

3. Machtkritische Perspektiven auf Rechenschaftspflicht und Organisationslernen

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

3.1 Rechenschaftspflicht, Organisationslernen und Partizipation

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5 Siehe Kapitel 5.1.2.1.

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

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

3.2 Die Rolle von Rechenschaftspflicht in der Weltbank-Reformforschung

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

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

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