

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

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

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

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

## 1.4 Ergebnisse der Untersuchung

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

---

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

## 1.5 Aufbau der Arbeit

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

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

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