

## 7. Theoretische Einbettung

---

### 7.1 Das Inspection Panel zwischen Organisationslernen und *Hypocrisy*

#### 7.1.1 Zu den institutionellen Bedingungen des Inspection Panels

Die Bedingungs-, Wirkungs- und Kontextanalysen haben verdeutlicht, dass die Arbeit des IP durch infrastrukturelle und politische Einflussfaktoren beschränkt wird. Dieser Zustand steht in einer Pfadabhängigkeit, die von der Entstehung des IP ausgehend fortwährend in unterschiedlicher Ausprägung vorhanden war. Das IP stellt einen institutionell und politisch umkämpften Raum dar, in dem das Mandat und die Prozesse im Kontext konkurrierender Interessen und Erwartungshaltungen immer wieder neu etabliert werden müssen (vgl. Bradlow 1996, 1999; Bissell 1997; Sovacool u.a. 2018).

Wie Sovacool u.a. (2018) gezeigt haben, hat das IP deshalb von Beginn an auf konkurrierende Interessen reagiert (ebd.: 869–872). Bereits die erste Beschwerde zum Arun-III-Projekt<sup>1</sup> verweist darauf, dass die Interpretation der Richtlinien einen umkämpften Bereich darstellt (vgl. Bissell 2003: 41). Das IP kann diesen nutzen, muss hierfür jedoch bürokratische Widerstände überwinden. Dem IP ist es trotz dieser Ausgangssituation immer wieder gelungen, weitreichende institutionelle Reaktionen hervorzurufen (vgl. Bissell 2003: 37–38) und Machtungleichgewichte zwischen Beschwerdeführenden und Projektverantwortlichen temporär anzugleichen. Die Wirkungsanalyse zum TSDP bestätigt dieses Potenzial (6B6, 6B7).

Im Rahmen der Beschwerdearbeit konzentrieren sich die bürokratischen Kämpfe auf die Phase der Registrierung einer Beschwerde sowie auf die Verhinderung der Durchführung einer Untersuchung (Bradlow 1999; Naudé Fourie 2014). Im Jahr 2003 reagierte das IP darauf mit der informellen Praktik die Zulässigkeitsprüfung zu verzögern (*Deferral of Eligibility*) (vgl. Naudé Fourie 2014: 589). Im Jahr 2013 folgte dann die

---

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

Einführung des vielfach kritisierten *Early Solution Approach*<sup>2</sup>. Die Nicht-Registrierung von Beschwerden wurde damit legitimiert, dass das Management eine schnellere und kostengünstigere Lösung der vorhandenen Probleme erzielen könne als dies durch eine IP-Untersuchung zu erwarten sei (u.a. Bugalski 2016a, 2016b; Lowenstein 2017). 2018 wurde trotz Registrierung und Zulässigkeit die Durchführung einer IP-Untersuchung erst um sechs und dann um weitere vier Monate verzögert. Letztlich empfahl das IP dem Exekutivdirektorium keine Untersuchung durchzuführen.<sup>3</sup> Auch im TSDP gab es eindeutige Hinweise auf Versuche, die Registrierung abzuwenden (6B2). In diesem Fall hat das IP die Untersuchung gegen die Widerstände des Managements empfohlen und durchgeführt. Die bürokratischen Widerstände gegenüber formalisierten Arbeitsabläufen des IP stellen ein Kontinuum dar, welches Einfluss auf die Interpretation der Arbeitsabläufe hat. Der Einfluss hat sich zudem in Form von Prozessveränderungen manifestiert.

Es hat sich bestätigt, dass die Unabhängigkeit des IP gegenüber dem Management vom Einflussfaktor *Leadership* abhängig ist (Hunter 2020a). *Leadership* verstanden als die Fähigkeit der IP-Vorsitzenden eine Arbeitsbeziehung zum Management zu etablieren, die es ermöglicht, das Mandat zu erfüllen und gleichzeitig die Prozesse frei von der Einflussnahme durch das Management zu halten. Die Interpretation der Richtlinien, die Entscheidung für und gegen eine Registrierung und Untersuchung (*Early Solutions Approach, Deferrals*), das Verfassen der Untersuchungsberichte und die Informationsbeschaffung während der Untersuchung sind von den politischen und strategischen Entscheidungen der IP-Vorsitzenden direkt beeinflusst. Das Ausbalancieren dieser Interaktionsverhältnisse und die Bereitschaft einer IP-Vorsitzenden ihre Position zu nutzen, bestimmen die Autorität des IP innerhalb der WB. Hierfür wiederum spielt auch die Beziehung der IP-Vorsitzenden zum Exekutivdirektorium eine wichtige Rolle, da dies das Management beaufsichtigt. Das Interaktionsverhältnis zwischen IP-Vorsitzenden und NGOs kann zudem als Korrektiv im Hinblick auf die Unabhängigkeit des IP vom Management betrachtet werden (5B2). Die Bedingungsanalyse (Kap. 5.3), die Wirkungsanalyse (Kap. 6.4) wie auch die quantitativen Erkenntnisse (Kap. 6.2.5) haben dabei die Rolle der NGOs für die Stärkung des IP innerhalb der WB (Bradlow 1999) sowie für größere Erfolgchancen in Beschwerde- und Reformverfahren (Fox 2000) bestätigt.

Ein erhöhter interner Legitimationsdruck zeigt sich zudem in der Gründung des GRS. Die Ausrichtung des GRS interpretiere ich als den Versuch ein kosteneffizientes Managementtool zu etablieren mit dem Ziel Reputationsrisiken zu verringern. Die Gründung des GRS lässt sich vor dem Hintergrund der bürokratischen Kämpfe als Versuch zur Schwächung des IP deuten. Obwohl die Gründung des GRS zurecht kritisch betrachtet wurde, argumentiere ich entgegen Schettler (2020: 198), dass das IP nicht an Zugänglichkeit verliert. Ich nehme hingegen an, dass die Wahrscheinlichkeit steigt, dass betroffene Menschen durch den Kontakt zu einem formellen Gremium der WB,

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

3 IP-Beschwerde Nr. 130: Transport Sector Support Project (P124109) and its Additional Financing (P146630) (Kenia, 2018).

wie dem GRS, von der Existenz des IP erfahren. Der GRS verweist bspw. auf der Website und in Broschüren auf das IP.<sup>4</sup> Im Zuge der institutionellen Reaktionen auf das TSDP wurden zudem hilfreiche prozessuale Verknüpfungen zwischen dem IP und dem GRS etabliert (6B2). Da bisher keine Notwendigkeit seitens des Kreditnehmers oder des Managements besteht, Menschen in der Projektregion über die Existenz des IP zu informieren, stellt der GRS eine formelle Möglichkeit dar, sich an die operative Abteilung der WB (OPCS) zu wenden. Zudem müssen Projektbetroffene nach wie vor den Kontakt zum Management aufnehmen, bevor sie sich an das IP wenden können. Die Beschwerdebearbeitung durch das GRS gilt als ein solcher Kontakt. Die Beschwerdeführenden können sich nach Kontakt mit dem GRS jederzeit an das IP wenden, wenn sie mit den Ergebnissen des GRS-Prozesses nicht zufrieden sind. Der GRS wirkt demnach unterstützend. Dass dies keine intendierte Wirkung ist, wird dadurch ersichtlich, dass zu Beginn der *IP-Toolkit-Reform* diskutiert wurde, ob dem GRS die Streitbeilegungsfunktion zugesprochen werden sollte (Kap. 6.5.2). Wäre dies umgesetzt worden, wäre durchaus anzunehmen, dass der GRS eine Konkurrenzsituation als legitimen Beschwerdekanaal erzeugen und somit indirekt die Daseinsberechtigung des IP hätte in Frage stellen können. Dieses Beispiel verdeutlicht, dass der Einflussbereich des IP auch außerhalb der Richtlinienüberprüfung umkämpft ist. Ich nehme an, dass die Streitbeilegung ohne die informellen Interaktionen mit externen Expertinnen (*Advocacy*) dem GRS zugeordnet worden wäre.

Neben den Arbeitsabläufen stellen die Richtlinien in ihrer Substanz einen weiteren umkämpften Bereich dar. Bürokratische und politische Kämpfe um Reformprozesse außerhalb der Beschwerdearbeit haben demnach an Bedeutung gewonnen. Fox (2000: 301) und van Putten (2006: 215, 257) verweisen darauf, dass das Management versucht, die Richtlinien als Arbeitsgrundlage des IP zu schwächen. Schettler (2020) legt die Schwächung des Rechenschaftssystems im Hinblick auf die ESF-Reform dar (ebd.: 121). Ein zentraler Reformbereich, der die Praktiken des IP betrifft, ist die zunehmende Anwendung der *Borrower Country Systems* (van Putten 2006: 216, 259). Die als Ausnahme eingeführte Option, welche im Zuge des ESF etabliert wurde, erzeugt zusätzlichen Legitimationsdruck aufseiten des IP, da die Nutzung die Gefahr birgt, die Rolle des IP entscheidend zu schwächen (Kap. 6.5.1). Ich habe zudem gezeigt, dass mit der *IP-Toolkit-Reform* keine Stärkung des Mandats einhergeht, die die Rolle des IP im Hinblick auf den ESF fördert, gleichwohl dies die Begründung für die *IP-Toolkit-Reform* war (Kap. 6.5.2).

Mit der Etablierung der *Borrower Country Systems* wurde die Rolle der Kreditnehmerstaaten im Konflikt um die Einflussmöglichkeiten seitens der WB und des IP gestärkt. Sowohl die Bedingungsanalyse (5B9) als auch die beiden Reformprozesse (Kap. 6.5) verweisen darauf, dass die Einflussmöglichkeiten der Staaten dahingehend zu verkomplizieren sind, dass vor allem die großen Kreditnehmerstaaten an Bedeutung gewonnen haben. Diese befriedigen den Kreditvergabedruck, was ihnen eine einflussreiche Verhandlungsposition verschafft (5B10). Das Reformergebnis ist demnach nicht mit der einseitigen Durchsetzung der Interessen der Kreditnehmerstaaten zu erklären. Unter Berücksichtigung der Bedingungsanalyse lässt sich das Zustandekommen dieses Reform-

4 Website des GRS mit Verweis auf IP: <https://www.worldbank.org/en/projects-operations/product-s-and-services/grievance-redress-service/grs-faq> (letzter Aufruf: 30.08.2023).

aspekts als Resultat des Zusammenspiels zwischen institutionellen Interessen einerseits (5B7) und der Gegenwehr seitens der Kreditnehmer gegenüber der *Citizen-driven-Accountability* andererseits (5B9) erklären.

Randeria & Grunders (2011: 191) Analyse des *Mumbai Transport Sector Development Projects* folgend entspricht dies dem Zusammenspiel aus *Mutual Complicity* und dem *Cunning State* (Kap. 2.1). Die zentrale Kritik der Autorinnen daran, dass die Verantwortlichkeiten in der Projektumsetzung zwischen Staat und WB zunehmend verschwimmen und sich so die Möglichkeiten der Bürgerinnen ihre Rechte einzufordern verkomplizieren (ebd.: 190–191), manifestiert sich in der Etablierung des *Borrower Country Systems* und der damit einhergehenden Schwächung des IP. Entspricht diese Form der Schwächung des IP den Interessen aller Mitgliedsstaaten, stellt sich wiederum die Frage nach dem zukünftigen Reformpotenzial. Denn auch nach vier Jahrzehnten Menschenrechts- und Umweltbewegung wird der Einflussbereich der Beschwerdemechanismen maßgeblich durch staatliche Interessen begrenzt (5B8, 5B9, 5B10). Der indische Staat, der sich durch »the politics of sovereignty« (Randeria & Grunder 2011: 189) gegen die Einmischung seitens der WB und des IP wehrte, tat dies, um sich sowohl seiner Rechenschaftspflicht gegenüber seinen Staatsbürgerinnen als auch gegenüber der WB zu entziehen (ebd.). Indien wird dabei von den Autorinnen nicht als untergeordneter, abhängiger Staat, sondern als listiger Staat (*Cunning State*) begriffen, der zwar begrenzte Handlungsmacht (*Agency*) habe, diese aber zu nutzen wisse (ebd.: 189, 202).

Aus Perspektive des OL wurde deutlich, dass zentrale Erkenntnisse zu Zugänglichkeit und Abhilfe nicht in die *IP-Toolkit-Reform* integriert wurden. Die quantitativen Trends, die Daniel u. a. (2016) im Hinblick auf den Verlauf der Beschwerden, die Ergebnisse sowie die Rolle der NGOs aufzeigen, konnten anhand der quantitativen Trends (Kap. 6.2), in der Bedingungsanalyse (Kap. 5.2.3) und nicht zuletzt im untersuchten Beschwerdefall (Kap. 6.3) bestätigt werden. Diese Erkenntnisse decken sich mit jenen zur Zugänglichkeit von Beschwerdemechanismen in Abhängigkeit der Anzahl zivilgesellschaftlicher Organisationen sowie der politischen Bedingungen zivilgesellschaftlicher Repräsentation (vgl. Buntaine 2015: 104–105, 109). Die Wirkungsanalyse des TSDP (Kap. 6.3) hat zudem bestätigt, dass die Einreichung von Beschwerden auch gegenwärtig mit erheblichen menschenrechtlichen Risiken für die Beschwerdeführenden einhergehen (Kap. 2.2). Der Schutz der betroffenen Menschen ist dabei in einem hohen Maße vom Verlauf und Ergebnis der Beschwerde sowie den Interaktionen zwischen der WB und dem Kreditnehmer abhängig (Kap. 6.3). Das IP selbst kann bisher nur bedingt reagieren, setzt sich jedoch zunehmend mit *Intimidation and Reprisals* auseinander. Auch diese Erkenntnisse sind nicht in die *IP-Toolkit-Reform* eingeflossen. Am Beispiel des Kriteriums Zugänglichkeit (5B3) wird deutlich, dass das Ausbleiben einer Stärkung der Rolle von NGOs im Zuge der *IP-Toolkit-Reform* (Kap. 6.5.2) weniger durch wissenschaftliche Erkenntnisse als durch politische Interessen geprägt sind (5B8). Demnach hat die Kritik von Randeria & Grunder (2011) an nicht-juristischen Beschwerdemechanismen bezüglich der hohen Anforderungen bei geringer Erfolgsaussicht (Kap. 6.2.4) weiterhin Bestand (ebd.: 187–188).

Die bürokratischen Kämpfe innerhalb der Reformprozesse drehen sich um die langfristige Einschränkung bzw. Ausweitung infrastruktureller Einflussfaktoren (5B2). Gleichwohl die Ergebnisse der *IP-Toolkit-Reform* verdeutlichen, dass strukturelle Probleme

me nur bedingt adressiert wurden, wurde ersichtlich, dass alle behandelten Reformbereiche auf die Praktiken und Konflikte in früheren Beschwerden des IP zurückzuführen sind (Kap. 6.5.2). Während die alltägliche Arbeit kurzfristig gesehen durch infrastrukturelle Einflussfaktoren (u.a. Mandat, Berichtslinien, Anreize) beschränkt wird, sind es langfristig vor allem die politischen Einflussfaktoren, die dafür entscheidend sind, ob infrastrukturelle Einflussfaktoren verändert werden können. Die bürokratischen Kämpfe innerhalb der Beschwerdearbeit resultieren in informellen Praktiken und institutionalisieren sich im Zuge von Reformprozessen.

Im Hinblick auf die Organisationskultur wurde deutlich, dass sich das IP in einem Spannungsfeld bewegt. Die Umsetzung des IP-Prozesses bedarf einerseits eine gewisse Offenheit zur Kooperation gegenüber dem operativen Bereich und dem Management, muss jedoch zeitgleich eine potenzielle Sanktionsfähigkeit ausstrahlen. Die von Wade (2009: 38–39) als unfair kritisierten Praktiken der Interviewführung und Aufzeichnung durch das IP wurden mittlerweile mit der Zielsetzung ein besseres Arbeitsverhältnis zwischen IP und Management zu schaffen verändert. Da die Bedingungsanalyse auf Beispiele verweist, in denen das Management das IP nachweislich angelogen hat, erscheint die kritisierte Praktik der Interviewaufzeichnung als nicht unbegründet (Kap. 5.1.5). Wade (2009: 45) kritisiert diesbezüglich die Ausrichtung einer »punishment-based notion of accountability«, die sich auf die Mitarbeiterinnen fokussiert hätte, anstatt auf das Management. Wade (2009) verkennt hierbei die Verhältnismäßigkeiten im Hinblick auf die seit Jahrzehnten dokumentierten negativen Auswirkungen sowie den ungleichen Einflussmöglichkeiten seitens zivilgesellschaftlicher Akteure, um diese Auswirkungen abzuwenden. Zudem besitzen weder die NGOs noch das IP die Möglichkeit, WB-Mitarbeiterinnen zu sanktionieren. Wades (2009) Vorwurf, dass aufgrund der Abhängigkeit vom *Senior Management* im Hinblick auf den Zugang von Informationen dieses nicht kritisiert worden wäre (ebd.: 41), ließ sich nicht für das TSDP bestätigen. Sowohl im IP-Berichtswesen als auch in den Berichten der federführenden NGOs (JFCU, BIC) wurden Verantwortlichkeiten differenziert benannt und dabei auch das Management in die Kritik einbezogen. Wichtig an dieser Kritik ist jedoch der Hinweis darauf, dass die Ursachenforschung für wiederkehrende negative Auswirkungen durch das bestehende politische Umfeld beeinflusst werden kann.

Die Bedingungsanalyse hat Hinweise darauf geliefert, dass u.a. die Aufsichtsfunktion des Exekutivdirektoriums über das Management weder effektiv (5B4) noch widerspruchsfrei ist. Dem Exekutivdirektorium obliegt es, ausreichende finanzielle und zeitliche Ressourcen innerhalb der Kreditvergabe sicherzustellen. Jedoch haben weder Kreditgeber noch Kreditnehmer Interesse daran, dass durch zusätzliche Ressourcenbereitstellung für die Projektüberwachung die Kreditkosten steigen (5B9, 5B10). Zudem unterliegen diejenigen, die die Risikoeinschätzungen durchführen, Interessenskonflikten und einem hinderlichen Anreizsystem (5B7). Zudem konnte ich zeigen, dass die Projektüberwachung einen zentralen Einflussfaktor für mangelhafte Projektqualität darstellt (Kap. 6.1). Der Anreiz für niedrige Kreditkosten bei den Kreditgebern resultiert dabei aus der Konkurrenzsituation gegenüber anderen MFIs, an die sich Kreditnehmer wenden könnten. Zeigt dann das IP in einer Untersuchung auf, dass mangelnde Ressourcen die Ursache für negative Auswirkungen sind, kommen dem Exekutivdirektorium zwei in sich widersprüchliche Rollen zu. Einerseits ist es in der Verantwortung das Management

aufzufordern, die vom IP identifizierten Mängel abzustellen, andererseits stellen ihre eigenen Interessen als Mitgliedsstaaten strukturelle Ursachen des Problems dar (u.a. geringe Ressourcen für Sorgfaltspflichten). Zudem verweist die Bedingungsanalyse auf die Rolle des Managements als eigenständiger Akteur, der sich häufig der Kontrolle entzieht und somit die Arbeit des IP erschwert (5B4). Solange die Kreditgeberstaaten weiterhin das Ziel einer steigenden Kreditvergabe verfolgen, scheinen die Potenziale zur Stärkung der Rechenschaftsstrukturen beschränkt.

In Anlehnung an das Interaktionsmuster für OL (vgl. Benner u.a. 2009: 227) und auf Grundlage der empirischen Erkenntnisse (Kap. 5.3) sind die institutionellen Bedingungen für das IP zum OL beizutragen als politisch gehemmt anzunehmen. Weder infrastrukturelle noch politische Einflussfaktoren weisen auf ein förderliches institutionelles Umfeld hin. Vielmehr ist anzunehmen, dass die von Sovacool (2017a) interpretierte Phase der »hostile managers« (ebd.: 902) weiterhin die Organisationskultur im institutionellen Umfeld des IP charakterisiert. Das Potenzial des IP besteht darin, eine temporäre Veränderung eines politisch gehemmten Zustands in einen politikgetriebenen Zustand zu bewirken. Wie dieser Prozess verläuft, stelle ich im folgenden Abschnitt dar. Für die institutionellen Bedingungen im Hinblick auf Reformprozesse hat sich zudem bestätigt,

»dass Bürokratien häufig nicht die ›richtigen‹ und angemessensten politischen Linien verfolgen, weil individuelle Einheiten und Unterorganisationen dazu neigen, primär ihre eigenen Partikularinteressen zu verfolgen. [...] Selbst an den besten und gutwilligsten Reformvorschlägen können sich bürokratische Konflikte entzünden, da individuelle Akteure einen Anreiz haben, ihren Einfluss und ihre Macht sicherzustellen und zu maximieren« (vgl. Benner u.a. 2009: 225).

## 7.1.2 Zum Zustandekommen institutioneller Reaktionen

Die Reputationsrisiken, ausgehend von der potenziellen und tatsächlichen Feststellung von Richtlinienverletzungen, stellen die Ausgangspunkte für institutionelle Reaktionen dar (5B6). Betrachtet man den Prozessverlauf, wäre anzunehmen, dass sich der politische Druck aufgrund einer zunehmenden Beweislage in Folge des IP-Untersuchungsprozesses erhöht. Auch die *Soft Law* Hypothese von Hale (2008b) besagt, dass sich die durch die Untersuchungsberichte erzeugte Transparenz als statistisch signifikanter Einflussfaktor erwiesen hat, um institutionelle Reaktionen aufseiten der WB zu erklären (Kap. 2.1).

Überträgt man das Interaktionsmuster von Benner u.a. (2009) auf den Beschwerdewerlauf lässt sich dieser wie folgt interpretieren (ebd.: 227). Im TSDP blieb der Grundzustand »politisch gehemmt« bis zu dem Zeitpunkt vorherrschend, zu dem eine Registrierung nicht mehr abzuwenden war. Bereits zuvor waren die Fakten vor Ort eindeutig und das politische Skandalisierungspotenzial war bekannt. Erst mit der Registrierung und somit dem Wissen, dass die lokalen Auswirkungen potenziell durch einen IP-Untersuchungsbericht veröffentlicht würden, wurde das Reputationsrisiko wirksam und die WB begann auf die Vorwürfe zu reagieren.

Die IEG führt die hohe Sichtbarkeit des Managements, die mit Krisen (Shocks) einhergeht, als einen Grund dafür an, dass die WB in einer solchen Situation schneller und

besser reagiere (vgl. IEG 2019c: xvi). Der IP-Prozess ermöglicht Interaktionen mit NGOs und rückt durch das Berichtswesen das Management als Akteur in den Fokus der medialen, politischen und institutionellen Aufmerksamkeit (Kap. 5.2.3.1). In Abhängigkeit zum Projektland, den Beschwerdeaspekten und dem Ausmaß der negativen Auswirkungen erzeugt der IP-Prozess Krisen unterschiedlicher Reichweite, die den politisch gehemmten Zustand überwinden. Der Grundzustand wechselte mit der Registrierung von politisch gehemmt in »infrastrukturell getrieben«. Der zunehmende Einfluss infrastruktureller Einflussfaktoren begünstigt ab diesem Zeitpunkt die Rolle des IP gegenüber bürokratischen Widerständen. Die Eindeutigkeit der Beweislage und das politische Skandalisierungspotenzial wird durch das schnelle Handeln der WB deutlich, insbesondere dem Finanzierungsabbruch, bevor das IP die eigentliche Hauptuntersuchung durchgeführt hat (5B6).

Mit dem Wissen, dass es zu einer Hauptuntersuchung komme und der IP-Untersuchungsbericht veröffentlicht werde, wechselte der Zustand von »infrastrukturell getrieben« in »politisch getrieben«. Das TSDP verweist in einem besonderen Maß auf die informellen Prozesse und Interaktionen, die dem offiziellen Berichtswesen zeitlich vorgeschaltet bzw. parallel dazu verlaufen. Insbesondere die Interaktionen zwischen NGOs und Exekutivdirektorinnen (Kap. 5.2.3.5) bzw. deren zuständigen Ministerien und Parlamenten sind es, die politischen Druck erzeugen, der über den IP-Prozess in Form von bürokratischen Kämpfen ausgehandelt wird (6B4). Die zunehmenden institutionellen Reaktionen aufseiten der WB deute ich als Versuch, Reputationsschäden zu begrenzen. Die Veröffentlichung des IP-Untersuchungsberichts ermöglichte es, diesen Zustand aufrechtzuerhalten (6B6).

Im Hinblick auf die Legitimität von Protesten gegenüber Projekten schreibt Ziai (2015) den Kreditnehmern innerhalb der WB sowie der medialen Aufmerksamkeit bzw. Unterstützung der Proteste eine zentrale Rolle zu. Ziai (2015) interpretiert dieses Ergebnis als Bestätigung der Theorie zu *Transnational Advocacy Networks* (TANs), insbesondere deren *Boomerang*-Hypothese (vgl. Keck & Sikkink 1998: 12).<sup>5</sup> Daraus lässt sich aus Perspektive des OL schlussfolgern, dass es den zivilgesellschaftlichen Akteuren gelungen ist über den IP-Prozess einen hohen politischen Druck zu erzeugen, der die Finanzierungsaussetzung und Abbruch bewirkt hat. Für das TSDP habe ich zudem gezeigt, dass das IP durch sein Berichtswesen die Beschwerdeaspekte legitimiert und so die Beschwerdeführenden in ihrer Rolle gestärkt hat (Kap. 6.3.3).

Die Erklärungskraft des Einflussfaktors externer politischer Druck für das Entstehen institutioneller Reaktionen ist als hoch einzuschätzen. Begründen lässt sich dies mit dem Befund, dass die Entscheidungsfindung im Exekutivdirektorium nicht zwangsläufig faktenbasiert erfolgt (5B8). Bei fehlenden Standardabläufen bedarf es hohen externen politischen Druck, um die Aufsichtsfunktion des Exekutivdirektoriums gegenüber dem Management zu intensivieren (5B4). Der politische Druck lässt sich jedoch nicht dauerhaft aufrechterhalten. Je weiter die Kreditauszahlung vorangeschritten ist, desto schwerer ist es, institutionelle Reaktionen zu erzeugen, auch weil der politische Druck, den die WB gegenüber dem Kreditnehmer ausüben kann, abnimmt. Auf den Umgang

5 Siehe auch Kapitel 2.3 und Wade (2009).

mit Beschwerdefällen wirkt sich dies ebenfalls aus (*Last-Mile Problem*). In Reaktion auf eine IP-Beschwerde, insbesondere in weit vorangeschrittenen Projekten, entstehen nicht einkalkulierte Kosten, die weder die WB noch der Kreditnehmer übernehmen wollen. Dies begünstigt politische Kämpfe darum, wie weitreichend Abhilfemaßnahmen sein sollten und wer die notwendigen Anpassungs- und Entschädigungsmaßnahmen finanziert (6B6).

*Leadership* ist als Einflussfaktor für das Zustandekommen institutioneller Reaktion von hoher Bedeutung. Die aktive Förderung von institutionellen Reaktionen basiert jedoch weniger auf individuellen Lernprozessen als auf externem politischem Druck. Je niedriger die Person oder ein Gremium in der organisationalen Hierarchie verortet ist, desto eher ist deren Handeln durch infrastrukturelle Einflussfaktoren beeinflusst. Mit höherer Positionierung wird es einerseits leichter, sich über formelle Kommunikationsbarrieren hinwegzusetzen, was förderlich ist, um Reaktion anzustoßen oder zu verhindern, andererseits ist das Handeln stärker durch externen politischen Druck beeinflusst. Sobald ein Veränderungsprozess politisch gefördert wird, spielen die infrastrukturellen Bedingungen eine untergeordnete Rolle (vgl. Benner u.a. 2009: 229). Übertragen auf das IP ließe sich so bspw. eine institutionelle Reaktion als politisch gefördert betrachten, wenn der Präsident diese unterstützt. Die Analyse von Weaver (2008) verweist jedoch darauf, dass selbst Reformprozesse, die durch WB-Präsidenten initiiert wurden, an bürokratischen Konflikten, bestehenden Anreizen und Kulturen gescheitert sind oder nur teilweise umgesetzt wurden (ebd.: 92–175). Der WB-Präsident ist demnach nur ein Akteur von vielen innerhalb der WB, denn die politische Förderung einer Reform hängt auch von den EDs ab (Kap. 5.2.2.4). Zudem sind es einflussreiche Personen innerhalb des Managements, die den externen politischen Druck in institutionelles Handeln übersetzen.

Im Zusammenspiel zwischen externem politischem Druck, *Leadership* und *Bureaucratic Politics* können die vorhandenen Potenziale des Beschwerdeverfahrens (5B1, 5B6) dazu führen, dass infrastrukturelle (5B3) und bürokratisch-kulturelle Widerstände (5B2, 5B4, 6B5) sowie hinderliche Anreize (5B5, 5B7, 5B10) überwunden werden. Gelingt dies, werden institutionelle Reaktionen temporär durch einen politikgetriebenen Zustand gefördert (5B8). In dieser Phase ist anzunehmen, dass die Bedeutung der Standardprozeduren des IP zunimmt, da der politische Legitimationsdruck gegenüber der WB dem IP zu einer wirksameren Position verhilft.<sup>6</sup>

Auch die IEG veröffentlicht Evaluationen, die immer wieder strukturelle Kritik an der WB aufweist. Aufgrund ihres Erscheinens lange nach Abschluss eines Projekts kommt den Evaluationen jedoch nicht dieselbe Aufmerksamkeit zu wie dem Berichtswesen des IP. Der Grund dafür ist, dass aus den Evaluationen kein unmittelbares Risiko für die in Umsetzung befindliche Kreditvergabe resultiert. Ich nehme deshalb an, dass sich der politikgehemmte Zustand (vgl. Benner u.a. 2009: 227) nicht durch das Berichtswesen der IEG überwinden lässt. Dies verweist auf die Relevanz des zeitlichen Zusammenhangs von Untersuchungsprozessen und Projekten sowie die Rolle externer Akteure, die einem institutionellen Gremium durch *Advocacy* erst seine innerinstitutionelle Wirkung verleihen. Im Hinblick auf die Definition von OL »als einen wissensbasierten Prozess

6 Zur Rolle des IP für die Legitimation der WB siehe Kapitel 7.2.

der Infragestellung und Veränderung von Organisationsregeln zur Veränderung der Organisationspraxis« (Benner u.a. 2009: 218) ist festzustellen, dass die institutionellen Reaktionen auf die Arbeit des IP nicht als Lernprozesse im Sinne der Stärkung der *Citizen-driven-Accountability* bezeichnet werden können. Die Bedingungsanalyse (5B6, 5B7, 5B10) wie auch die Wirkungsanalyse zum TSDP (6B5) verweisen darauf, dass die institutionellen Reaktionen durch Risikovermeidungsstrategien (*Risk Aversion*, *Panel Proofing*) zu erklären sind (vgl. Bissell 1997; Fox 2000; Hunter 2003; van Putten 2006). Das Wissen um die negativen Auswirkungen, bspw. durch geschlechtsspezifische Gewalt in Infrastrukturprojekten, war im operativen Bereich der WB bereits lange vorhanden. Die institutionellen Reaktionen erfolgten jedoch erst, als durch die Arbeit des IP ein konkretes Reputationsrisiko erzeugt worden war. Das IP löst demnach institutionelle Reaktionen aus, die sich in einer strukturellen und diskursiven Pfadabhängigkeit verorten lassen, dabei jedoch nicht als determiniert, sondern in der Pfadabhängigkeit veränderlich erscheinen.

Die Reichweite der institutionellen Reaktionen steht in Abhängigkeit der Dauer der politischen Aufmerksamkeit. Hierfür spielt wiederum das Mandat des IP eine entscheidende Rolle hinsichtlich der Möglichkeiten, die Maßnahmen zu überwachen. Eine formelle Überwachung der institutionellen Maßnahmen durch das IP würde dazu führen, dass der externe Druck nach einer Beschwerde länger aufrechterhalten werden kann und die Kommunikation nach innen und außen für das Management weniger kontrollierbar ist. Deutlich wird dies anhand des Widerstands vom Management gegenüber einer umfangreichen *Monitoring*-Funktion durch das IP. Die bürokratischen Kämpfe um dieses Mandat haben sich wiederum in einer begrenzten und komplizierten Ausgestaltung manifestiert (Kap. 6.5.2).

Fisher (2014) hatte darauf verwiesen, dass die Gründungspapiere des IP dieses nicht dazu verpflichten, sich in ihren Untersuchungen auf frühere Interpretationen der Richtlinien zu beziehen. Das IP behandle dementsprechend jede Beschwerde wie einen Einzelfall (ebd.: 30). Die Betrachtung der Beschwerden als Einzelfälle konnte zudem in der Bedingungsanalyse als Aspekt der Organisationskultur identifiziert werden. Diese Handhabung wurde als Zeichen des gegenseitigen Respekts zwischen IP und Management beschrieben (Kap. 5.1.5). Im Beschwerdefall 120 aus dem Jahr 2017 hat das IP jedoch auf das TSDP und die systematischen Probleme im Hinblick auf den Zustrom von Arbeitskräften (*Labor Influx*) und geschlechterspezifischer Gewalt verwiesen (vgl. IP 2018a: 73–75). Die Verknüpfung der beiden Beschwerden verweist einerseits auf die Reichweite der institutionellen Reaktion auf das TSDP. Darüber hinaus wird ersichtlich, dass wenn Beschwerdeaspekte in einem engen zeitlichen Zusammenhang auftreten, aufseiten der Exekutivdirektorinnen womöglich eine höhere politische Aufmerksamkeit besteht, die weitreichende institutionelle Reaktionen begünstigen. Zu erklären ist das anhand der überwundenen bürokratischen Widerstände des politisch getriebenen Zustands, der durch die Maßnahmen in Reaktion auf das TSDP noch vorhanden war, als die Beschwerde zum Straßenbauprojekt in der DRK einging. Anzunehmen ist, dass Reaktionen auf gesetzlicher Ebene einflussreicher Mitgliedsstaaten, wie sie im TSDP durch die USA getroffen wurden, dazu führen, dass die politische Aufmerksamkeit länger als in Fällen mit weniger weitreichenden Reaktionen aufrechterhalten bleiben.

Die Bedingungsanalyse hat darauf verwiesen, dass die institutionelle Reaktion auf eine IP-Untersuchung in Abhängigkeit zu dem betroffenen Land steht und dessen Rolle innerhalb der WB. Der quantitative Forschungsstand verweist darauf, dass in afrikanischen Staaten der Region *Sub-Saharan-Africa*<sup>7</sup> die meisten Beschwerden (30) an das IP eingereicht wurden. Zudem haben Beschwerden aus dieser Region in absoluten Zahlen (10) als auch in relativen Zahlen (33,33%) im Vergleich der Regionen<sup>8</sup> am häufigsten *Outcomes* erzielt (Kap. 6.2.4). Für den untersuchten Fall behaupte ich vor diesem Hintergrund, dass die Beschwerde in einem Land eines einflussreichen Anteilseigners (Kreditgeber oder Kreditnehmer) nicht ohne weiteres ähnlich weitreichende institutionelle Reaktionen hervorgerufen hätte. Ähnlich weitreichend wie im TSDP reagierte die WB auf die IP-Untersuchung zum *Land Management and Administration Project* in Kambodscha<sup>9</sup>. Hier spielten laut Bugalski u. a. (2018) einerseits informelle Interaktionen zwischen externen und internen Beteiligten eine zentrale Rolle, um institutionelle Reaktionen zu befördern (ebd.: 192–193). Andererseits handelt es sich ebenfalls um einen Kreditnehmerstaat mit eher geringem politischem Einfluss.

Nachdem ich das Zustandekommen institutioneller Reaktionen auf die Praktiken des IP unter Anwendung des Interaktionsmusters (vgl. Benner u. a. 2009: 227) theoretisiert habe, folgt die Bewertung der Reichweite institutioneller Reaktion unter Anwendung des Konzepts *Hypocrisy* (Weaver 2008).

### 7.1.3 Bewertung der Reichweite institutioneller Reaktionen unter Berücksichtigung des Konzepts *Hypocrisy*

#### 7.1.3.1 Die Wirkung des Inspection Panels auf *Hypocrisy*

Mit der Annahme des Zustands *Hypocrisy*, stellt sich im Hinblick auf das emanzipative Potenzial es IP die Frage, inwiefern es gelingt die Ausrichtung des Rechenschaftssystems, in Richtung der *Citizen-driven-Accountability* zu verschieben.

Weaver (2008) unterscheidet zwischen einer offensichtlichen und einer subtilen Form von *Hypocrisy*. Erstere seien Richtlinienverstöße, durch die negative Auswirkungen in den Projekten auftreten. Hier wird die Bedeutung des IP für das Konzept deutlich, denn vor allem durch die Arbeit des IP werden diese Richtlinienverstöße sichtbar und öffentlich, obwohl das Rechenschaftsrahmenwerk insbesondere zu Beginn der Projekte Lücken aufweist (5B3). Ersichtlich wurde dies am Beispiel der geschlechtsspezifischen Gewalt, die trotz Schwächen im Rechenschaftssystem (5B1) durch die Arbeit des IP eine hohe Aufmerksamkeit erhalten hat.

Die subtile Form von *Hypocrisy* entspricht der Frage, welchen Einfluss die Arbeit des IP auf den dynamischen Zustand *Hypocrisy*, in Form der Abweichung zwischen verkün-

7 Die Kategorisierung der Datenbank folgt hier jenen der in den MFIs üblichen regionalen Kategorisierung. Die Aufteilung in *Sub-Sahara Africa* als eine Region und *Middle East & North Africa* ist eine in Kontinuität mit den rassistischen Praktiken und Diskursen europäischer Kolonialherrschaft zu betrachten.

8 Verglichen wurden die Regionen, in denen mindestens 15 Beschwerden eingereicht wurden. *East Asia and Caribbean* (11 Beschwerden) sowie *Middle East & North Africa* (7 Beschwerden) wurden nicht berücksichtigt. Stand 03.03.2022.

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

deten Zielsetzungen und institutionellem Handeln, langfristig hat. Anders formuliert: Wie wirken sich die institutionellen Reaktionen der WB auf die Offenlegung von *Hypocrisy* durch Beschwerdeverfahren auf die vorhandene *Hypocrisy* selbst aus?

Im Hinblick auf die Bewertung von institutionellen Reaktionen stellt sich u.a. die Frage nach dem Einfluss auf die Arbeitsbedingungen der Projektbeteiligten. Betrachtet man die institutionellen Reaktionen auf das TSDP (Kap. 6.4) lässt sich argumentieren, dass der Beschwerdeprozess zunächst die Situationen knapper Ressourcen für die Projektbeteiligten potenziell verschärft, da die Projektbeteiligten »alles stehen und liegen lassen«, um auf eine Beschwerde zu reagieren, womit sich die Widerstände gegenüber der IP-Arbeit erklären lassen. Als der politikgetriebene Zustand eingetreten ist (Kap. 7.1.1), wurden für die Bearbeitung der IP-Beschwerden zusätzliche Ressourcen bereitgestellt. Über diese Wirkung werden zumindest temporär Prioritäten verschoben und Ressourcen für die Bearbeitung der Beschwerde gebündelt. Mit Weaver (2008) lässt sich demnach für die individuelle Ebene argumentieren, dass das IP einen zusätzlichen Akteur darstellt, auf deren Anforderungen die Projektbeteiligten im Zuge der Beschwerdeverfahren reagieren müssen. Die Wirkungsanalyse zum TSDP verdeutlicht so, dass politischer Druck durch Protest, Medienkampagnen und *Advocacy* temporär direkt und auf wenige Personen zielgerichtet erzeugt werden können, woraus die Notwendigkeit aufseiten der WB resultiert zu handeln.

Die hohe politische Aufmerksamkeit (Kap. 7.1.1), die die temporäre Verschiebung der Prioritäten in Reaktion auf die Beschwerde zum TSDP ermöglichte, führte zu weitreichenden institutionellen Reaktionen, die Auswirkungen auf Projekte in ganz Uganda hatten. Zudem lassen die dargelegten internen Maßnahmen vermuten, dass die Risiken in vielen anderen Projekten durch präventive Maßnahmen reduziert wurden (6B3, 6B4). Es liegen zudem mindestens zwei Fälle vor, in denen IP-Beschwerdefälle Reaktionen in Form von Gesetzen ausgelöst haben. Die WB ist in Kambodscha (IP-Beschwerde Nr. 60, 2009) wie auch in Uganda, ausgelöst durch die Notwendigkeit auf die Beschwerde zu reagieren, in Interaktion mit den Regierungen getreten (vgl. Bugalski u.a. 2018: 194–195). Es sind diese Interaktionen, in denen die Priorisierungen der in Konflikt stehenden Zielsetzungen zwischen den Mitgliedsstaaten verhandelt werden. Eine weitere Parallele ist durch die politische Reaktion der USA gegeben. In Form des *Consolidated Appropriations Act 2014*<sup>10</sup> wurden die US-Exekutivdirektorinnen dazu verpflichtet, dem US-Kongress alle 90 Tage über die Abhilfemaßnahmen zur Behebung der vom IP festgestellten negativen Auswirkungen zu berichten (ebd.: 195). Der in Reaktion auf das TSDP erlassene *World Bank Accountability Act of 2017* wiederum sieht institutionelle Reformen vor, deren Umsetzung an die Kreditzusage der USA geknüpft sind (6B4). Diese Form der Reaktionen priorisieren die Zielsetzung Abhilfe zu leisten gegenüber der Kreditvergabe und sichern diese Zielsetzung durch deren Kopplung an Finanzzusagen politisch ab. Beide Beispiele verdeutlichen, dass eine Veränderung der Priorisierung zumindest temporär möglich ist. Im Hinblick auf die Frage, ob die institutionellen Reaktionen dazu führen, *Hypocrisy* zu verringern, ist festzuhalten, dass einzelne institutionelle Maßnahmen getroffen

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

wurden, die der Entkopplung des IP vom operativen Bereich temporär entgegenwirken (6B3).

Dennoch wurden keine Maßnahmen getroffen, um die Zielkonflikte, Anreize und Organisationskulturen langfristig zu adressieren. Solange institutionelle Reaktionen jedoch nicht dauerhaft die Priorisierung zwischen den in konfliktstehenden Zielsetzungen und damit der Bereitstellung notwendiger Ressourcen bewirken, verstärkt das IP die Notwendigkeit von *Hypocrisy* auf institutioneller Ebene. Konflikte und Spannungen zwischen dem IP, Projektbeteiligten, Management und dem Exekutivdirektorium werden maßgeblich durch die Unvereinbarkeit zwischen den Anforderungen an die praktische Umsetzung einer *Citizen-driven-Accountability* und der politisch-institutionellen Zielsetzung einer kontinuierlich steigenden Kreditvergabe erzeugt. Ich habe herausgearbeitet, wie diese Zielkonflikte in Form von *Bureaucratic Politics* (5B2, 6B2) und Anreizen (5B7, 5B10) die Wirksamkeit des IP strukturell begrenzen.

Wenn das IP in den untersuchten Fällen nicht zur Reduktion von *Hypocrisy* beiträgt, trägt es dann zur Verstetigung bei? Die Interpretation, dass ein kritischer IP-Untersuchungsbericht als Lösungsoption für alle Beteiligten dienen kann, um sich gesichtswahrend aus einer Konfliktsituation zu befreien (vgl. Wade 2009: 37–38), lässt sich vor dem Hintergrund der weitreichenden und politischen Reaktionen (6B4) nicht auf das TSDP übertragen. Die Kritik von Randeria & Grunder (2011) hinsichtlich einer zunehmenden Verantwortungsdiffusion durch das Zusammenspiel unterschiedlicher Beschwerdemechanismen (ebd.: 198–199) lässt sich jedoch nicht ganz zurückweisen. Für das TSDP lässt sich zumindest feststellen, dass die fälschliche Annahme vorhandener Beschwerdekanaäle auf Projektebene im Zusammenspiel mit der Zugangsbarriere hinsichtlich der notwendigen Kontaktaufnahme mit dem Management (Kriterium C) zu einer Verzögerung der Registrierung geführt hat. Mit diesen beiden Einzelbefunden lässt sich keine abschließende Aussage hinsichtlich der praktischen Verstetigung von *Hypocrisy* tätigen. Inwiefern der IP-Untersuchungsbericht durch die Bereitstellung einer technischen Erklärung negativer Auswirkungen zur Harmonisierung eines bestehenden Konflikts beiträgt (vgl. Weaver 2008: 5), werde ich aus Perspektive der Entpolitisierung betrachten (Kap. 7.2).

Weaver (2008) hatte im Hinblick auf die Umweltagenda der WB auf Diskursverschiebungen verwiesen, die sich jedoch aufgrund der Pfadabhängigkeit der bisher dominanten Organisationskultur, nicht durchsetzen konnten und demnach nicht in den Praktiken widerspiegeln (ebd.: 24–25). Vor dem Hintergrund der resistenten Anreize und Organisationskulturen über einen Zeitraum von mehr als 25 Jahren hinweg, lassen sich die von Weaver (2008: 28–29) aufgeführten zweigeteilten Organisationsstrukturen konzeptionell auf die Arbeit des IP und die institutionellen Bedingungen übertragen. Während das Exekutivdirektorium sowie das Management im Berichtswesen, jeweils dargestellt als einheitliche Akteure, immer wieder die Relevanz des IP für das operative Geschäft betonen, konnte ich zeigen, dass die Einflussnahme des IP und damit die Offenlegung von *Hypocrisy* im Rahmen von Beschwerde- und Reformprozessen politisch (5B9, 5B10) und bürokratisch umkämpft ist (5B2, 6B2). Die empirischen Erkenntnisse verweisen darauf, dass sich die Ausrichtung des Rechenschaftssystems in Richtung der makroökonomischen Zielsetzung weiter verstärkt (5B9, 5B10). Deutlich wird dies u.a. daran, dass

TTLs unter Druck gesetzt werden immer komplexere Projekte mit weniger Ressourcen zu identifizieren (vgl. IEG 2019b: 141).

Nachdem ich diskutiert habe, welche Auswirkungen die Arbeit des IP auf *Hypocrisy* hat, werde ich das Konzept im folgenden Abschnitt nutzen, um die Resultate der *IP-Toolkit-Reform* zu bewerten.

### 7.1.3.2 Zum Einfluss der IP-Toolkit-Reform auf *Hypocrisy*

Mit dem Konzept *Hypocrisy* lassen sich die Wirkungen von Reformprozessen dahingehend hinterfragen, ob sie selbst Teil der *Hypocrisy* geworden sind (vgl. Weaver 2008: 6–7). Dem Konzept zufolge sind mit zunehmender Radikalität der angestrebten Änderungen ebenso zunehmende Widerstände gegenüber diesen Veränderungen zu erwarten (ebd.: 38). Begründet ist dies mit den informellen Organisationskulturen, die die Grundlage für das alltägliche Handeln, die Interpretation von Information und die Priorisierung von Zielsetzungen bieten. Institutionelle Reaktionen können demnach dahingehend bewertet werden, inwiefern sie über reine *Governance*-Reformen hinaus auf Veränderungen informeller Organisationskulturen und bestehender Anreize abzielen (ebd.: 35–36, 42). Ein struktureller Ansatzpunkt zur Stärkung der Unabhängigkeit des IP stellt demnach die Organisationskultur und damit die politisch umkämpften Rekrutierungsverfahren der IP-Mitglieder (5B7) dar. Dieser Bereich wurde jedoch von der *IP-Toolkit-Reform* nicht adressiert (Kap. 6.5.2, 7.2.4). Anzumerken ist hierbei, dass das IP selbst im Mandat nie die formelle Rolle hatte, die Kultur, Anreize oder Kreditvergabepraktiken zu verändern. Ich konnte zeigen, dass das IP von seinem institutionellen Umfeld, insbesondere dem operativen Bereich, weitestgehend entkoppelt ist (5B1, 5B8), es dem IP jedoch gelingt, informell Einfluss auszuüben (6B3, 6B5). Das IP wirkt so den Tendenzen des *Decouplings* und *Disconnects* temporär entgegen (vgl. Weaver 2008: 28).

Die Analyse hat zudem verdeutlicht, dass vielfältige zum Teil unvereinbare Forderungen im Reformprozess berücksichtigt werden mussten (Kap. 6.5.2). Dabei besteht die Gefahr, dass unterschiedliche und sich widersprechende Signale hinsichtlich der Ziele einer Reform dazu führen, dass Verhaltensänderungen und Kulturwandel nicht erreicht werden, da Mitarbeiterinnen im Zweifel an bestehenden Mustern festhalten (vgl. Weaver 2008: 28). Dieser Effekt verstärkt sich, wenn eine Neuausrichtung mit dem Risiko einer Politisierung einhergeht, welche die eigene Autorität potenziell einschränken könnte (vgl. Barnett & Finnemore 2004: 159). Dies trifft auf jegliche Form der Mandatserweiterung des IP zu. Zwar wurde bspw. dem IP eine Beratungsfunktion anerkannt, die Resolution des IP verdeutlicht wiederum die Begrenztheit dieser Funktion:

»The Panel may provide advisory services in the form of lessons from its cases through its different reports and publications. The Panel's advisory services shall not extend to providing specific operational guidance, or advice on the merits of a specific Bank policy, procedure, directive or similar document.« (WB 2020d, Para. 59)

Dadurch, dass das Mandat des IP strukturell beschränkt bleibt, kann es durch die Offenlegung von *Hypocrisy* lediglich disruptive Konflikte erzeugen (6B5), ohne die strukturellen Ursachen zu beheben. Das wiederum führt dazu, dass das IP als störend für die Kreditvergabe wahrgenommen wird. Die konflikthafte Beziehung zwischen IP und Ma-

nagement sowie die Fortführung der Priorisierung in Richtung steigender Kreditvergabe wird demnach durch die bestehenden institutionellen Bedingungen aufrechterhalten.

*Hypocrisy* kann auch als der Widerspruch zwischen normativen Zielsetzungen und den materiellen Ressourcen, die aufgebracht werden, um diese Zielsetzung zu erreichen, verstanden werden (vgl. Weaver 2008: 20). Übertragen auf die normative Zielsetzung rechenschaftspflichtig gegenüber denjenigen zu sein, die negativ betroffen sind, lässt sich danach fragen, wie viel materielle Ressourcen aufgewendet werden, um dieses Ziel sicherzustellen. Das IP hat ein jährliches Budget von etwa 4 Mio. US \$. Betrachtet man die Bedeutung des IP als Legitimationsgrundlage (Kap. 7.2) für die WB, erscheint dies im Vergleich zu den mehr als 56 Mrd. US \$ an Auszahlungen der IBRD und IDA im Geschäftsjahr 2021 (vgl. WBG 2021: 29) als verschwindend geringer materieller Aufwand. Im Entstehungsprozess des IP wurde von den involvierten externen Expertinnen ein Budget von 10 Mio. US \$ empfohlen.<sup>11</sup>

Der Reformprozess hat aus Perspektive der *Hypocrisy* zur Befriedung der involvierten Akteure beigetragen, ohne die identifizierten Kernprobleme des Rechenschaftssystems zu adressieren. Das von Reformprozessen ausgehende emanzipative Potenzial für die Stärkung des IP scheint demnach begrenzt. Ernstgemeinte institutionelle Reaktionen müssen den Forderungen nach strukturellen Mandatserweiterungen für das IP nachkommen und zudem das institutionelle Umfeld (Kulturen und Anreize) adressieren. Reformen, die auf das IP beschränkt sind »tend to look more like recapitulations of old efforts than true attempts at reform« (vgl. Nustad 2001: 484). Berücksichtigt man die 30-jährige Existenz des IP und die wenigen substanziellen Veränderungen, die in dieser Zeit stattgefunden haben, erscheinen der politische Wille und die Fähigkeit seitens des Managements und dem Exekutivdirektorium ebenfalls begrenzt.

Ich habe die empirischen Ergebnisse im Hinblick auf die institutionellen Bedingungen (Kap. 7.1.1), das Zustandekommen institutioneller Reaktionen (Kap. 7.1.2) sowie deren Reichweite (Kap. 7.1.3) mit den Ansätzen des OL und *Hypocrisy* eingebettet und somit den ersten Teil der Fragestellung beantwortet. Den zweiten Teil der Fragestellung adressierend werde ich im Folgenden die empirischen Erkenntnisse entlang der von Louis & Maertens (2021) identifizierten Praktiken und Logiken der Entpolitisierung systematisieren und durch machtkritische Konzeptionen ergänzen.

## 7.2 Das Inspection Panel aus Perspektive der Entpolitisierung

Entpolitisierung innerhalb von IOs lässt sich mit Louis & Maertens (2021)<sup>12</sup> anhand von drei Logiken (Behauptung von Legitimität, Verfolgung eines funktional-pragmatischen

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

12 Im Sinne der Methodik habe ich darauf verzichtet die Konzeptualisierungen in die vorherigen Theorieüberlegungen einzubetten, sondern werde diese wie in der Forschungspraxis aufgetreten hier ergänzend in die Analyse einfließen lassen, um meine bisherigen theoretischen Vorüberlegungen (Kapitel 3) im Sinne der Fallmethodik zu erweitern (Kapitel 4.3.4).