verbindlicher Richtlinien mit dem Inspektionsverfahren eine Koordinationslogik, die sich erheblich von der Logik des alten Verfahrens unterscheidet. Auf allen Verfahrensstufen existieren starke Anreize, welche sicherstellen, dass die zuvor gesetzten Richtlinien auch angewendet werden. Das Sekretariat hat spezialisierte Gremien und Institutionen eingeführt, um die Anwendung der Richtlinien zu gewährleisten. Im Exekutivdirektorium stellen die Richtlinien einen Orientierungspunkt der Entscheidungsfindung dar, um eine Blockade zu vermeiden. Im Inspektionsverfahren fördern die Delegation der Untersuchungsfunktion an den Inspektionsausschuss sowie das dezentrale Design des Verfahrens die Beachtung der Richtlinien. Überdies entfalten die Verfahrensstufen aufeinander Anreize, welche die Bindung an die Richtlinien erhöhen. Sekretariat und Exekutivdirektorium entscheiden »im Schatten« eines möglichen Inspektionsverfahrens. Die Öffentlichkeit des Inspektionsverfahrens garantiert außerdem, dass sich die Bank in dieser letzten Verfahrensstufe nicht über ihre eigenen Regeln hinwegsetzt. Damit sind in den durch Richtlinien regulierten Sachbereichen Entscheidungen zu erwarten, die die Ansprüche der Sachgerechtigkeit und des guten Regierens erfüllen. Das bedeutet nicht, dass machtbasierte Entscheidungen wirklich in allen Verfahrensstufen ausgeschlossen werden können. Zuverlässig ausgefiltert werden aber solche willkürlichen *bargaining*- und Abstimmungslösungen, welche nicht mit dem Regelrahmen vereinbar sind.

3.3.3. *Das neue Entscheidungsverfahren in den nicht verregelten Bereichen*

Obwohl das Inspektionsverfahren formell alle Sachbereiche erfasst, erstreckt sich die veränderte Koordinationslogik nur auf solche Sachbereiche, die durch verbindliche Richtlinien verregelt sind. Wo verbindliche Vorgaben fehlen oder wo das Regel-

werk Lücken aufweist, gilt weiterhin die Logik des alten Vergabeverfahrens (Abschnitt 3.1). In diesen Bereichen verfügt die Weltbank als Ganzes nicht über belastbare Maßstäbe, auf deren Grundlage sich die Qualität ihrer Projekte bewerten ließe. Deshalb können weder die an diese Regeln gebundene Selbstkontrolle des Sekretariats noch die Selbstbindung des Exekutivdirektoriums greifen. Auch das Inspektionsverfahren läuft ins Leere, weil ihm die Prüfkriterien fehlen. Damit entfallen nahezu alle Anreizmechanismen der theoretisch hergeleiteten idealtypischen Entscheidungsstruktur (Abschnitt 2.3). Das bedeutet nicht notwendig, dass in diesen Bereichen ausschließlich präferenzorientierte Entscheidungen auf der Grundlage der vorherrschenden Machtverteilung im Exekutivdirektorium getroffen werden. Womöglich existieren funktionale Äquivalente, etwa die ökonomische Expertise des Sekretariats. Das sachgerechte Vorgehen wird in diesem Fall aber nicht durch das Entscheidungsverfahren abgesichert und ist allein deshalb störanfällig.

4. Analyse kritischer Weltbankprojekte

Entscheidungsverfahren müssen sich in kritischen Fällen bewähren. *Kritisch* sind Fälle, die Gegenstand heftiger Konflikte innerhalb der Bank und/oder in der Öffentlichkeit geworden sind. Konflikte um die Projektvergabe dürfen deshalb nicht als Indikator für Probleme im Vergabeverfahren missverstanden werden. Sie stellen zunächst nur »harte« Testfälle dar, auf deren Grundlage untersucht werden kann, wie belastbar ein Verfahren in der Praxis ist. Wir gehen davon aus, dass bei umstrittenen Projekten starke Interessen im Spiel sind und deshalb eine erhöhte Bereitschaft besteht, sich über die Regeln der Bank hinwegzusetzen. Die ausgewählten Projekte zeichnen sich dadurch aus, dass sie im Rahmen eines Inspektionsverfahrens untersucht worden sind. Informationen über den Verfahrensablauf beruhen neben den veröffentlichten Informationen der Bank auf unveröffentlichten Dokumenten und vertraulichen Interviews.

Die Varianz zwischen alter und neuer Logik ermöglicht eine komparative Untersuchung der Wirkung von Entscheidungsverfahren und Regelsetzung. Aufgrund der oben (Abschnitt 2.3) entwickelten Hypothesen erwarten wir, dass in den verregelten Bereichen, in denen das neue Verfahren wirksam werden kann, partikuläre Interessen, die nicht mit den Richtlinien vereinbar sind, zuverlässig ausgesondert werden. Dies prüfen wir in Abschnitt 4.1 anhand von drei Konfliktfällen. Dagegen erwarten wir, dass in den ungeregelten Bereichen weiterhin Gelegenheit zu machtbasierten Entscheidungen oder willkürlicher Kompromissbildung besteht, weil das neue Entscheidungsverfahren ins Leere läuft. Dies untersuchen wir in Abschnitt 4.2 anhand von zwei Fällen.

4.1. Konflikte in verregelten Sachbereichen

4.1.1. Auseinandersetzung um Tibet im Qinghai-Umsiedlungsprojekt

Das Qinghai-Umsiedlungsprojekt⁵ verdeutlicht, dass das Inspektionsverfahren politisierte Konflikte in technische Diskurse über angemessene Lösungen transferieren kann. Das Projekt hatte ursprünglich das Ziel, innerhalb der im Westen Chinas gelegenen Provinz Qinghai rund 58.000 arme Bauern von den hochgelegenen, von Bodenerosion betroffenen Präfekturen Haidong und Xining in die im Flachland gelegene Präfektur Dulan umzusiedeln. Dank neuer Dämme, eines Kanals und künstlicher Bewässerung hätten sie dort bessere landwirtschaftliche Bedingungen vorgefunden. Auch in der Abwanderungsprovinz hätte sich die Situation der Einwohner wegen der weniger intensiven Bodennutzung verbessert. An der Durchführung des Projektes hatten das Sekretariat der Weltbank und China starkes Interesse. Für das Sekretariat war China der größte Kreditnehmer, der zum Umsatz der Bank erheblich beiträgt (Clark/Treacle 2003: 221). China selbst hätte letztmalig von den günstigen Finanzierungsmöglichkeiten der IDA profitiert (Sanford/Chang 2003: 124).

Die Entscheidung über eine Finanzierung kam zunächst allein durch Abstimmungsmacht zustande. Das Projekt war hoch politisiert. Die USA und europäische Länder kritisierten, das Projekt gefährde die tibetanische Minderheit (Clark/Treacle 2003: 216-217). Als die Bank ihre Verhandlungen mit China fast beendet hatte, gelang es NGOs in Europa und den USA im Frühjahr 1999, das Projekt ins Licht der Öffentlichkeit zu rücken. Sie behaupteten, die Umsiedlung gefährde die tibetanische Kultur im Projektgebiet, organisierten Protestaktionen, gewannen Hollywood-Schauspieler für die Sache, lobbyierten in den europäischen Parlamenten und im US-Kongress. Einzelne Aktivisten sprachen von einem »Genozid« (Mallaby 2004: 53-54; Sanford/Chang 2003). Das Exekutivdirektorium war über das Qinghai-Projekt tief gespalten. Eine Gruppe nördlicher Staaten stand dem Projekt aufgrund der Tibet-Frage sehr skeptisch gegenüber. Letztlich konnte aber eine Koalition aus wenigen Industrie- und vielen Entwicklungs- und Schwellenländern das Projekt mit den Gegenstimmen der USA und Deutschlands sowie Enthaltungen Frankreichs, Kanadas, der nordeuropäischen Länder und des österreichisch-belgischen Sitzes beschließen. Das Abstimmungsergebnis erscheint als machtbasierte Lösung, da allein die Stimmenmehrheit und nicht die Vereinbarkeit des Projektes mit den Richtlinien primär für die Entscheidung ausschlaggebend war.

In einem Inspektionsverfahren gelang es, auf Basis der Richtlinie über indigene Völker die politisierte Situation in einen technischen Diskurs zu transformieren. Am 18. Juni 1999 hatte die *International Campaign for Tibet*, eine NGO aus den USA,

5 China-Western Poverty Reduction Project, Project Information Document, Report No. PID 6960, in: www.worldbank.org; 31.8.2007. Projektdokumente veröffentlicht die Weltbank auf ihrer Internetseite www.worldbank.org im Bereich »Publications« unter »Documents & Reports«; 31.8.2007.

Beschwerde gegen das Projekt vor dem Inspektionsausschuss eingelegt.⁶ Die Exekutivdirektoren legten daraufhin die Auszahlung der Mittel auf Eis, solange der Inspektionsausschuss seine Untersuchung durchführte. Der Ausschuss stellte im Abschlussbericht von April 2000 fest, dass der Anteil von Tibetern an der Bevölkerung im Projektgebiet gerade 3,5 Prozent betrage.⁷ Einen »Genozid« konnte er nicht feststellen. Allerdings hatte die Bank versäumt, separate Entwicklungspläne für die Ethnien im Projektgebiet zu erstellen.⁸ Nach Abschluss der Untersuchung hatten die Exekutivdirektoren über die weiteren Maßnahmen zu entscheiden. Dabei änderten sich die Mehrheitsverhältnisse: Japan und Australien schlossen sich der projektkritischen Koalition an. Die projektkritischen Staaten drängten darauf, die Forderungen des Inspektionsausschusses nach Entwicklungsplänen für indigene Völker umzusetzen. China zog daraufhin den Projektantrag zurück. Es ist wahrscheinlich, dass das Land die zusätzlichen Studien scheute, die ein Schlaglicht auf die umstrittene Bevölkerungspolitik der Volksrepublik in Tibet geworfen hätten.

Der Konflikt zeigt, wie das Entscheidungsverfahren die Akteure zur Beachtung der Richtlinien zwingt. Zunächst konnte eine überwiegend aus Empfängerländern bestehende Koalition aufgrund ihrer Stimmenmehrheit ein Projekt durchsetzen, bei dem erhebliche Zweifel über seine Vereinbarkeit mit den Richtlinien bestanden. Externe NGOs konnten das Inspektionsverfahren jedoch nutzen, um die Frage vermuteter Richtlinienverstöße klären zu lassen. Ist erst einmal ein Inspektionsverfahren in Gang gekommen, werden die Richtlinien zum entscheidenden Standard für die weitere Entwicklung. Das Exekutivdirektorium setzte die Auszahlung der Gelder aus, solange die Untersuchung lief. Darüber hinaus ließen sich einige Länder offensichtlich davon überzeugen, dass das Projekt in seinem ursprünglichen Design im Licht der Richtlinien als nicht sachgerecht zu beurteilen war, und veränderten die Mehrheitsverhältnisse. Eine neue Mehrheit im Direktorium, die die Bankrichtlinien als Orientierungspunkt anerkannte, hätte damit Verbesserungen am Projekt durchsetzen können. Dass das Projekt am Ende nicht von der Weltbank finanziert wurde, weil China den Projektantrag zurückzog, zeigt allerdings, dass ein stärker reguliertes Verfahren auch mit Kosten verbunden ist.

4.1.2. *Einhaltung von Umweltplänen im Tschad-Kamerun-Pipeline-Projekt*

Der Konflikt über die Abfassung von Umwelt-, Kompensations- und Umsiedlungsplänen im Rahmen des Tschad-Kamerun-Pipeline-Projektes zeigt, wie die Richtlinienerbindung des neuen Verfahrens nicht nur in einem Inspektionsverfahren, sondern

6 Request for Inspection. China Western Poverty Reduction Project. Submitted by the International Campaign for Tibet, in: www.inspectionpanel.org; 31.8.2007. Dokumente des Inspektionsverfahrens veröffentlicht der Inspektionsausschuss auf seiner Internetseite www.inspectionpanel.org im Bereich »Requests for Inspection«; 31.8.2007.

7 Inspection Panel Investigation Report. The Qinghai Project, 132, in: www.inspectionpanel.org; 31.8.2007.

8 Inspection Panel Investigation Report. The Qinghai Project, xxvi-xxviii.

bereits in der Sekretariatsphase den Standards widersprechende, partikuläre Interessen aussondern kann. Das Tschad-Kamerun-Pipeline-Projekt⁹ gehört zu den umstrittensten Weltbankprojekten der vergangenen Jahre (Petry 2003: 246-57). Das Projekt umfasste die Erschließung von 300 Ölförderstätten im Doba-Becken des Tschad sowie eine 1050 Kilometer lange Pipeline vom Ölfeld via Kamerun an den Atlantik und ein Exportterminal. Der Bau begann 1999, seit 2004 fließt Öl. Mit Kosten von 3,5 Mrd. US-Dollar handelte es sich zu der damaligen Zeit um das größte afrikanische Investitionsprojekt. Der größte Teil wurde von einem privaten Konsortium der Firmen *ExxonMobile* (USA), *Petronas* (Malaysia) und *Chevron* (USA) finanziert. Es wurde geschätzt, dass der Tschad während einer 28-jährigen Zeitspanne Einnahmen in Höhe von 1,5 Milliarden US-Dollar erhalten wird, die für entwicklungsfördernde Projekte bestimmt sind.

In dem Ölprojekt standen sich die Interessen von Schwellen- und Entwicklungsländern einerseits und umweltbewussten Industriestaaten andererseits konfliktträchtig gegenüber. Die Entwicklungsländer hatten ein starkes Interesse an der Nutzung ihrer natürlichen Rohstoffe und an der weiteren Förderung von großen Infrastrukturprojekten. Ihre Interessen waren weitgehend deckungsgleich mit denen großer Bergbau- und Ölkonzerne, die einen schnellen Projektstart und eine möglichst geringe Verzögerung durch Auflagen anstrebten. Nach den Skandalen der 1980er Jahre standen die nördlichen, umweltbewussten Industrieländer großen Bergbau-, Öl- und Infrastrukturprojekten dagegen zunehmend kritisch gegenüber und drängten auf die Einhaltung umweltbezogener und sozialer Standards.

Im Entscheidungsverfahren trafen unterschiedliche Interessen über die Ausgestaltung der projektbegleitenden Umweltpläne aufeinander. Zusammen mit den Regierungen des Tschad und Kameruns legte das Ölkonsortium im Jahr 1998 Umwelt-, Umsiedlungs- und Kompensationspläne vor, die die Weltbank zur Auflage macht. Das Sekretariat stellte gravierende Defizite fest und wies die Dokumente trotz eines großen Eigeninteresses an der Projektfinanzierung zurück. Beanstandet wurde insbesondere die mangelhafte Diskussion der Projektalternativen (Petry 2003: 79). Alternativen wurden zwar vorgestellt, aber es fehlte die Analyse, um die am Ende ausgewählte Option zu begründen. Darüber hinaus wurde die Alternative, das Projekt nicht zu bauen (*no-project alternative*), kaum diskutiert.¹⁰ Die damals gültige Umweltrichtlinie forderte aber »einen systematischen Vergleich des vorgeschlagenen Projektdesigns, Ortes und der Projekttechnologie mit funktionsfähigen Alternativen«;¹¹ außerdem müsse die Entscheidungsgrundlage der ausgewählten Alternative genannt werden. Das Konsortium musste nach diesem gut begründeten

9 Chad-(Cameroon) Petroleum Development and Pipeline Project, Project Information Document, Report No. PID 5209, in: www.worldbank.org; 31.8.2007.

10 The Inspection Panel Investigation Report. Chad-Cameroon Petroleum and Pipeline Project, Petroleum Sector Management Capacity Building Project, and Management of the Petroleum Economy, 23, in: www.inspectionpanel.org; 31.8.2007.

11 Environmental Assessment Sourcebook 1999, Chapter 1: The Environmental Review Process, Ann. B 2.f. eigene Übersetzung, in: <http://siteresources.worldbank.org/INT-SAFEPOL/1142947-1116495579739/20507372/Chapter1TheEnvironmentalReviewProcess.pdf>; 24.9.2007.

Einwand die Pläne erheblich nachbessern (Mallaby 2004: 340-347). Die überarbeiteten Gutachten aus dem Jahr 1999 erfüllten die Auflagen des Sekretariates und enthielten eine Studie zu der Alternative, das Projekt nicht zu bauen.¹²

Im Rahmen des Inspektionsverfahrens erkannte der Inspektionsausschuss die Verbesserung der Analyse von Projektalternativen ausdrücklich an. Das umstrittene Projekt war Gegenstand von zwei Inspektionsverfahren. Betroffene aus dem Tschad¹³ und aus Kamerun¹⁴ hatten Beschwerde eingereicht. Der Ausschuss führte im Untersuchungsverfahren umfangreiche Erkundigungen vor Ort aus, beauftragte externe Experten und legte am Ende jeweils lange Gutachten vor. Er bestätigte, dass das revidierte Umweltgutachten die Entscheidung über das am Ende gewählte Projektdesign gut unterstütze. Der Ausschuss bemängelte aber, dass es die Antragsteller und das Sekretariat versäumt hatten, von jeder Alternative Nutzen und Kosten ökonomisch zu quantifizieren.¹⁵ Das Sekretariat reagierte auf den Vorwurf mit der Zusage, sich mit dem Inspektionsausschuss über die Methodik eines Vergleichs von Projektalternativen zu verständigen.¹⁶

Der Konflikt verdeutlicht, wie sich bereits in einer frühen Phase des Entscheidungsverfahrens Akteure durchsetzen, deren Positionen auf Basis der Richtlinien begründet werden können. Mit Berufung auf die Richtlinien konnte das Sekretariat gegenüber den Antragstellern anspruchsvollere Umweltgutachten erreichen, welche die Auswahl eines Projektdesigns gegenüber anderen Alternativen begründen. Auf diese Weise erfolgte eine Projektauswahl, die der Überprüfung durch den Inspektionsausschuss standhielt. Die fehlende ökonomische Quantifizierung kann wohl auf das Interesse von Bank und Antragstellern an einer schnellen Projektgenehmigung zurückgeführt werden. Der Fall zeigt aber, dass das Inspektionsverfahren geeignet ist, derartige Defizite aufzudecken. Negative Untersuchungsergebnisse setzen das Sekretariat unter Druck und lassen für die Zukunft eine noch sorgfältigere Prüfung erwarten.

4.1.3. Beteiligung von NGOs im Tschad-Kamerun-Pipeline-Projekt

Der Konflikt über die Einbeziehung der Zivilgesellschaft und von NGOs in die Planung und die Umsetzung des Projektes zeigt, wie in dem »neuen« Verfahren auch

12 Environmental Assessment, Kap. 5, 3-4, in: www.esso Chad.com; 28.6.2007.

13 Request for Inspection, in: The Inspection Panel. Report and Recommendation on Request for Inspection, Chad-Cameroon Pipeline Project, Petroleum Sector Management Capacity Building Project, Management of the Petroleum Economy, xii-xviii, in: www.inspectionpanel.org; 31.8.2007.

14 Request for Inspection, Cameroon Petroleum Development and Pipeline Project, and Petroleum Environment Capacity Enhancement Project, in: www.inspectionpanel.org; 31.8.2007.

15 The Inspection Panel Investigation Report. Chad-Cameroon Petroleum and Pipeline Project, Petroleum Sector Management Capacity Building Project, and Management of the Petroleum Economy, 24.

16 Management Report and Recommendation in Response to the Inspection Panel Investigation Report, 17, in: www.inspectionpanel.org; 31.8.2007.

mächtige Mitgliedstaaten in der Abstimmungsphase an Richtlinien gebunden werden. Im Vorfeld der Abstimmungsphase hatten NGOs erheblichen Druck aufgebaut, um nördliche Regierungen für eine stärkere Einbindung der Zivilgesellschaft während der Vorbereitungs- und Umsetzungsphase des Projektes zu gewinnen. Bereits 1997 bemängelte der *Environmental Defense Fund* (EDF), eine Weltbank-kritische NGO aus den USA, mangelhafte Konsultationen im Vorfeld der Sozial- und Umweltverträglichkeitsprüfungen (Horta 1997). Im Mai 1999 kritisierte ein globales Bündnis von rund 115 NGOs und Einzelpersonen die unzureichende Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Verwaltung der Einnahmen. Die Kampagne unterstützte die Forderung tschadischer NGOs, die Anzahl der zivilgesellschaftlichen Vertreter im Ausschuss zur Verwendung der Öleinnahmen (*Comité Technique National de Suivi et de Contrôle*, CTNSC) von zwei auf sechs zu erhöhen. Mit den Interessen der Empfängerländer ist eine stärkere Beteiligung von NGOs insbesondere bei der Einnahmeverwendung nicht vereinbar: Ein Vetorecht privater Akteure würde ihre Souveränität und die Möglichkeit, frei über die Verwendung von Einnahmen zu entscheiden, beschneiden.

Die Regierung der Bundesrepublik machte sich im Vorfeld der Abstimmungsphase die Kritik an der mutmaßlich mangelhaften Einbindung der Zivilgesellschaft in das Projekt zu eigen. In der Bundesrepublik standen zahlreiche Organisationen dem Projekt kritisch gegenüber (Petry 2003: 52-57). Im Oktober 1999 betrachtete die deutsche Regierung die Beteiligung der Zivilbevölkerung in der Umsetzungsphase als »entscheidenden Faktor«.¹⁷ Die Regierung machte im Vorfeld der Abstimmung in der Weltbank Druck, um eine starke Partizipation der Zivilgesellschaft sicherzustellen. Sie kritisierte die mangelnde Beteiligung von NGOs in der Planungsphase des Projektes und forderte eine stärkere Beteiligung der Zivilgesellschaft im CTNSC.

Das Sekretariat konnte die stärker werdende Kritik am Ausmaß der Partizipation der Zivilgesellschaft entkräften, indem es sich auf die Richtlinien der Organisation berief. Ausdrücklich ist in der zu dem damaligen Zeitpunkt gültigen Richtlinie vermerkt, dass Konsultationen kein Vetorecht für NGOs implizieren dürfen: »Consultations do not reduce the decision authority of the borrower«.¹⁸ An die deutsche Regierung adressiert, wies die Bank darauf hin, dass die Richtlinie zwar Konsultationen mit den Betroffenen während der Planungs- und Implementationsphase vorsehe und von den Projektplanern fordere, die Ergebnisse der Konsultationen zu berücksichtigen. Eine Partizipation in Form einer Mitgliedschaft in den entsprechenden Gremien sei jedoch nicht mit den Regeln zu vereinbaren. Verhandlungen mit der tschadischen Regierung um zusätzliche Vertreter der Zivilgesellschaft im CTNSC seien deswegen nicht erforderlich. Aus Gründen der guten Praxis habe man jedoch Wege zur Beteiligung der Zivilgesellschaft in der Implementationsphase

17 Interview im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn; 20.6.2005.

18 Environmental Assessment Sourcebook 1999, Chapter 1: The Environmental Review Process, 19, in: <http://siteresources.worldbank.org/INTSAFEPOL/1142947-1116495579739/20507372/Chapter1TheEnvironmentalReviewProcess.pdf>; 24.9.2007.

gesucht, unter anderem im CTNSC. Das Sekretariat konnte auf diese Weise die Forderungen nach einer noch weiter gehenden Beteiligung von NGO-Vertretern zurückweisen. In seiner anschließenden Stellungnahme brachte der deutsche Exekutivdirektor die Forderung nicht mehr vor.¹⁹

Der Konflikt war auch Gegenstand eines der beiden Inspektionsverfahren. Der Ausschuss kam zu dem Schluss, dass Konsultationen in der Zeit vor 1997 teilweise in Anwesenheit bewaffneter Sicherheitskräfte geführt worden seien und damit wirklich gegen die Richtlinien verstoßen worden sei. In der Folgezeit habe die Bank die Richtlinien aber erfüllt und freie Konsultationen mit der lokalen Bevölkerung gefördert.²⁰ Auch gegen die Zusammensetzung des lokalen Kontrollgremiums CTNSC hatte das Panel keine Einwände und bemängelte nur die mangelnde Mittelausstattung.²¹

Der Konflikt verdeutlicht, wie das Verfahren auch machtvolle Mitgliedstaaten an die Richtlinien bindet. Deutschland ließ sein Anliegen fallen, nachdem das Sekretariat zeigen konnte, dass die Konsultationen an den verbindlichen Richtlinien gemessen ausreichend waren. Dies deutet darauf hin, dass Staaten die Regeln als Orientierungspunkt akzeptieren. Die Einigung erscheint dabei nicht willkürlich: Durch Beschwerde vor dem Inspektionsausschuss konnte die Zivilgesellschaft das Vorgehen einer erneuten Überprüfung unterziehen, die das Vorgehen des Sekretariats als richtlinienkonform bestätigte.

4.2. Konflikte in nicht verregelten Bereichen

4.2.1. Auseinandersetzung um ein zweites Kontrollgremium im Tschad-Kamerun-Pipeline-Projekt

Der Konflikt um die Einführung eines weiteren Aufsichtsgremiums im Rahmen des Tschad-Kamerun-Pipeline-Projektes zeigt, wie mächtige Akteure ihre Interessen durchsetzen können, wenn sie nicht an verbindliche Richtlinien gebunden sind. Ursache dafür ist, dass der Weltbank im Bereich der Entwicklungsstrategie verbindliche Richtlinien fehlen. Das Tschad-Kamerun-Pipeline-Projekt galt als innovatives Projekt der Weltbank, weil die aus den Gebühren der Ölfirmen finanzierten Staatseinnahmen an entwicklungspolitische Zwecke gebunden sind. Ein Block kritischer Industriestaaten, darunter die USA, das Vereinigte Königreich, Deutschland, Italien, Holland und Japan, befürchtete, dass die Einnahmen aus den Ölgeldern missbraucht werden könnten und setzte sich deshalb für die Einrichtung weiterer Kontrollgre-

19 Interview im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn; 20.6.2005.

20 The Inspection Panel Investigation Report. Chad-Cameroon Petroleum and Pipeline Project, Petroleum Sector Management Capacity Building Project, and Management of the Petroleum Economy, xv.

21 The Inspection Panel Investigation Report. Chad-Cameroon Petroleum and Pipeline Project, Petroleum Sector Management Capacity Building Project, and Management of the Petroleum Economy, xi.

mien ein. Dagegen wandten sich die Befürworter einer schnellen und reibungslosen Genehmigung des Projektes, darunter Frankreich, Kanada, Brasilien, China, Ghana und weitere afrikanische Länder. Frankreich war vor dem Zerfall des ersten Konsortiums Ende 1999 mit *ELF Aquitaine* an dem Projekt beteiligt (Petry 2003: 128), Brasilien und China hatten ein generelles Interesse an der Wiederbelebung der Förderung größerer Infrastrukturprojekte. Auch der Präsident der Weltbank hatte ein starkes Interesse am Gelingen des richtungsweisenden Vorhabens (Mallaby 2004: 336-373).

Der Druck der kritischen Mitgliedstaaten führte zur Einführung eines auch von NGOs geforderten zusätzlichen Kontrollgremiums. Die Gruppe der kritischen Länder erzeugte im Verfahren erheblichen Druck, indem sie bis zum Schluss offen ließ, wie sie abzustimmen gedachte. Trotz des vehementen Protests des Tschad wurde wenige Wochen vor der Abstimmung in hektischer Aktivität die *International Advisory Group* (IAG) geplant, ein international besetzter Ausschuss, der den Tschad bei der Verwendung der Ölgelder beraten und über die Implementierung berichten soll. Erst danach billigten die Exekutivdirektoren das Projekt im Juni 2000 (Petry 2003: 139).

Die kritischen Mitgliedstaaten hatten in diesem Fall Spielraum für die Durchsetzung ihrer Interessen, da es für die Verwendung von Einnahmen aus Entwicklungsprojekten keine verbindlichen Vorgaben gibt. Sie konnten ihr Interesse an einer strikten Kontrolle aufgrund ihrer Abstimmungsmacht durchsetzen. Über den entwicklungspolitischen Sinn der IAG soll an dieser Stelle nicht geurteilt werden. Aus dem Blickwinkel der Antragsteller muss die Einführung der IAG aber als willkürliche Maßnahme erscheinen, die ihre Souveränität und ihre freie Verfügung über den eigenen Staatshaushalt beschneidet, ohne auf gemeinsam akzeptierten Kriterien gegründet zu sein. Damit kommt die alte Verfahrenslogik zum Tragen, die Raum für willkürliche Kompromisse auf Basis von Verhandlungs- und Abstimmungsmacht lässt.

4.2.2. Auseinandersetzung über die Einhaltung der Menschenrechte im Tschad-Kamerun-Pipeline-Projekt

Ein weiterer Konflikt im Rahmen des umstrittenen Pipeline-Projektes zeigt, dass bei fehlenden Richtlinien auch das Kontrollverfahren des Inspektionsausschusses ins Leere läuft. Im Bereich der Menschenrechte stehen sich die Interessen der Geber- und Nehmerländer oft diametral entgegen. Einige Industrieländer – vor allem aus Nordeuropa – fordern die Berücksichtigung der Menschenrechtssituation bei der Projektvergabe der Bank. Entwicklungsländer lehnen dies überwiegend ab. Ausgangspunkt des Konfliktes war eine Beschwerde aus dem Tschad über den angeblichen Bruch von Menschenrechtsrichtlinien der Bank.²² Allerdings gibt es in der Weltbank

22 The Inspection Panel Investigation Report. Chad-Cameroon Petroleum and Pipeline Project, Petroleum Sector Management Capacity Building Project, and Management of the Petroleum Economy, 60.

keine derartige Richtlinie, obwohl die Bank sich um gute Regierungsführung in den Entwicklungsländern bemüht (Theobald 1998). Damit sind die Entscheidungsträger auf die diffusen Vorgaben des Gründungsvertrages zurückgeworfen. Der Vertrag verpflichtet die Bank, ihre Entscheidungen allein auf Basis ökonomischer Überlegungen zu treffen und nicht in die inneren politischen Angelegenheiten der Staaten einzugreifen (*Articles of Agreement*, Art. IV, Abs. 10). Diese Forderung ist aber sehr allgemein und lässt große Interpretationsspielräume darüber, inwieweit die Bank die Menschenrechtssituation berücksichtigen muss. Das Sekretariat wies in seiner ersten Stellungnahme die Anschuldigung zurück und argumentierte mit Rückgriff auf das Politikverbot des Gründungsvertrages, dass Menschenrechte nur dann relevant für die Bank seien, wenn sie einen direkten ökonomischen Effekt auf ein Projekt hätten.²³

Obwohl sich der Bereich der Menschenrechte eigentlich dem Inspektionsverfahren entzog, da eindeutige Kriterien fehlen, versuchte der Inspektionsausschuss dennoch, die Beschwerden im Rahmen anderer Richtlinien zu thematisieren. Der Ausschuss legte dar, dass bei Menschenrechtsverletzungen auch die Konsultationen der Weltbank verzerrt würden und ein Verstoß gegen die Konsultationspflichten der Umweltrichtlinie vorliege.²⁴ Dieser Bezug zu verbindlichen Richtlinien konnte weder vom Sekretariat noch den Exekutivdirektoren ignoriert werden. Das andere *framing* der Menschenrechtsfrage verlagerte den Fokus jedoch auf den Bereich der Konsultationen. In seiner abschließenden Stellungnahme ging das Sekretariat allein auf die durchgeführten Konsultationen der Bank ein und ignorierte die Menschenrechtsfrage. Es schlug vor, durch entsprechende Maßnahmen zu gewährleisten, dass ein Dialog mit der Zivilgesellschaft im Tschad auch weiterhin stattfindet.²⁵ Auch die Exekutivdirektoren reagierten auf den Vorwurf verletzter Menschenrechte nicht und billigten nach Abschluss des Verfahrens ohne öffentliche Kommentare den Aktionsplan des Sekretariats. Der Konflikt blieb im Kern ungelöst, wie die starke Kritik des Inspektionsausschusses über die unklare Menschenrechtspolitik der Bank zeigt.²⁶

Wegen fehlender direkt anwendbarer Richtlinien konnten Sekretariat und Mitgliedstaaten für ihre Entscheidung von externen Akteuren nicht zur Rechenschaft gezogen werden. Externe Akteure haben dann keine Möglichkeit, die Bank für ihr Handeln verantwortlich zu machen. Bemerkenswert ist, dass der Inspektionsausschuss bereit war, die Menschenrechtsproblematik dennoch zu bearbeiten. Wäre ihm dies gelungen, hätte er die Bankvorgaben in diesem Sachbereich erheblich

-
- 23 The Inspection Panel Investigation Report. Chad-Cameroon Petroleum and Pipeline Project, Petroleum Sector Management Capacity Building Project, and Management of the Petroleum Economy, 61.
 - 24 The Inspection Panel Investigation Report. Chad-Cameroon Petroleum and Pipeline Project, Petroleum Sector Management Capacity Building Project, and Management of the Petroleum Economy, 63.
 - 25 Management Report and Recommendation in Response to the Inspection Panel Investigation Report, 30, in: www.inspectionpanel.org; 31.8.2007.
 - 26 Remarks of the Chairman of the Inspection Panel to the Board of Executive Directors on the Chad Cameroon Pipeline Project, World Bank Press Release vom 18.10.2002. Das Dokument liegt den Autoren vor.

fortentwickelt. Da der Ausschuss im Unterschied zu einem Gericht jedoch nicht selbst entscheidet, konnte sich die Gruppe jener Staaten durchsetzen, die das Thema Menschenrechte nicht thematisieren wollen.

5. Fazit

Um die Sachgerechtigkeit der Entscheidungen internationaler Institutionen beurteilen zu können, bedarf es eines geeigneten normativen Maßstabes. Im Anschluss an die Habermassche Diskursethik bezeichnen wir solche Entscheidungen als sachgerecht, die einer diskursiven Prüfung standhalten, weil ihnen alle möglicherweise Betroffenen als Teilnehmer an rationalen Diskursen zustimmen könnten. Die Ergebnisse eines idealtypischen rationalen Diskurses beruhen allein auf der inhärenten Überzeugungskraft der vorgebrachten Argumente. Sie sind dagegen nicht abhängig von der jeweiligen Verhandlungsmacht der Teilnehmer, die auf Handlungsmöglichkeiten außerhalb des Diskurses beruht. Aus dieser idealtypischen Konzeption lässt sich natürlich nicht schließen, dass reale Diskurse vor Irrtümern und Fehlschlüssen geschützt wären. Die Entscheidungen internationaler Institutionen fallen jedoch umso weniger sachgerecht aus, je stärker sie von der Machtverteilung unter den Verhandlungsteilnehmern in der konkreten Verhandlungssituation beeinflusst werden und je weniger überzeugend sie sich selbst begründen lassen. *Arguing* führt deshalb zu sachgerechteren Entscheidungen als *bargaining*.

Internationale Institutionen können die Sachgerechtigkeit kollektiver Entscheidungen fördern, wenn ihre Entscheidungsverfahren entsprechend ausgestaltet sind. Dazu müssen sie die mächtigen Teilnehmer institutioneller Entscheidungsprozesse, insbesondere die Mitgliedstaaten, dazu bringen, sich auf eine diskursive Entscheidungsfindung einzulassen oder wenigstens Entscheidungen zu akzeptieren, die einer diskursiven Prüfung standhalten. Dies werden selbst Akteure, die ihr Handeln nur an ihrem eigenen Vorteil ausrichten, zulassen, wenn sie entweder ihre Präferenzen nicht hinreichend genau festzulegen vermögen oder wenn ihnen die Möglichkeit entzogen wird, den Entscheidungsprozess durch ihre Machtpotenziale wirksam zu beeinflussen. Entscheidungsverfahren erfüllen diese Bedingungen, wenn sie die beiden im Diskurs notwendigen Entscheidungsfunktionen, nämlich die Festlegung fallübergreifender Entscheidungskriterien und deren Anwendung im Einzelfall, systematisch voneinander trennen. Das Aushandeln von Kriterien durch *bargaining* wird stark erschwert, wenn diese Regeln auf eine unbekannte Zahl zukünftiger Entscheidungsfälle angewandt werden, weil den beteiligten Akteuren dadurch die Fähigkeit entzogen wird, ihre auf die Vielzahl der Einzelfälle bezogenen Präferenzen systematisch zu erheben und zu verfolgen. Das Aushandeln von Einzelfallentscheidungen durch *bargaining* wird verhindert, wenn deren Inhalt wirksam an inhaltliche Kriterien gebunden werden kann, da der Entscheidungsspielraum dadurch reduziert wird.

Die Verfahren der Projektvergabe durch die Weltbank sind in einigen Bereichen so ausgestaltet, dass sie systematische Anreize für sachgerechte Entscheidungen schaffen, während dies in anderen Bereichen nicht der Fall ist. Seit jeher müssen

Projektvergabeentscheidungen zwei Entscheidungsstufen durchlaufen. Sie werden vom Sekretariat vorbereitet und vom Exekutivdirektorium, der Vertretung der Mitgliedstaaten, angenommen. Dieses Arrangement sollte die sachgerechte Vorbereitung von Entscheidungen fördern, aber es bindet die im Exekutivdirektorium vertretenen Mitgliedstaaten kaum und erschwert überdies die Kontrolle des Sekretariats. Infolge einer schweren Legitimationskrise der Weltbank sind die Projektvergabeentscheidungen heute an verbindliche Umwelt- und Sozialrichtlinien gebunden, die ein allgemeines Mindestschutzniveau für bankfinanzierte Projekte definieren und konkretere Vorgaben für spezifische Projekttypen festlegen. Außerdem existiert seit 1993 mit dem Inspektionsausschuss ein Kontrollgremium, das im Beschwerdefall die Einhaltung der Kriterien prüfen kann. Damit ist ein quasi-verwaltungsrechtliches Kontrollverfahren entstanden. Durch diese Reformen wird der Entscheidungsspielraum der am Verfahren beteiligten Akteure in den inhaltlich geregelten Sachbereichen sehr stark eingeschränkt. Weder das Sekretariat noch das Exekutivdirektorium können bei der Projektplanung und -bewertung seither Umweltschutz und Sozialbelange ignorieren oder aber zur Umsetzung projektspezifischer Partikularinteressen einsetzen. Vielmehr müssen sie heute sorgfältig prüfen, ob ein Projekt die in den Richtlinien verankerten Anforderungen erfüllt. Allerdings erstrecken sich die fallübergreifenden Projektanforderungen nicht auf alle Sachbereiche gleichermaßen. Ausgenommen sind etwa die zentralen ökonomischen Aspekte der Projekte und die hochpolitische Menschenrechtsproblematik. Da es in diesen Sachbereichen keine verbindlichen inhaltlichen Entscheidungsvorgaben gibt, kann auch das verwaltungsrechtliche Inspektionsverfahren nicht greifen. Damit bestehen heute in der Weltbank zwei unterschiedliche Anreizstrukturen nebeneinander.

Die Untersuchung neuerer Konfliktfälle im Projektvergabeverfahren der Weltbank zeigt, dass die Bindung der Entscheidungen an inhaltliche Vorgaben die Möglichkeiten zur machtgestützten Vertretung partikularer Interessen zurückdrängt, während dies in den unregulierten Sachbereichen aufgrund der anderen Anreizstruktur nicht der Fall ist. Wo inhaltliche Richtlinien existieren, können die Sonderinteressen von Staaten und anderen Akteuren zuverlässig ausgefiltert werden. Im Tibet-Konflikt im Rahmen des Qinghai-Projektes konnte die Untersuchung der Regelkonformität im Inspektionsverfahren Staaten zu einer veränderten Position bewegen und damit Mehrheiten im Exekutivdirektorium verändern. Im Konflikt um die Umweltverträglichkeit der Tschad-Kamerun-Pipeline wurden Interessen an möglichst laxen Umweltschutzmaßnahmen bereits in der Sekretariatsphase ausgefiltert. Das Sekretariat hätte sonst mit erheblichem Widerstand im Exekutivdirektorium und ggf. einer Beschwerde vor dem Inspektionsausschuss rechnen müssen. Der Fall der zivilgesellschaftlichen Beteiligung im Rahmen des Tschad-Kamerun-Projektes zeigt schließlich, dass auch die partikularen Interessen großer Mitgliedstaaten zurückgedrängt werden. Deutschland zog seine Forderung nach noch weitergehender Beteiligung privater Akteure bei der Verteilung der Öleinnahmen zurück, nachdem das Sekretariat nachgewiesen hatte, dass die Richtlinien dies nicht verlangen. Dagegen lassen sich partikulare Interessen in solchen Bereichen, in denen inhaltliche Vorgaben fehlen, allein aufgrund der vorhandenen Verhandlungs- und Abstim-

nungsmacht durchsetzen. Im Konflikt um die Einführung eines zweiten Aufsichtsgremiums im Rahmen der Tschad-Kamerun-Pipeline konnten die nördlichen Staaten ihr Interesse an einer noch engeren Kontrolle der Verwendung der Einnahmen durch die Bildung einer Mehrheitskoalition durchsetzen. Der Konflikt um die Einhaltung der Menschenrechte im Zusammenhang mit der Tschad-Kamerun-Pipeline zeigt, dass bei fehlenden Kriterien auch das Inspektionsverfahren ins Leere läuft.

Literatur

- Axelrod, Robert 1984: *The Evolution of Cooperation*, New York, NY.
- Barnett, Michael/Finnemore, Martha 2004: *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*, Ithaca, NY.
- Bartos, Otomar J. 1977: Simple Model of Negotiation: A Sociological Point of View, in: Zartman, William I. (Hrsg.): *The Negotiation Process: Theories and Applications*, Beverly Hills, CA, 13-27.
- Boas, Morten/McNeill, Desmond 2003: *Multilateral Institutions: A Critical Introduction*, London.
- Brennan, Geoffrey/Buchanan, James M. 1985: *The Reason of Rules: Constitutional Political Economy*, Cambridge, MA.
- Clark, Dana/Treackle, Kay 2003: The China Western Poverty Reduction Project, in: Clark, Dana/Fox, Jonathan/Treackle, Kay (Hrsg.): *Demanding Accountability: Civil-Society Claims and the World Bank Inspection Panel*, Lanham, MD, 211-245.
- Clark, Dana/Fox, Jonathan/Treackle, Kay (Hrsg.) 2003: *Demanding Accountability: Civil-Society Claims and the World Bank Inspection Panel*, Lanham, MD.
- Deitelhoff, Nicole 2006: *Überzeugung in der Politik. Grundzüge einer Diskurstheorie internationalen Regierens*, Frankfurt a. M.
- Elster, Jon 1989: *The Cement of Society: A Study of Social Order*, Cambridge.
- Elster, Jon (Hrsg.) 1998: *Deliberative Democracy*, Cambridge.
- Fox, Jonathan A. 2004: *Can Multilateral Institutions be Made Publicly Accountable?*, in: *Global Policy Brief*, University of California: Center for Global and Regional Studies, Santa Cruz, CA.
- Fox, Jonathan A./Brown, L. David (Hrsg.) 1998: *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs, and Grassroots Movements*, Cambridge, MA.
- Gehring, Thomas 1999: Arguing, Bargaining and Functional Differentiation of Decision-making: The Role of Committees in European Environmental Process Regulation, in: Joerges, Christian/Vos, Ellen (Hrsg.): *EU Committees: Social Regulation, Law and Politics*, Oxford, 195-217.
- Gehring, Thomas 2002: *Die Europäische Union als komplexe internationale Organisation. Wie durch Kommunikation und Entscheidung soziale Ordnung entsteht*, Baden-Baden.
- Gehring, Thomas 2005: Gesellschaftliche Rationalität durch die Differenzierung von Entscheidungsverfahren, in: Gehring, Thomas/Krapohl, Sebastian/Kerler, Michael/Stefanova, Sachka: *Rationalität durch Verfahren in der Europäischen Union. Europäische Arzneimittelzulassung und Normung technischer Güter*, Baden-Baden, 27-61.
- Gehring, Thomas/Krapohl, Sebastian/Kerler, Michael/Stefanova, Sachka 2005: *Rationalität durch Verfahren in der Europäischen Union. Europäische Arzneimittelzulassung und Normung technischer Güter*, Baden-Baden.
- Gehring, Thomas/Krapohl, Sebastian 2007: Supranational Regulatory Agencies between Independence and Control: The EMEA and the Authorisation of Pharmaceuticals in the European Single Market, in: *Journal of European Public Policy* 14: 2, 208-226.

- Gehring, Thomas/Kerler, Michael A./Krapohl, Sebastian 2007: Risikoregulierung im europäischen Binnenmarkt. Regulierungsagenturen, Normungsinstitute und Komitologieausschüsse, in: Tömmel, Ingeborg (Hrsg.): Die Europäische Union. Governance und Policy-Making, PVS-Sonderheft 40, Wiesbaden, i. E.
- Gerster, Richard 1993: Die Weltbank unter Reformdruck. Der Wapenhans-Report – und wie weiter?, in: Entwicklung und Zusammenarbeit 34: 7, 160-161.
- Goldman, Michael 2005: Imperial Nature: The World Bank and Struggles for Social Justice in the Age of Globalization, New Haven, CT.
- Gould, Erica R. 2006: Delegating IMF Conditionality: Understanding Variations in Control and Conformity, in: Hawkins, Darren G./Lake, David A./Nielson, Daniel L./Tierney, Michael J. (Hrsg.): Delegation and Agency in International Organizations: Political Economy of Institutions and Decisions, Cambridge, 281-311.
- Grant, Ruth W./Keohane, Robert O. 2005: Accountability and Abuses of Power in World Politics, in: American Political Science Review 99: 1, 29-43.
- Gwin, Catherine 1997: U.S. Relations with the World Bank, 1945-1992, in: Kapur, Devesh/Lewis, John P./Webb, Richard (Hrsg.): The World Bank: Its First Half Century, Volume 2: Perspectives, Washington, DC, 195-274.
- Habermas, Jürgen 1973: Wahrheitstheorien, in: Fahrenbach, Helmut (Hrsg.): Wirklichkeit und Reflexion, Festschrift für Walter Schulz, Pfullingen, 211-265.
- Habermas, Jürgen 1988 [1981]: Theorie des kommunikativen Handelns, Band 1: Handlungsrationalität und gesellschaftliche Rationalisierung, 2. Auflage, Frankfurt a. M.
- Habermas, Jürgen 1992: Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaates, Frankfurt a. M.
- Habermas, Jürgen 1999: Wahrheit und Rechtfertigung. Philosophische Aufsätze, Frankfurt a. M.
- Hawkins, Darren G./Lake, David A./Nielson, Daniel L./Tierney, Michael J. (Hrsg.) 2006: Delegation and Agency in International Organizations: Political Economy of Institutions and Decisions, Cambridge.
- Holstein, Christoph 2001: Der Umweltschutz in der Tätigkeit der Weltbankgruppe. Instrumente, rechtliches Mandat und Bedeutung für das internationale Umweltrecht, Frankfurt a. M.
- Holzinger, Katharina 2001a: Kommunikationsmodi und Handlungstypen in den internationalen Beziehungen. Anmerkungen zu einigen irreführenden Dichotomien, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 8: 1, 243-286.
- Holzinger, Katharina 2001b: Verhandeln statt Argumentieren oder Verhandeln durch Argumentieren? Eine empirische Analyse auf Basis der Sprechakttheorie, in: Politische Vierteljahresschrift 42: 3, 414-446.
- Horta, Korinna 1997: Questions Concerning The World Bank and Chad/Cameroon Oil and Pipeline Project – Makings of a New Ogoniland? Corporate Welfare Disguised as Aid to the Poor, in: www.environmentaldefense.org; 18.06.2007.
- Joerges, Christian/Neyer, Jürgen 1997: From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Processes: The Constitutionalisation of Comitology, in: European Law Journal 3: 3, 273-299.
- Keck, Margaret E. 1998: Planaflo in Rondonia: The Limits of Leverage, in: Fox, Jonathan A./Brown, L. David (Hrsg.): The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs, and Grassroots Movements, Cambridge, MA, 181-218.
- Kerler, Michael A. 2007: Triggering World Bank Reform: When States, NGOs, and Learning Get Important, in: Bauer, Michael W./Knill, Christoph (Hrsg.): Management Reforms in International Organizations, Baden-Baden, 133-147.
- Kingdon, John W. 1995: Agendas, Alternatives, and Public Policies, 2. Auflage, New York, NY.
- Krapohl, Sebastian 2003: Risk Regulation in the EU between Interests and Expertise: The Case of BSE, in: Journal of European Public Policy 10: 2, 189-207.
- Le Prestre, Philippe 1989: The World Bank and the Environmental Challenge, London.

- Majone, Giandomenico* 1993: Wann ist Policy-Deliberation wichtig?, in: Héritier, Adrienne (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, PVS-Sonderheft 24, Opladen, 97-115.
- Majone, Giandomenico* 1994: Controlling Regulatory Bureaucracies: Lessons from the American Experience, in: Derlien, Hans-Ulrich/Gerhardt, Uta/Scharpf, Fritz W. (Hrsg.): Systemrationalität und Partikularinteresse. Festschrift für Renate Mayntz, Baden-Baden, 291-314.
- Majone, Giandomenico* 2001: Two Logics of Delegation: Agency and Fiduciary Relations in EU Governance, in: European Union Politics 2: 1, 103-121.
- Mallaby, Sebastian* 2004: The World's Banker: A Story of Failed States, Financial Crises, and the Wealth and Poverty of Nations, New York, NY.
- Mason, Edward S./Asher, Robert E.* 1973: The World Bank Since Bretton Woods, Washington, DC.
- McCubbins, Mathew D./Noll, Roger G./Weingast, Barry R.* 1987: Administrative Procedures as Instruments of Political Control, in: Journal of Law, Economics, and Organization 3: 2, 243-277.
- Moe, Terry M.* 1990: The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy, in: Williamson, Oliver E. (Hrsg.): Organization Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond, New York, NY, 116-153.
- Müller, Harald* 1994: Internationale Beziehungen als kommunikatives Handeln. Zur Kritik der utilitaristischen Handlungstheorien, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 1: 1, 15-44.
- Müller, Harald* 2004: Arguing, Bargaining and All That: Communicative Action, Rationalist Theory and the Logic of Appropriateness in International Relations, in: Journal of International Relations 10: 3, 395-435.
- Neyer, Jürgen* 2000: Risikoregulierung im Binnenmarkt. Zur Problemlösungsfähigkeit der europäischen politischen Verwaltung, in: Joerges, Christian/Falke, Josef (Hrsg.): Das Ausschußwesen der Europäischen Union. Praxis der Risikoregulierung im Binnenmarkt und ihre rechtliche Verfassung, Baden-Baden, 257-328.
- Nielson, Daniel L./Tierney, Michael J.* 2003: Delegation to International Organizations: Agency Theory and World Bank Environmental Reform, in: International Organization 57: 2, 241-276.
- Oberthür, Sebastian/Buck, Matthias/Müller, Sebastian/Pfahl, Stefanie/Tarasofsky, Richard G.* 2002: Participation of Non-Governmental Organizations in International Environmental Co-operation: Legal Basis and Practical Experience, Berlin.
- Petry, Martin* 2003: Wem gehört das Schwarze Gold? Engagement für Frieden und Gerechtigkeit in der Auseinandersetzung mit dem Erdölprojekt Tschad-Kamerun. Erfahrungen eines internationalen Netzwerks, Frankfurt a. M.
- Pollack, Mark A.* 1997: Delegation, Agency, and Agenda Setting in the European Community, in: International Organization 51: 1, 99-134.
- Pollack, Mark A.* 2003: The Engines of European Integration: Delegation, Agency, and Agenda Setting in the EU, Oxford.
- Rawls, John* 1979: Eine Theorie der Gerechtigkeit, Frankfurt a. M.
- Rich, Bruce* 1998: Die Verpfändung der Erde. Die Weltbank, die ökologische Verarmung und die Entwicklungskrise, Stuttgart.
- Risse, Thomas* 2000: »Let's Argue!« Communicative Action in World Politics, in: International Organization 54: 1, 1-39.
- Rittberger, Volker/Zangl, Bernhard* 2003: Internationale Organisationen. Politik und Geschichte, Opladen.
- Ritzen, Jozef* 2005: A Chance for the World Bank, London.
- Rondinelli, Dennis A.* 1983: Development Projects as Policy Experiments: An Adaptive Approach to Development Administration, London.
- Sanford, Jonathan/Chang, Michelle* 2003: World Bank Lending: Issues Raised by China's Qinghai Resettlement Project, in: McLellan, Elisabeth P. (Hrsg.): The World Bank: Overview and Current Issues, New York, NY, 119-156.

- Saretzki, Thomas 1996: Wie unterscheiden sich Argumentieren und Verhandeln? Definitionsprobleme, funktionale Bezüge und strukturelle Differenzen von zwei verschiedenen Kommunikationsmodi, in: von Prittwitz, Volker (Hrsg.): *Verhandeln und Argumentieren. Dialog, Interessen und Macht in der Umweltpolitik*, Opladen, 19-39.
- Sartori, Giovanni 1987: *The Theory of Democracy Revisited*, Chatham, NJ.
- Scharpf, Fritz W. 2000: Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen.
- Schelling, Thomas C. 1995 [1960]: *The Strategy of Conflict*, 15. Auflage, Cambridge, MA.
- Schlemmer-Schulte, Sabine 1999: The World Bank, its Operations, and its Inspection Panel, in: *Recht der Internationalen Wirtschaft* 3, 175-181.
- Schmalz-Bruns, Rainer 1999: Deliberativer Supranationalismus. Demokratisches Regieren jenseits des Nationalstaates, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 6: 2, 185-244.
- Shapiro, Martin 2001: The Institutionalization of European Administrative Space, in: Stone Sweet, Alec/Sandholtz, Wayne/Fligstein, Neil (Hrsg.): *The Institutionalization of Europe*, Oxford, 94-112.
- Shihata, Ibrahim F. I. 2000a: The World Bank Inspection Panel: In Practice, 2. Auflage, Oxford.
- Shihata, Ibrahim F. I. 2000b: *The World Bank Legal Papers*, Den Haag.
- Stiglitz, Joseph E. 2003: Democratizing the International Monetary Fund and the World Bank: Governance and Accountability, in: *Governance* 16: 1, 111-139.
- Stigler, George J. 1971: The Theory of Economic Regulation, in: *Bell Journal of Economic Management Science* 2: 1, 114-141.
- Tetzlaff, Rainer 1996: *Weltbank und Währungsfonds. Gestalter der Bretton-Woods-Ära*, Opladen.
- Theobald, Christian 1998: Die Weltbank: Good Governance und die Neue Institutionenökonomik, in: *Verwaltungsarchiv* 89: 3, 467-487.
- Udall, Lori 1998: The World Bank and Public Accountability: Has Anything Changed?, in: Fox, Jonathan A./Brown, L. David (Hrsg.): *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs, and Grassroots Movements*, Cambridge, MA.
- Verweij, Marco/Josling, Timothy E. 2003: Deliberately Democratizing Multilateral Organization, in: *Governance* 16: 1, 1-21.
- Wade, Robert 1997: Greening the Bank: The Struggle over the Environment, 1970-1995, in: Kapur, Devesh/Lewis, John P./Webb, Richard (Hrsg.): *The World Bank, Its First Half Century, Volume 2: Perspectives*, Washington, DC, 611-734.
- Weaver, Cathrine/Leiteritz, Ralf J. 2005: Our Poverty Is a World Full of Dreams: Reforming the World Bank, in: *Global Governance* 11: 3, 369-388.
- Woods, Ngaire 2001: Making the IMF and the World Bank More Accountable, in: *International Affairs* 77: 1, 83-100.
- Zürn, Michael 1998: *Regieren jenseits des Nationalstaats. Globalisierung und Denationalisierung als Chance*, Frankfurt a. M.