

wichtige Rolle zukommt (Kap. 5.2.2.1). Es handelt sich dabei um politisch-strategische Abwägungen, die letztlich die IP-Vorsitzende trifft.<sup>26</sup> Wesentlich für diese Abwägungen erscheint dabei einerseits das bestehende und angestrebte Arbeitsverhältnis zwischen IP und Management bzw. die Unabhängigkeit des IP (5B2).

Ebenso hoch ist die Bedeutung der NGOs JFCU als Unterstützerinnen einzuschätzen. Ihnen ist es im TSDP gelungen, politische Aufmerksamkeit auf die Beschwerde zu erzeugen und aufrechtzuerhalten, sodass hinderliche Einflüsse wie bürokratische Widerstände (5B2) und mangelnde Aufsicht (5B4, 6B1) überwunden werden konnten (5B6, 6B2). Wie die untersuchte Beschwerde verdeutlicht hat, waren die Projektbetroffenen von der Unterstützung der NGOs abhängig, um regelmäßige Informationen über den Prozessverlauf zu erhalten. Die Beschwerdeführenden waren über den gesamten Beschwerdeverlauf hinweg hinsichtlich ihrer Interessenvertretung gegenüber dem Management und dem Zugang zu Informationen durch vielfältige infrastrukturelle und politische Einflussfaktoren benachteiligt. Der Befund wird durch die quantitativen Trends gestützt, denn diese verweisen darauf, dass im Rahmen von Beschwerdeverfahren häufiger Ergebnisse erzeugt werden, wenn NGOs beteiligt sind (Kap. 6.2.5).<sup>27</sup> Ich habe für das TSDP herausgearbeitet, wie unterstützende infrastrukturelle und politische Einflussfaktoren durch die Beteiligung von den NGOs verstärkt und so im IP identifizierte strukturelle Barrieren (6B1, 6B2, 6B7) temporär überwunden werden konnten.

Weder die durchaus weitreichenden Reaktionen auf operationeller und institutioneller Ebene (6B3, 6B4) noch die Abhilfemaßnahmen (6B6) adressieren die Machtungleichgewichte zwischen Projektbetroffenen und Management. Inwiefern dies im Zuge der *IP-Toolkit-Reform* erfolgt, ist Teil der anschließenden Kontextanalyse (Kap. 6.5.2). Ich werde deshalb im nächsten Kapitel die bisherigen empirischen Ergebnisse der Bedingungs- und Wirkungsanalyse im Kontext der Auswirkungen zweier für die Praktiken des IP relevanter Reformprozesse diskutieren.

## 6.5 Kontextanalyse zu aktuellen Reformprozessen

### 6.5.1 Zum Einfluss des Environmental and Social Frameworks

Der Reformprozess der *Safeguards* begann 2012 und war auf zwei Jahre angesetzt (WB 2012b). Im August 2016 wurde der neue *Environmental and Social Framework* (ESF) (WB 2016d) vom Exekutivdirektorium genehmigt. Seit Oktober 2018 gilt das ESF für alle Pro-

26 Die IP-Beschwerde 22 (2001) zur Tschad-Kamerun Erdöl-Pipeline wurde mehrfach als eine weitere Beschwerde genannt, in der die IP-Vorsitzende durch eine weite Auslegung des IP-Mandats und progressive Interpretation der Richtlinien den Diskurs um Menschenrechte innerhalb der WB angeregt hat.

27 Ursache hierfür können strukturelle Barrieren innerhalb der Beschwerdeprozesse sein, welche für die zugrundeliegenden Fälle der quantitativen Trends nicht untersucht wurden.

jektfinanzierungen (*Investment Project Financing*, IPF).<sup>28</sup> Das ESF besteht aus einem *Vision Statement* (WB 2016d: 1–3), der *Environmental and Social Policy for Investment Project Financing* (ESPIP)<sup>29</sup> (vgl. WB 2016d: 3–11) und aus den zehn *Environmental and Social Standards* (ESS) (ebd.: 13–101).<sup>30</sup> Die konkrete Umsetzung der ESPIP durch die WB-Mitarbeiterinnen wird in der *Environmental and Social Directive for Investment Project Financing* beschrieben. Zudem wird der ESF durch eine weitere Direktive<sup>31</sup> ergänzt, die beschreibt, wie WB-Mitarbeiterinnen sicherstellen sollen, dass Risiken für benachteiligte Menschen im Rahmen der Umsetzung der ESPIP berücksichtigt werden.

Zwischen den *Safeguards* und dem ESF lassen sich mindestens drei strukturelle Veränderungen identifizieren: Erstens, im Unterschied zu den *Safeguards*, in denen die Anforderungen an Kreditgeber und Kreditnehmer geregelt waren, separiert der neue ESF die Verantwortlichkeiten. Während die ESPIP die Anforderungen an die WB enthält, sind die Anforderungen an den Kreditnehmer in den zehn ESS niedergeschrieben. Zweitens wurde durch den ESF eine Verlagerung der Verantwortlichkeiten umgesetzt. Der Großteil der Verantwortlichkeiten im Hinblick auf die Sorgfaltspflichten für Umwelt- und Sozialrisiken, die zuvor gemeinsam getragen wurden, werden über die ESS dem Kreditnehmer zugeschrieben. Drittens ist das ESF durch einen agilen Projektmanagementansatz geprägt. Es ist ein klarer Trend weg von definierten Fristen vor Projektzusage, hin zu Prozessanforderungen mit zeitlich flexiblen und projektspezifischen Zielsetzungen zu erkennen.

Im Hinblick auf die empirischen Erkenntnisse stellt sich die Frage, inwiefern diese Veränderungen Einfluss auf das IP haben, präventiv zu wirken (5B6), frühzeitig negative Folgen festzustellen (5B3, 6B2), Abhilfe zu leisten (6B6) und letztlich institutionelles Handeln anzuregen. Da bisher keine empirischen Analysen von IP-Beschwerden vorliegen, die auf dem ESF basieren, können die Auswirkungen auf die Praktiken des IP nicht abschließend geklärt werden.<sup>32</sup> Dennoch sollen mögliche Auswirkungen für die Bedin-

28 Alle weiteren Anforderungen an *Investment Project Financing* werden in der IPF-Richtlinie geregelt: <https://ppfdocuments.azureedge.net/83f4ddea-a11e-4346-ab90-94ceb61ce03e.pdf> (letzter Aufruf: 30.08.2023).

29 Die E&S IPF-Richtlinie ersetzt folgende Richtlinien und Verfahrensbeschreibungen: OP/BP4 .00, Piloting the Use of Borrower Systems to Address Environmental and Social Safeguard Issues in Bank-Supported Projects, OP/BP4 .01, Environmental Assessment, OP/BP4 .04, Natural Habitats, OP4 .09, Pest Management, OP/BP4 .10, Indigenous Peoples, OP/BP4 .11, Physical Cultural Resources, OP/BP4 .12, Involuntary Resettlement, OP/BP4 .36, Forests, and OP/BP4 .37, Safety of Dams.

30 Die zehn Standards umfassen: (1) Assessment and Management of Environmental and Social Risks and Impacts; (2) Labor and Working Conditions; (3) Resource Efficiency and Pollution Prevention and Management; (4) Community Health and Safety; (5) Land Acquisition, Restrictions on Land Use and Involuntary Resettlement; (6) Biodiversity Conservation and Sustainable Management of Living Natural Resources; (7) Indigenous Peoples/Sub-Saharan African Historically Underserved Traditional Local Communities; (8) Cultural Heritage; (9) Financial Intermediaries; (10) Stakeholder Engagement and Information Disclosure.

31 Bank Directive: Addressing Risks and Impacts on Disadvantaged or Vulnerable Individuals or Groups (27.03.2021): <https://ppfdocuments.azureedge.net/9598117e-421d-406f-b065-d3dfc89c2d78.pdf> (letzter Aufruf: 30.08.2023).

32 Der ESF wird derzeit auf etwa 20% der aktiven IPF-Portfolios angewendet (vgl. WB 2021b: 87).

gungen des IP vor dem Hintergrund bisheriger Praktiken des IP (u.a. Bugalski 2016a; Passoni u.a. 2017; Vita u.a. 2017; Dann & Riegner 2019; Priester 2020; Schettler 2020) sowie der empirischen Erkenntnisse dieser Arbeit diskutiert werden.

Priester (2020) kritisiert den ESF dahingehend, dass zum Zweck zusätzlicher Flexibilität innerhalb der Projektdurchführung, Schlupflöcher entstanden seien, bei denen unklar ist, wie sich diese auf die Praktiken des IP auswirken würden (ebd.: 609–611). Der Ansatz vorbereitende Maßnahmen im Hinblick auf Umwelt- und Sozialrisiken zunehmend in die Projektdurchführung zu überführen stehe zudem im Widerspruch zu den Trends der IEG-Evaluationen, die auf die Relevanz einer hohen Projektqualität zu Beginn eines Projekts verweisen (Kap. 6.1). Der Ansatz des agilen Projektmanagements drückt sich im ESF u.a. in einer wenig verbindlichen Sprache aus:

»The Bank will *require* the Borrower to prepare and implement projects so that they meet the requirements of the ESSs *in a manner and a timeframe acceptable to the Bank*. In establishing the *manner and an acceptable* timeframe, the Bank will take into account the *nature and significance of the potential environmental and social risks and impacts*, the timing for development and implementation of the project, the *capacity of the Borrower* and other entities involved in developing and implementing the project, and the specific measures and actions to be put in place or taken by the Borrower to address such risks and impacts« (WB 2016d: 6; Herv. des Autors).

Während der ESF durch die Aufteilung zwischen ESPIP und ESS eine klare Aufteilung der Verantwortlichkeiten anstrebt, hat das IP die sprachlichen Veränderungen dahingehend kritisiert, dass diese wiederum die Verantwortung zwischen Kreditnehmer und Kreditgeber aufweiche:

»The Panel remains unclear about the roles and ultimate responsibilities of the Bank and borrower countries. For example, the Panel notes that paragraph 16 of the Policy states »The Bank will ›require‹ the Borrower to prepare and implement projects so that they meet the requirements of the ESSs in a manner and a timeframe acceptable to the Bank.« The Panel notes a change in terminology and language from the current safeguard policies, which call for the Bank to ›ensure‹ the consistency of Borrower's actions with applicable safeguard policies. Would the change in terminology also entail a change in the Bank's responsibilities and a potential shift of accountability for harm that may be caused by Bank-financed operations to the Borrower?« (IP 2015b: 2)

Dem Berichtswesen zur untersuchten Beschwerde in Uganda lässt sich entnehmen, dass die WB die Kritik an der unverbindlichen Sprache im ESF nicht teilt: »The ESF spells out **Bank requirements** with greater clarity, including, inter alia: Environmental and Social Due Diligence; Consultation and Participation; Monitoring and Implementation Support; Grievance Mechanism and Accountability« (WB 2016b: 32–33, Herv. i.O.).

Ein Aspekt, der die aufgeführten Kritikpunkte am ESF vereint, ist die Möglichkeit bei der Entwicklung und Umsetzung der Projekte die Umwelt- und Sozialrahmenwerke der Kreditnehmer anzuwenden anstatt den ESF (*Use of Country Systems – UCS*). Hierfür überprüft die WB, ob die Rahmenwerke des Kreditnehmers geeignet sind »to address the risks and impacts of the project, and enable the project to achieve objectives materially

consistent with the ESSs« (WB 2016d: 6). Falls die WB in dieser Überprüfung feststellt, dass die Rahmenwerke des Kreditnehmers nicht ausreichen, sieht der erste ESS vor:

»If the assessment identifies gaps in the Borrower's ES Framework, the Borrower will work with the Bank to identify measures and actions to address such gaps. Such measures and actions *may be implemented during project preparation or project implementation* and will include, where necessary, measures and actions to address any capacity development issues pertaining to the Borrower« (WB 2016d: 18; Herv. des Autors).

Bei der Nutzung von Kreditnehmer-Rahmenwerken, in denen der ESF nicht oder nur teilweise angewendet wird, muss das IP im Falle einer Beschwerde untersuchen, inwiefern die WB die Kreditnehmer-Rahmenwerke richtig bewertet hat. Dabei muss bedacht werden, dass diese sich von Kreditnehmer zu Kreditnehmer unterscheiden, sodass das IP den ESF insbesondere zu Beginn immer wieder gegen die jeweilige nationale Gesetzgebung abgleichen muss. Die Anwendung von Kreditnehmer-Rahmenwerken ist nicht völlig neu, jedoch galt die Anwendung vor dem ESF als die Ausnahme und konnte nur unter Anwendung strenger Kriterien (OP 4.01) erfolgen (vgl. Dann & Riegner 2019: 553). Unter dem neuen ESF wird die Anwendung gefördert, sodass anzunehmen ist, dass die Kreditnehmer zukünftig häufiger davon Gebrauch machen werden. Insbesondere gegenüber einflussreichen Kreditnehmern könnte die Rolle des IP durch die Anwendung der Kreditnehmer-Rahmenwerke geschwächt werden (ebd.: 556).

Positiv hervorgehoben wurde, dass der ESF ein breiteres thematisches Spektrum abdecke. Bereits in der Aufarbeitung des TSDP argumentierte die WB, dass die ESS durch ihre breitere thematische Ausrichtung dabei helfen werde, viele der im TSDP identifizierten Probleme zukünftig zu adressieren (vgl. WB 2016b: 25). Passoni u.a. (2017) sehen ebenfalls eine breitere thematische Ausrichtung des ESF, bspw. im Hinblick auf die ILO-Arbeitsstandards (ebd.: 937–940). Vita u.a. (2017: 32–33) und Dann & Riegner (2019: 555) sehen entgegen Schettler (2020: 198) zudem positive Veränderungen im Hinblick auf die menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten der WB. Zum ersten Mal überhaupt erkennt die WB, wenn auch unverbindlich im *Vision Statement* des ESF, die Menschenrechte als relevant für ihre Tätigkeiten an:

»The World Bank's activities support the realization of human rights expressed in the Universal Declaration of Human Rights. Through the projects it finances, and in a manner consistent with its Articles of Agreement, the World Bank seeks to avoid adverse impacts and will continue to support its member countries as they strive to progressively achieve their human rights commitments« (WB 2016d: 1–2).

Vita u.a. (2017) sehen weiterhin vielfältige Möglichkeiten für das IP, unter dem ESF vom Management Rechenschaftspflicht einzufordern (ebd.: 33). Dann & Riegner (2019) bezeichnen diesbezüglich den *Environmental and Social Commitment Plan* (ESCP) als das zentrale Dokument (ebd.: 552). Dieses wird auf Grundlage der Umwelt- und Sozialrisikoanalysen in den Kreditverhandlungen erstellt und verkörpert die rechtliche Verbindung zwischen den für die WB verbindlichen Richtlinien und den für die Kreditnehmer geltenden

ESS. Der ESCP ist Teil der Kreditverträge und stellt so die rechtlichen Verbindlichkeiten her (ebd.).

Priester (2020) zufolge eröffne die proaktive Überprüfung der Sorgfaltspflichten des Managements dem IP sogar die Möglichkeit, seinen Einflussbereich in der Phase der Projektvorbereitung auszuweiten (ebd.: 612–613). Laut Passoni u.a. (2017) bestehe wiederum die größte Gefahr darin, dass der ESF den Zugang zum IP erschwert, da die Rolle der WB innerhalb der Projekte weniger sichtbar sei (ebd.: 956). Auch unter der Annahme, dass es dem IP gelänge, die Sorgfaltspflichten der WB proaktiv zu überprüfen, werden diesem die Hände gebunden sein, denn auch die Ausführungen zur Rolle des ESCP sind durch eine vage Sprache geprägt:

»If the project comprises or includes existing facilities or existing activities that *do not meet the requirements of the ESSs at the time of approval by the Bank*, the Bank will require the Borrower, as part of the ESCP, to adopt and implement measures *satisfactory to the Bank* so that the material aspects of such facilities or activities meet the requirements of the ESSs *within a timeframe acceptable to the Bank*.« (WB 2016d: 6; Herv. des Autors)

Wenn festgestellt würde, dass die ESS vor Projektbeginn nicht erfüllt sind, führt dies nicht dazu, dass eine Kreditzusage verwehrt wird. Auch in einem solchen Fall sieht man davon ab, feste Fristen zur Erfüllung der ESS einzufordern. Schettler (2020) kritisiert diesbezüglich, dass insbesondere bei der Nutzung der Kreditnehmer-Rahmenwerke die fehlende Präzision und Verbindlichkeit des ESF im Hinblick auf Veröffentlichungspflichten zu einer verringerten Transparenz führe. Der frühzeitige Zugang zu relevanten Projektinformationen werde durch den ESF erschwert (ebd.: 197). Die WB argumentiert gegenteilig: »The framework has also enhanced transparency, with the disclosure of all relevant project documents including Stakeholder Engagement Plans« (WB 2021b: 87).

Passoni u.a. (2017) und Priester (2020) analysieren die Auslegung der *Safeguards* vergangener IP-Beschwerden. Sie verdeutlichen, dass es dem IP bereits mehrfach gelungen sei, seinen institutionellen Einfluss durch innovative Ausübung des Mandats aufrechtzuerhalten. Passoni u.a. (2017) kommen auf Grundlage der bisherigen IP-Praktiken und der Analyse des ESF zu dem Schluss, dass das IP zukünftig das Management rechenschaftspflichtig halten könne. Dem IP sei es bspw. gelungen, eine Untersuchung auch dann zu begründen, wenn ein weltbank-finanziertes Projekt nur indirekt in Wechselwirkung zu negativen Auswirkungen mit durch Regierungen finanzierten Projekten stand. Das IP habe so verdeutlicht, dass sich das Management der Verantwortung nicht entziehen könne (ebd.: 945–947). Dann & Riegner (2019) sehen vor allem durch die Verweise auf die Menschenrechte im *Vision Statement* eine Chance für das IP:

»To interpret the Bank's binding obligations in the ES-Policy [hier ESPIP] in the light of human rights law, an interpretation that the Inspection Panel already pursues in its own practice. This will become relevant for interpreting, for instance, rules on non-discrimination and the protection of housing in resettlement processes.« (Ebd.: 555)

Vita u.a. (2017) heben das *Vision Statement* als Interpretationsgrundlage des ESF für die Rolle des IP ebenfalls hervor (ebd.: 35). Weniger konkrete Formulierungen müsste das IP

nicht davon abhalten, die Einhaltung von Richtlinien zu bewerten, sondern das IP könne diese für sich nutzen. Die Autorinnen argumentieren, dass das IP in der Vergangenheit einen »object and purpose standard« angewendet habe, der in der Bewertung der Richtlinieneinhaltung stets die qualitative Zielsetzung einer Vorschrift einbezog. Das IP habe eine Richtlinie auch dann als nicht erfüllt bewertet, wenn alle Risikoeinschätzungen vorlagen, diese jedoch qualitative Mängel aufwiesen, aus denen negative Folgen resultierten (ebd.: 941–945).

Passoni u. a. (2017) merken wiederum an, dass bei Anwendung derselben Vorgehensweise zunehmend Widerstand aus dem Management und dem Exekutivdirektorium zu erwarten sei. Das IP müsse deshalb seine Rolle unter dem neuen ESF im Dialog mit dem Management und dem Exekutivdirektorium klarstellen (ebd.). Wenn die Rolle des IP unter dem ESF nicht ohne weiteres ersichtlich ist, unterstreicht dies die Kritik seitens zivilgesellschaftlicher Akteure, die befürchten, dass die Wirksamkeit des IP eingeschränkt werde. Die unterschiedlichen Interpretationen des möglichen Einflusses des ESF auf die Praktiken des IP verdeutlichen, dass die Anwendung erst in der alltäglichen Praxis ausgehandelt werden wird. Der ESF enthält im Vergleich zu den *Safeguards* mehr Spielraum für Interpretationen. Vor den Erkenntnissen der Bedingungsanalyse (Kap. 5.3) als auch dem TSDP (Kap. 6.3) nehme ich an, dass dieser Spielraum zukünftig durch *Bureaucratic Politics* dynamisch in Abhängigkeit zu den OL-Einflussfaktoren ausgehandelt wird. Im Hinblick auf die Rolle des IP wird dabei der Einflussfaktor *Leadership* von hoher Bedeutung sein.

Mit einer weniger verbindlichen Sprache, dem agilen Projektmanagementansatz sowie der stärkeren Verantwortung beim Kreditnehmer geht zudem das Risiko einher, dass das IP an präventiver Wirkung verliert (5B6) und erst später im Verlauf auf ein Projekt einwirken kann (5B3, 6B2). Eine solche Entwicklung wäre ein großer Rückschritt für die Rechenschaftspflicht gegenüber betroffenen Menschen. Zudem werden die Auswirkungen des ESF auf die Arbeit des IP von anderen MFIs registriert.

Neben den direkten Auswirkungen auf das IP stellt sich im Hinblick auf OL zudem die Frage, inwiefern sich die neuen Anforderungen des ESF im Alltag der Projektbeteiligten überhaupt umsetzen lässt. Eine Projektbeteiligte verweist auf zweitägige verpflichtende Trainings für alle Mitarbeiterinnen, Umwelt- und Sozialexperten. Auch das *Senior Management* musste an einem fünftägigen verpflichtenden Training teilnehmen. Hinzu kommen analoge und Online-Lernmaterialien, die im Zuge der Neueinführung erstellt wurden und zum individuellen Lernen genutzt werden sollen (I.26: 567–573). Eine Projektbeteiligte merkt jedoch an, dass die Trainings nicht ausreichen und es völlig unrealistisch sei, zu glauben, man könne all die Anforderungen im Alltag erfüllen:

»The new ESF really, again, it's very strange and it requires so many things that to do, you know, I did the online course and then afterwards I said I'm retiring anyway, so I shouldn't try the rest of it. But, you know, this is where it all starts. So look at what is required there and is it realistic to expect that people are going to deliver on all that.« (I.38: 325–329)

Der Einschätzung der Kapazitäten der Kreditnehmer durch die WB und der Qualität der Projektüberwachung werden demnach eine zentrale Rolle im Hinblick auf die

Umsetzung zukommen (Kap. 6.1). Priester (2020) stellt jedoch fest, dass »the new ESF is not in line with the lessons of the Bank's prior experience, as evidenced in its internal reports and Inspection Panel documents. The Inspection Panel has repeatedly noted that the Bank has experienced negative outcomes when Borrower capacity is not properly assessed« (ebd.: 609). Priester (2020) verweist darauf, dass der ESF erfordert, dass WB-Mitarbeiterinnen die Projektüberwachung auch in der Zusammenarbeit mit Kreditnehmerstaaten proaktiv vorantreiben. Dies ist insbesondere der Fall, wenn diese der Einhaltung von menschenrechtlichen Standards kritisch gegenüberstünden:

»Many employees take a very utilitarian view of development-believing that adverse impacts ought to be avoided, but that big-picture development is served by large scale projects, and fear of local impacts need not stand in the way of making loans. Staff—particularly country teams—are heavily incentivized to meet lending quotas and bring in big projects« (Priester 2020: 610).

Die IEG hat bereits zuvor dargelegt, dass die WB-Mitarbeiterinnen frühe Warnsignale zu selten wahrnehmen und zu selten auf diese reagieren (IEG 2016: 20–21). Priester (2020) verweist explizit darauf, dass die Ausrichtung des ESF nicht geeignet sei, um Fehler, die aus der *Approval Culture* resultieren, zu beheben (ebd.: 609–611). Zudem ist auffällig, dass die agile Ausrichtung des ESF den bisherigen Erkenntnissen der IEG im Hinblick auf die Erreichung einer hohen Projektqualität zumindest teilweise widerspricht:

»Quality at entry«. Evidence from hundreds of projects reviewed by OED confirms the importance of proper preparation of projects *before* they enter the portfolio. [...] There are *severe limits to an incremental approach*, especially when the goals set are optimistic and the *borrower's institutional base is weak*. For lumpy projects, and especially for projects that stretch the borrower's capacity, it almost always costs more time and money to compensate during project implementation for weaknesses in appraisal. This lesson is not yet consistently applied.« (IEG 1995: 6; Herv. des Autors)

Im Hinblick auf die Einführung des ESF konnten zudem keine Maßnahmen identifiziert werden, die darauf schließen, dass die bestehenden Anreize (5B7, 5B10, 6B4) adressiert werden. Ich nehme deshalb an, dass die identifizierten Anreize weiterhin bestehen bleiben werden.

Im ESF wird hervorgehoben, dass die agile Vorgehensweise helfen werde, Projekte zu verbessern. Vor den Erkenntnissen im Hinblick auf die Qualität der Projekte und Projektüberwachung (Kap. 6.1) interpretiere ich diese Veränderung als Bestätigung dafür, dass das institutionelle Handeln weitestgehend von der Wissensproduktion entkoppelt ist (5B8) und demnach einen politischen Kompromiss zwischen widerstrebenden Anforderungen darstellt. Zusammenfassend birgt der ESF die Gefahr, die Autorität und Reichweite des IP insbesondere gegenüber einflussreichen Kreditnehmern zu schwächen. Um dem zu begegnen, ist das IP mehr denn je von *Leadership* und einer aktiven Vorgehensweise im Hinblick auf die Überprüfung der Sorgfaltspflichten abhängig. Zudem lässt sich aus der OL-Bedingungsanalyse sowie dem TSDP schlussfolgern, dass es zusätzlicher politischer Aufmerksamkeit bedarf (5B4), um die Rolle des IP innerhalb der

WB zu erhalten. Der Trend zur Identifizierung immer komplexerer Projekte (vgl. IEG 2019b: 141) und massiv steigender Kreditvergabe in von Konflikten betroffenen Staaten (vgl. WBG 2020: 61–63) unterstreichen diese Notwendigkeit. Demgegenüber stehen die weitere thematische Abdeckung des ESF als auch die Praktiken des IP, die gezeigt haben, dass das IP die Spielräume, die die Richtlinien bieten, zur Stärkung institutioneller Rechenschaftspflicht nutzen kann (6B9). Der Einfluss des ESF auf die Bedingungen des IP, um zu OL innerhalb der WB beizutragen, ist komplex. Eines ist sicher, der IP-Prozess wird weiterhin umkämpft bleiben (5B2).

Neben der Kritik am ESF und seinen potenziellen Auswirkungen auf das IP ist jedoch vor allem die mangelnde Reichweite der Reform hervorzuheben. Der ESF gilt nicht für DPLs, dessen Umwelt- und Sozialanforderungen in OP/BP 8.60 (Operational Policy/Bank Procedure) geregelt sind, und auch nicht für *Program-for-Results Financing* (P4R), dessen Umwelt- und Sozialanforderungen in OP/BP 9.00 geregelt sind (vgl. WB 2016d: 5). Die WB hat es verpasst, mit der ESF-Reform das Rechenschaftssystem an die Finanzierungsinstrumente anzupassen, um damit anzuerkennen, dass auch DPLs mit hohen Umwelt- und Sozialrisiken einhergehen. Schettler (2020) hat darauf verwiesen, dass sich der Anteil der Kredite, die durch die entsprechenden Richtlinien abgedeckt waren, von den späten 1990er Jahren bis heute unter dem ESF um etwa 50% verringert haben (ebd.: 195–196).<sup>33</sup> DPLs decken mittlerweile 47% der IBRD und 28% der IDA-Kreditvergabe ab.<sup>34</sup> Die ESF-Reform hat demnach die Ressourcen vieler zivilgesellschaftlicher Akteure über vier Jahre gebunden und dabei ambivalente Reformergebnisse hervorgebracht. Der IP-Prozess als *Level Playing Field* (6B7) scheint durch die Einführung des ESF zum jetzigen Zeitpunkt wieder ein Stück weiter entfernt. Eine weitere weitreichende Reform, die die Praktiken des IP beeinflussen wird, ist die *IP-Toolkit-Reform*. Zielsetzung des Reformprozesses war es zu überprüfen, inwiefern das IP unter dem ESF effektiv funktionieren könne.

## 6.5.2 Zum Einfluss der Inspection Panel-Toolkit-Reform

Ich werde im Folgenden die Ergebnisse der *IP-Toolkit-Reform* vor dem Hintergrund der bisherigen Befunde hinsichtlich ihrer potenziellen Auswirkungen auf die Praktiken des IP diskutieren.<sup>35</sup> Die *IP-Toolkit-Reform* begann im August 2017.<sup>36</sup> Den Vorsitz des *Committee on Development Effectiveness* (CODE)<sup>37</sup> hatte das deutsche Exekutivbüro inne, welches demzufolge den Reformprozess moderierte. Die *IP-Toolkit-Reform* wurde durch

33 In Kapitel 8.1.3 lege ich den Forschungsbedarf zu diesem Aspekt dar.

34 Bretton Woods Project 2021: What is World Bank Development Policy Financing: <https://www.brettonwoodsproject.org/2021/03/what-is-world-bank-development-policy-financing/> (letzter Aufruf: 30.08.2023).

35 Dabei geht es nicht darum, die Entscheidungsprozesse zu rekonstruieren, sondern lediglich darum, das Ergebnis zu bewerten. Details der Verfahren werde ich dann erläutern, wenn sie im Hinblick auf die Befunde relevant erscheinen. Unveröffentlichte Dokumente wie Zwischenberichte und Diskussionspapiere dienen mir dabei zur Kontextanalyse.

36 WB-Pressemitteilung: <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2019/05/07/review-of-the-inspection-panels-toolkit> (letzter Aufruf: 30.08.2023).

37 Zur Rolle des CODE für die Arbeit des IP siehe Kapitel 5.2.1.1.

eine extern durchgeführte Studie, den *External Review of the Inspection Panels Toolkit* (Bradlow 2018) (»Bradlow-Bericht«) inhaltlich vorbereitet. Diese Vorabprüfung analysierte und diskutierte die Optionen zur Einführung eines Streitbelegungsverfahrens, einer *Monitoring*-Funktion für Management-Aktionspläne sowie die Beratungsfunktion. Darüber hinaus wurde die Frist für die Zulässigkeit von Beschwerden bewertet. Ebenfalls wurde die Ausweitung der Zulässigkeit von Beschwerden im Hinblick auf von der WB verwaltete Treuhandfonds (*Bank Executed Trust Funds* – BETFs) geprüft. Weiter wurde analysiert, ob im Zusammenhang mit Kofinanzierungen Lücken hinsichtlich der Rechenschaftspflicht bestehen und ob Maßnahmen zur Verbesserung der Kommunikation mit den Beschwerdeführenden bezüglich der Untersuchungsergebnisse notwendig sind (vgl. Bradlow 2018: ii-viii). Die Ergebnisse des Bradlow-Berichts wurden im Mai 2018 veröffentlicht.<sup>38</sup>

Auch in dieser Reform konnte der vorgesehene Zeitraum nicht eingehalten werden. Im März 2019 wurde der Reformprozess um sechs Monate verlängert, um strittige Reformbereiche weiter zu verhandeln. Da das Exekutivdirektorium zu keiner einheitlichen Position hinsichtlich der zentralen Reformbereiche wie dem Streitbelegungsverfahren und der *Monitoring*-Funktion gekommen ist, kann die Verlängerung des Reformprozesses als Hinweis auf Gegenwehr aus dem Management gedeutet werden.<sup>39</sup> Im März 2020 veröffentlichte CODE seine Empfehlung zur *IP-Toolkit-Reform* (WB 2020e). Der Reformprozess wurde im September 2020, drei Jahre nach Beginn, mit zwei neuen Resolutionen abgeschlossen: eine Resolution für die Neugründung des IP (WB 2020d) sowie eine Resolution zur Gründung des neuen *Accountability Mechanism* (AM) (WB 2020e). Koordiniert durch eine neugeschaffene Position eines *Accountability Managers* (WB 2020f) wird der neue AM das bisherige IP als Einheit zur Richtlinienprüfung als auch die neue Streitbelegungsfunktion umfassen.

Trotz der weitreichenden Auswirkungen der Reform verlief der Prozess intransparent. Die wenigen Konsultationen, die stattgefunden haben, sowie die Möglichkeiten zur Kommentierung von Entwürfen (vgl. AC 2018) waren meist kurzfristig angesetzt und mussten durch die beteiligten NGOs eingefordert werden. Dasselbe gilt für die Implementierungsphase der Reformergebnisse. Im April 2021 wurde ein erster Entwurf für die neuen Arbeitsprozesse des IP veröffentlicht (IP 2021b). Der AM begann seine Arbeit offiziell im Juli 2021. Im Oktober 2021 veröffentlichte der AM die vorläufigen Arbeitsprozesse für das Streitbelegungsverfahren (AM 2021).

Bevor ich die Ergebnisse und potentiellen Auswirkungen diskutiere, möchte ich darlegen, welche empirischen Befunde nicht durch die IP-Reform adressiert wurden. Weder der Kreditvergabedruck (6B4) noch die damit im Zusammenhang stehenden Anreize und Ausprägungen der Organisationskulturen (5B7, 5B10) waren Gegenstand der *IP-Toolkit-Reform*, sodass keine strukturellen Veränderungen im Hinblick auf das institutionelle

38 Zu Beginn stand nicht fest, ob das Ergebnis der Vorabprüfung veröffentlicht werden würde. Die Veröffentlichung externer Studien stellt häufig einen zentralen Konflikt zu Beginn von Reformprozessen dar.

39 Die Interpretation basiert auf Briefwechseln zwischen NGOs und den zuständigen Ministerien in UK und Deutschland.

Umfeld in denen das IP operiert zu erwarten sind. Die frühe Projektphase bleibt weiterhin ein blinder Fleck im Rechenschaftssystem der WBG (5B3). Die festgestellten Mängel im Hinblick auf mangelnde Projektüberwachung und Aufsicht durch das Exekutivdirektorium bleiben von der *IP-Toolkit-Reform* unberührt (6B1). Die Reform hat keine Mandatserweiterungen im Hinblick auf direkte Sanktionen für Richtlinienverstöße und fahrlässiges Verhalten gebracht, die dem IP bspw. die Möglichkeit bieten würden, die Kreditausschüttung zu stoppen, wenn dies notwendig erscheint (5B10, 6B5). Ich gehe deshalb davon aus, dass das IP die Kreditvergabe in Abhängigkeit der jeweiligen fallspezifischen Konstellationen lediglich indirekt und temporär beeinflussen kann.

Im Hinblick auf die Reichweite des IP die unterschiedlichen Finanzierungsinstrumente zu überwachen, wurde das Management dazu veranlasst, eine Klarstellung zur Verwendung von BETFs herauszugeben. Die Klarstellung konkretisiert die Anwendungsbereiche der BETFs und die Anwendung der Richtlinien auf analytische und beratende Arbeit, systemische Diagnostik und andere Wissensprodukte (WB 2019b).<sup>40</sup> Eine grundsätzliche Ausweitung hat nicht stattgefunden, sodass das Problem der Reichweite weiterhin besteht.

Bereits im Oktober 2018 wurde die Beratungsfunktion des IP im Mandat formell anerkannt, sodass das IP auf Grundlage der Beschwerdefälle Beratungsdienste in Form Berichten oder internen Schulungen anbieten kann, um OL zu unterstützen (vgl. WB 2019b; WB 2020d: Abs. 59). Die Formalisierung der Beratungsfunktion kann sich positiv auf interne Kooperationen im institutionellen Umfeld des IP auswirken. Die Reform geht u. a. auf die Initiative des IP zurück, welches spätestens im Jahr 2012 damit begann, wiederkehrende Probleme, die innerhalb der Beschwerdeverfahren identifiziert wurden, systematisch zu analysieren und die Lehren daraus dem Exekutivdirektorium zu präsentieren (vgl. IP 2012). Bradlow (2018) verweist darauf, dass das IP zuvor über die Beschwerdeberichte und ihre Jahresberichte informell Empfehlungen ausgesprochen habe (ebd.: 25). Diese informellen Empfehlungen mündeten dann in der *Emerging Lessons Series*. Die Idee hinter der Publikationsreihe sei es gewesen, den Entstehungsprozess und den Bericht so zu gestalten, dass das Management diese verwenden würde (I.19: 43–46). Die erste Veröffentlichung erfolgte im April 2016 (vgl. IP 2016d). Durch die Formalisierung der Beratungsfunktion wird diese auch in der Budget- und Kapazitätsplanung berücksichtigt (5B5). Die institutionellen Bedingungen könnten einen positiven Einfluss auf die Möglichkeiten haben, systemische Problemanalysen anzustoßen (6B3) und zudem als *Agenda Setter* nach innen zu fungieren.

Im März 2020 wurden die bisher informellen Praktiken zur Koordinierung mit anderen Beschwerdemechanismen im Falle von Kofinanzierung formalisiert (WB 2019b). Die Resolution verweist zudem auf zusätzliche Formalisierungen der internen Kooperation des IP und anderer Einheiten während einer Beschwerde (IEG, GIA, INT) sowie für den Fall von unabhängigen Überprüfungen der Management-Aktionspläne (WB 2020d: Abs. 48–53). Zudem verweist die Resolution formell auf die Konsultation der EDs, welche den Kreditnehmer in einer Beschwerde vertritt (vgl. WB 2020d: Abs. 35). Weiter wird die Kommunikation des Managements mit dem Exekutivdirektorium im Zusammenhang mit Beschwerden außerhalb der vorgesehenen Prozesse untersagt (ebd.: Abs. 61).

40 IP-Beschwerde Nr. 100: Mining Dialogue Technical Assistance (Haiti, 2015).

Vor dem Hintergrund der empirischen Befunde hinsichtlich bürokratischer Kämpfe und informeller Interaktionsverhältnisse (5B2) erscheint es unwahrscheinlich, dass die Beteiligten dieser Vorgabe folgen werden. Positiv hervorzuheben ist, dass das IP mit der neuen Resolution formell stärker in das Rechenschaftssystem der WB eingebunden ist (5B1), indem Interaktionsverhältnisse an unterschiedlichen Stellen der Verfahren formalisiert wurden.

Es gibt keine Veränderungen, die eine erhöhte politische Aufmerksamkeit für IP-Beschwerden bewirken könnten. In der Resolution sind vielmehr Formalisierungen enthalten, die eine erhöhte Aufmerksamkeit unterbinden sollen: »The Panel's methods of investigation should not create the impression that it is investigating the borrower's performance« (WB 2020d, Abs. 37). Dies deute ich als Hinweis auf das politische Potenzial einer IP-Untersuchung (5B6) und zudem auf die Konflikte (5B2), die im Exekutivdirektorium hinsichtlich der Rolle des IP fortwährend verhandelt werden.

Zudem enthält die Resolution eine Einschränkung des IPs im Hinblick auf dessen Interaktion mit Medien: »Given the need to conduct such work in an independent and low-profile manner, the Panel – and Management – should decline media contacts while an investigation is pending or underway« (WB 2020d, Abs. 37). Diese Formalisierung kann vor dem Hintergrund der vorliegenden Befunde als ein Versuch interpretiert werden, externen politischen Druck zu kontrollieren. Die Begründung der Kontaktbeschränkung zu Medien im Sinne der Unabhängigkeit der Untersuchung verkennt dabei die dargelegten Machtungleichgewichte, die dem IP-Prozess inhärent sind (6B7). Im Falle des TSDP ist die mediale Aufmerksamkeit und das öffentliche Interesse (5B4) den Beschwerdeführenden zugutekommen und hat zusätzliche Sicherheit vor politischer Verfolgung geschaffen. In dieser Lesart stellt die Formalisierung eine Verfestigung bestehender Machtungleichgewichte zwischen Beschwerdeführenden und dem Management dar, die ihrerseits weiterhin das IP im Rahmen informeller Interaktionen beeinflussen können (5B4).

Die Befunde hinsichtlich der Zugänglichkeit (5B3, 6B2) wurden durch die *IP-Toolkit-Reform* nur begrenzt adressiert. Positiv hervorzuheben ist, dass die Frist für die Einreichung von Beschwerden verlängert wurde. Zukünftig können Beschwerden bis zu 15 Monate nach Abschluss der Kreditauszahlung registriert werden (vgl. WB 2020d: Abs. 15 c ii). Zuvor war die Einreichung der Beschwerden auf den Zeitpunkt beschränkt bis 95% oder mehr der Projektmittel ausgezahlt worden waren (vgl. WB 1993: Abs. 14 c). Dies macht den IP-Prozess für einen längeren Zeitraum zugänglich. Der Zugang zum IP bzw. die Handlungsfähigkeit des IP sind noch immer strukturell begrenzt (6B2). Die Beschwerdeführenden müssen bspw. weiterhin ihre Beschwerden an das Management herantragen, bevor das IP eine Beschwerde zulassen kann (vgl. WB 2020d: Abs. 14, 17, 29c). Einzelpersonen können weiterhin keine Beschwerde einreichen (ebd.: Abs. 29a). Die Beschwerdeführenden sollen über die Entscheidung, ob der Empfehlung des IP für oder gegen eine Untersuchung stattgegeben wird, innerhalb von zwei Wochen informiert werden (vgl. WB 2020d, Abs. 28). Hier wird deutlich, welches Ungleichgewicht hinsichtlich des Informationszugangs besteht.

Das die identifizierten Zugangsbarrieren und Machtungleichgewichte zwischen Beschwerdeführenden und der finanzierenden Institution (6B7) weiter bestehen, dazu trägt u. a. die Beschränkung der Repräsentation durch nicht lokale Organisationen bei.

Eine nicht lokale Organisation soll Betroffene nur dann repräsentieren dürfen, wenn eine lokale Repräsentation nicht vorhanden ist und das Exekutivdirektorium zustimmt (vgl. WB 2020d: Abs. 13). Weiter oben habe ich gezeigt, dass durch die Beteiligung internationaler NGOs Beschwerden häufiger zulässig sind als auch häufiger substantielle Ergebnisse im Rahmen von Richtlinienüberprüfung erzielen (Kap. 6.2.4). Vor dem Hintergrund dieses Befunds, der bürokratischen Kämpfe und der bestehenden Machtungleichgewichte stellt auch diese Regulierung eine Zugangsbarriere dar und kann als ein Versuch interpretiert werden, externen politischen Druck zu kontrollieren. Weiter verringert diese Bestimmung die Chancen darauf, dass der IP-Prozess als Ausgangspunkt für Abhilfe fungieren kann (6B6).

Das IP muss sich auch weiterhin juristische Beratung beim *Legal Department* im Hinblick auf die Rechte und Pflichten der WB einholen, die in der Beschwerde adressiert werden und für die Entscheidung über die Zulässigkeit einer Beschwerde relevant sind (vgl. WB 2020d: Abs. 16, 24). Während der Vertretung durch internationale NGOs beschränkt sind, werden die Rechte des Managements gegenüber dem IP weiterhin direkt durch die Rechtsabteilung vertreten. Weiter oben habe ich aufgezeigt, welche strukturellen Probleme mit dieser Konstruktion hinsichtlich bürokratischer Kämpfe einhergehen können (Kap. 5.2.1.2).

Ist eine Beschwerde zulässig, können die Beschwerdeführenden zukünftig zwischen der Richtlinienüberprüfung durch das IP und einem zeitlich begrenzten Streitbelegungsverfahren (*Dispute Resolution Service*) wählen. Diesem Reformbereich sind informelle Praktiken vorausgegangen, die laut Bradlow (2018) jedoch zu einer geringeren Vorhersehbarkeit des IP-Beschwerdeverfahrens führten (ebd.: 15–16).<sup>41</sup> Im Streitbelegungsverfahren geht es darum, eine für alle Beteiligten zufriedenstellende Lösung vorhandener Probleme zu erarbeiten. Die Ausgestaltung des Streitbelegungsverfahrens war einer der konfliktreichsten Reformbereiche. Dabei ging es um die Frage, ob das bisherige IP diese Funktion in Form einer Mandatserweiterung erhält, ob der GRS die Streitbelegung übernehmen soll oder ob eine vom IP separate Einheit gegründet werden sollte. Um sicherzustellen, dass es keine personellen Überschneidungen zwischen Richtlinienüberprüfung und Streitbelegungsverfahren geben werde, hat man sich letztlich auf die Neugründung des AM und einem AM-Manager (WB 2021a) geeinigt.

Anstatt jedoch eine *Firewall* zwischen Richtlinienüberprüfung und Streitbelegung zu schaffen, wurde die Unabhängigkeit der bisherigen Richtlinienüberprüfung strukturell geschwächt. Die neue *AM-Secretary* wurden neben der Leitung der Streitbelegungsfunktion zudem weitreichende administrative Verantwortlichkeiten zugewiesen, die die Richtlinienüberprüfung betreffen. Die Vorsitzende des IP muss laut Resolution zukünftig die *AM-Secretary* hinsichtlich ihres Budgets konsultieren. Weiter muss die IP-Vorsitzende die *AM-Secretary* im Hinblick auf die Einstellung und im Zuge von *Performance Reviews* dem IP zugeordneter Mitarbeiterinnen konsultieren (vgl. WB 2020e: Abs. 8d). Diese und andere Aspekte der Resolutionen schwächen die Unabhängigkeit des IP und gehen mit dem Risiko einher, dass andere Personen als die Mitglieder des IP die Möglichkeit erhalten, die Arbeitsprozesse des IP direkt zu beeinflussen.

41 Siehe auch Bugalski (2016a, b) in Kapitel 2.1 dieser Arbeit.

Dass die Durchführung eines Streitbeilegungsverfahrens die Überprüfung der Richtlinien Einhaltung ausschließt (ebd.: Abs. 6), geht mit dem Problem einher, dass bei Erzielung einer Übereinkunft für eine Streitbeilegung, unabhängig von der Schwere der Richtlinienverstöße, keine unabhängige Überprüfung interner Fehlverhalten stattfinden kann. Somit können aus einem Streitbeilegungsfall weder operative Lehren gezogen noch die WB rechenschaftspflichtig gehalten werden. Zudem stellt sich die Frage, wie eine Situation gelöst wird, in der es mehrere betroffene Parteien gibt, die unterschiedliche Verfahren wählen möchten. Die Betroffenen sollten die Möglichkeit haben, sich für eine Richtlinienüberprüfung, eine Streitbeilegung oder auch beide Verfahren zu entscheiden. Die Dauer des Streitbeilegungsverfahrens ist auf zwölf Monate begrenzt und kann auf Antrag um sechs weitere Monate verlängert werden (ebd.: Abs. 11.1, 11.2). Vor dem Hintergrund der quantitativen Daten bisheriger Beschwerdefälle (Kap. 6.2.3) erscheint dieser Zeitraum als kurz und läuft somit Gefahr, notwendige Verfahren und mögliche Einigungen durch Zeitdruck zu verhindern.

Erweitert wurde das Mandat des IP um eine risikobasierte Überprüfung der Management-Aktionspläne (vgl. IP 2021a). Eine unabhängige Überprüfung der Management-Aktionspläne (*Monitoring*-Funktion) wurde bereits im IP-Jahresbericht 2009 als zentrales Element zur Erreichung institutioneller Rechenschaftspflicht hervorgehoben (vgl. IP 2009: 57). Zuvor wurden diese in wenigen schweren Einzelfällen durch Anfrage vom Exekutivdirektorium an das IP unabhängig überprüft. Die Relevanz der *Monitoring*-Funktion wird auch vor dem Hintergrund der Kritik seitens der IEG an der mangelnden Projektüberwachung und der daraus resultierenden Projektqualität (Kap. 6.1) deutlich. Die IEG hatte festgestellt, dass 40% der Projektüberwachung als zufriedenstellend bewertet werden (Kap. 6.1). Auch die Erkenntnis, dass die Reichweite und Umsetzung der Abhilfemaßnahmen häufig von politischen Faktoren abhängig ist (6B6), spricht für die Relevanz einer unabhängigen Überprüfung der Abhilfemaßnahmen. Die Rolle des IP im Hinblick auf die Überprüfung der Management-Aktionspläne ist für die Fälle, in denen das Exekutivdirektorium nicht explizit eine Überprüfung des IP anfordert, eingegrenzt. Das IP kann lediglich die Angemessenheit der vom Management getätigten Konsultationen im Zuge der Erarbeitung der Management-Aktionspläne bewerten. Zusätzliche Feldbesuche zur Bewertung der Konsultationen erfordern einer Einladung des Kreditnehmers (vgl. WB 2020d: Abs. 40).

Eine mögliche Beauftragung des IP durch das Exekutivdirektorium zur Überprüfung der Management-Aktionspläne erfolgt entlang folgender Kriterien: Dringlichkeit der Wiedergutmachung, Risiko wiederholter Schäden, Anzahl und Gefährdung der vom Projekt betroffenen Personen, Komplexität des Falles und Risiko von Vergeltungsmaßnahmen gegen die Beschwerdeführenden (ebd.: Abs. 50). Vor dem Hintergrund der bürokratischen Kämpfe ist demnach davon auszugehen, dass die unabhängige Überprüfung der Aktionspläne des Managements durch das IP nur in seltenen Fällen Anwendung finden wird. Die institutionellen Bedingungen, die beeinflussen, inwiefern das IP als Ausgangspunkt für begrenzte Abhilfe dienen kann (6B6), wird durch die *Monitoring*-Funktion nur in Einzelfällen verbessert werden. Demzufolge ist die Mandatserweiterung eine wichtige Veränderung, deren Wirksamkeit und Nutzen für effektive Abhilfe jedoch eingeschränkt wurde. Strukturell ändert sich nichts an dem Zustand, dass das Management mit dem Kreditnehmer darüber verhandelt, welche Abhilfemaßnahmen getroffen

werden (vgl. WB 2020d: 50). Weder das IP noch die Beschwerdeführenden haben ein formales Mitspracherecht.

Den Beschwerdeführenden soll zukünftig ermöglicht werden, die Erkenntnisse des IP-Untersuchungsberichts vor Veröffentlichung einzusehen (ebd.: Abs. h 45, 46). Auch diese Formalisierung geht auf eine informelle Praktik des IP zurück, die im Jahr 2015 initiiert wurde (vgl. IP 2009: 45; Bradlow 2018: 37). Die Vorabesicht in den IP-Untersuchungsbericht stellt eine notwendige, aber ebenso überfällige Verbesserung dar. Diese Prozessveränderung führt zu mehr Transparenz, hat jedoch keinen Einfluss auf die bestehenden Machtungleichgewichte.

Zusammenfassend adressiert die *IP-Toolkit-Reform* einzelne identifizierte Schwächen (Beschwerdezeitraum, fehlende Streitbeilegung, Vorabesicht in IP-Untersuchungsbericht, *Monitoring*). Die Fortschritte, die erzielt wurden, sind technisch kleinteilig und gehen mit zahlreichen bürokratischen Hürden einher. Die Reformen gehen aber vor allem nicht weit genug und verstärken sogar vorhandene Machtungleichgewichte (6B7). Die wesentlichen einschränkenden institutionellen und politischen Einflussfaktoren werden nicht adressiert. Zudem bleibt die Problemstellung einer effektiven Abhilfe und Wiedergutmachung für negativ betroffene Menschen durch beide Resolutionen unberücksichtigt (6B6). Den kleinteiligen Verbesserungen stehen die strukturellen Einbußen im Hinblick auf die Unabhängigkeit des IP gegenüber. Vor dem Hintergrund der aufgezeigten bürokratischen Kämpfe um das Mandat des IP, lassen sich die Ergebnisse der *IP-Toolkit-Reform* als ein Rückschritt bewerten. Es ist anzunehmen, dass die Möglichkeiten des IP die WB rechenschaftspflichtig zu halten, in der alltäglichen Praxis zunehmend eingeschränkt werden.

Im folgenden Kapitel werde ich die empirischen Erkenntnisse im Hinblick auf den ersten (Kap. 7.1) und zweiten Teil (Kap. 7.2) der Fragestellung theoretisch einbetten. Ich werde die komplementären Effekte der angewendeten Ansätze herausarbeiten und die machtkritischen Ansätze im zweiten Teil des Kapitels erweitern, um eine systematische Einbettung entlang des Konzepts der Entpolitisierung zu ermöglichen.