

1. Hinführung

1.1 Die Entstehung des Inspection Panels im Kontext der globalisierungskritischen Protestbewegung

Entwicklungspolitisch verursachte Vertreibung stellt eine der weitreichendsten negativen Auswirkungen *entwicklungspolitischer* Praktiken dar. Während die Weltbank (WB)¹ 1994 angab, dass etwa 10 Mio. Menschen jährlich durch die von ihr finanzierten *Entwicklungsprojekte* umgesiedelt werden mussten, gehen derzeitige Schätzungen global von bereits 20 Millionen Menschen jährlich aus (vgl. Cernea & Maldonado 2018: 4). Ich nehme an, dass die Maßnahmen häufig gegen den Willen der Betroffenen durchgeführt (vgl. WCD 2000: 103; Bennett & McDowell 2012) und die Zahlen der betroffenen Menschen unterschätzt werden (vgl. Bartolome u. a. 2000: 7). Darüber hinaus nehme ich an, dass *entwicklungspolitisch* verursachte Vertreibung ein sich zuspitzendes Problem darstellt (vgl. Schäfer 2019: 174–175).

Entwicklungspolitisch verursachte Vertreibung ist zudem als Ausgangspunkt der Entstehungsgeschichte des ersten Beschwerdemechanismus einer multilateralen Finanzinstitution (MFI)² anzunehmen. In Reaktion auf die Kritik an den Auswirkungen von weltbankfinanzierten Projekten vollzog sich eine der weitreichendsten institutionellen Reformen innerhalb der globalen politischen Ökonomie. Seit der Entstehung des Inspection Panels (IP) 1993, können Individuen eine formale Beschwerde gegenüber der WB einreichen. Vor dem Hintergrund des Demokratiedefizits internationaler Bürokratien (vgl. Barnett & Finnemore 2004: 157) sowie der Tatsache, dass Internationale Organisationen (IO) wie die Weltbankgruppe (WBG) rechtliche Immunität genießen, lässt sich

-
- 1 Die WBG besteht aus fünf Institutionen. Die Institutionen des öffentlichen Sektors werden gemeinhin als WB bezeichnet. Zum Aufbau der WBG siehe Kapitel 1.2.
 - 2 Im Hinblick auf die Rolle der Weltbankgruppe (WBG) erscheint die Bezeichnung als MFI präziser, um deren Charakteristik vor dem Hintergrund der spezifischen finanzpolitischen Aufgabenbereiche hervorzuheben. Synonym werden häufig die Bezeichnungen Internationale Finanzinstitution (IFI) oder *Entwicklungsbank* verwendet. Um die Bedeutung des *Entwicklungsdiskurses* für die Analyse dieser Arbeit und die Praktiken von Personen im Untersuchungsfeld hervorzuheben, setze ich den Begriff *Entwicklung* kursiv.

diese Reform als vielversprechender Ansatz zur Demokratisierung von *Global Governance* interpretieren (vgl. Hale 2008a; Mitzman 2010; Hunter 2020a).

Im Jahr 1994, zur Jahrestagung der WBG und des Internationalen Währungsfonds (IWF) in Washington D.C., fand zudem die *MDB Campaign* mit dem Slogan »50 years is enough!« (Danaher 1994) ihren Höhepunkt. Die Kritik an der WBG hat häufig ihren Ursprung in dem ihrer Politik zugrundeliegendem Dilemma: »Ihr spezifischer Entwicklungsansatz, [...] eine markt- und profitorientierte Wachstumsstrategie, konterkariert immer wieder andere Ziele und Ansprüche wie die Verringerung der Armut, größere Gerechtigkeit oder Umweltschutz« (Hoering 2007: 93). Fortgeführt hat sich die Kritik, die weit über Fragen institutioneller Rechenschaftspflicht hinausging, in Form von Massenprotesten der globalisierungskritischen Protestbewegung. Die Initialzündung der globalisierungskritischen Protestbewegung ging 1994 vom Aufstand der Zapatistas im mexikanischen Bundesstaat Chiapas aus (ebd.: 21–25). Die wohl bekanntesten Proteste folgten zu den Jahrestagungen der *World Trade Organization* (WTO) 1998 in Genf und 1999 in Seattle, der Frühjahrstagung der WB und des IWF 2000 in Washington D.C., der Jahrestagung im Herbst in Prag sowie dem Treffen der G7/G8 2001 in Genua. Jeweils mehrere zehntausend Teilnehmerinnen³ verliehen so ihrem Unmut Ausdruck (vgl. Habermann 2014).⁴

Vor dem Hintergrund der Kritik stellt sich die Frage, ob und inwiefern die Arbeit des IP zu einer Auflösung des Zielkonflikts der WB beigetragen hat. Konnte die strukturelle Gewalt, die Ausgangspunkt der Reform war, vermindert oder die Position von Betroffenen als Rechteinhaberinnen etabliert oder sogar gestärkt werden? Wenn nicht, wie wird die Fortführung entwicklungspolitischer Praktiken legitimiert, welche Rolle spielt das IP dabei und welche Ansätze lassen sich daraus für die Demokratisierung von *Global Governance* ableiten? Die Herausforderung an die Forschung hinsichtlich des Demokratiedefizits bestehe deshalb darin »eine solide Analyse existierender Rechenschaftsmechanismen internationaler Bürokratien mit klaren Handlungsanweisungen für die Verbesserung der Mechanismen basierend auf klar formulierten normativen Prämissen zu verbinden« (Benner u. a. 2009: 211). Daraus ergeben sich vor dem Hintergrund meines theoretischen Untersuchungsrahmens (Kap. 1.3, 3) folgende Fragestellungen:

Wie und unter welchen Bedingungen (institutionell und politisch) kann das Inspection Panel zum Organisationslernen innerhalb der Weltbank beitragen und inwieweit legitimiert Rechenschaftspflicht (Praktiken und Diskurs) die gegenwärtigen entwicklungspolitischen Praktiken aus der Perspektive machtkritischer Konzepte?

In Abgrenzung zu liberalen Ansätzen des Organisationswandels betrachte ich das IP als Produkt aus politisch-bürokratischen Kämpfen in Reaktion auf eine weltweite Protest-

3 Mit Nennung der weiblichen Funktionsbezeichnung ist in diesem Buch, sofern nicht anders gekennzeichnet, immer auch die männliche Form mitgemeint.

4 Massive staatliche Repressionen in Genua und nicht zuletzt die Ereignisse des 11. Septembers 2001 sorgten wiederum dafür, dass die Gipfelproteste in dieser Form nicht wieder stattfanden. Zur Weiterentwicklung der Protestbewegung nach dem Jahr 2001 siehe Habermann (2014: 229–243), Ziai (2020) und Banse u. a. (2021).

bewegung gegenüber den *entwicklungspolitischen* Praktiken der WB. Sowohl der politische Impuls, in Form von langjährigen Widerstandspraktiken, als auch die normative Zielsetzung, institutionelle Rechenschaftspflicht an den Betroffenen auszurichten, ging von den Bewegungsakteuren aus und hat sich in Form des Konzepts der *Citizen-driven Accountability* etabliert (vgl. Lewis 2012).

Die ersten Materialisierungen zivilgesellschaftlicher Bemühungen hinsichtlich der Stärkung von Transparenz und Rechenschaftspflicht der WB lassen sich mindestens bis in die 1970er Jahre zurückdatieren. Bereits 1971 hat die WB ihre erste Umwelteinheit gegründet und 1974 Prinzipien für eine nachhaltige Kreditvergabe eingeführt (*Sustainable Lending*). Diese Veränderungen haben auch zu diskursiven Anpassungen geführt, aus denen neue Anknüpfungspunkte für zivilgesellschaftliche Forderungen resultierten (vgl. Keck & Sikkink 1998: 127). In den 1970er Jahren traten zudem die negativen Auswirkungen des Baus des Sobradinho-Damms in Brasilien in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit. Dieser führte zur Vertreibung von etwa 65.000 Menschen (vgl. Terminski 2013: 53). Die brasilianische Regierung hatte bis zur Fertigstellung des Staudamms keine Umsiedlungsmaßnahmen getroffen und die WB als finanzierende Institution ihrerseits nichts getan, um dies zu ändern (I.21: 329–337).⁵ Der Anthropologe Michael Cernea wurde in Reaktion auf die negativen Projektauswirkungen von der WB damit beauftragt, sich mit Umsiedlungen und den daraus resultierenden Folgen zu beschäftigen. 1980 trat daraufhin die erste, wenn auch zunächst interne Umsiedlungsrichtlinie in Kraft.⁶ Damit wurden erstmalig operative Standards zur Handhabung von Umsiedlungen während der Projektplanung und -umsetzung eingeführt. Die Lebensumstände der Menschen sollten in diesem Prozess wiederhergestellt oder, wenn möglich, verbessert werden (vgl. Cernea & Maldonado 2018: 7).

Die WB wurde zunehmend offener gegenüber externen Akteuren. Dies erfolgte in Reaktion auf öffentlichen Druck sowie weiterer politischer Erfolge eines im Jahr 1981 gegründeten *NGO-World Bank Committee*, welches aufseiten der Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs) mehrheitlich mit Vertreterinnen des globalen Südens besetzt war (vgl. Ebrahim & Herz 2007: 18–19). Der Öffnungsprozess manifestierte sich u.a. in der Anerkennung des Prinzips der direkten Partizipation von NGOs und Graswurzel Organisationen in der Projektumsetzung (vgl. Fox & Brown 1998b: 7).⁷

Im Jahr 1985 genehmigte die WB die Finanzierung des Sardar-Sarovar-Staudamms. Dieser löste von Beginn an Proteste aus u.a. weil die betroffenen Menschen nicht konsultiert worden waren (vgl. Morse & Berger 1992: 349). Bereits zu Projektbeginn war bekannt, dass allein der Bau die Umsiedlung von etwa 240.000 Menschen (ebd.: xii) erfordern würde. Der Sardar-Sarovar-Staudamm war einer von mehr als 3200 Staudämmen

5 Verweise dieser Art geben die Nummer des Transkripts (21) sowie die Zeilennummern an (350–354).

6 Das zunächst interne *Operational Manual Statement* (OMS 2.33) wurde 1990 verbindlich (Operational Directive 4.30) und im Jahr 2001 hinsichtlich ihres Umfangs erweitert und inhaltlich ausdifferenziert (Operational Policy 4.12). Seit Oktober 2018 ersetzt die *Environmental and Social Policy for Investment Project Financing* (ESPIP) als Teil des *Environmental and Social Frameworks* die bisherigen Richtlinien (siehe Kapitel 6.5.1).

7 Zur kritischen Betrachtung des Konzepts Partizipation siehe Kapitel 3.4 und 3.6.3.

des *Narmada Valley Development Projects*. Die Projektdokumente enthielten keinerlei Hinweise auf Umsiedlungsmaßnahmen. Die dafür erforderlichen Vorbereitungen sowie deren Überprüfung wurden ignoriert, um den Bewilligungsprozess der Kreditvergabe zu beschleunigen (I.21: 384–433). Angeführt durch Medha Patkar bildete sich aus den zunächst lokalen Protesten eine nationale und später internationale Bewegung, angeführt durch die indischen Aktivistinnen der *Narmada Bachao Andolan* (vgl. Caufield 1996: 14). Die Bewegung setzt sich bis heute gegen die negativen Folgen des Projekts zur Wehr.

Finanziert wurde der Sardar-Sarovar-Staudamm von der *International Development Association* (IDA).⁸ In den USA ansässige NGOs stellten fest, dass der US-Kongress über seine Kontrolle des US-Finanzministeriums den größten Einfluss auf die US-Exekutivdirektorin (EDs) in der WB hatte, die wiederum die Repräsentantin des größten Anteilseigners war. Ende der 1980er Jahre war diese Erkenntnis keinesfalls selbstverständlich, denn die WB stellte zu diesem Zeitpunkt für die NGOs eine undurchschaubare Institution dar (I.7: 118–125). Somit erfolgte 1986 die Gründung des *Bank Information Centers* (BIC), um die politische Arbeit zur WB zu intensivieren. Die Aufgabe des BIC war es u.a., vier in Washington D.C. ansässige NGOs⁹ hinsichtlich ihrer Arbeit zur WB zu koordinieren und die bereits 1983 gegründete *Multilateral Bank Campaign* auszuweiten (vgl. Danaher 1994; Fox & Brown 1998a). In Reaktion auf die zunehmende Kritik gegenüber weltbankfinanzierten Projekten, wurde 1987 ein »top-level environmental department« (Keck & Sikkink 1998: 140) sowie Umwelteinheiten in jeder der damals vier bestehenden Regionalabteilungen eingerichtet (ebd.: 147).

Zur Jahrestagung der WBG und des IWF 1988 in West-Berlin riefen mehr als 150 Gruppen zur Teilnahme an den Aktionstagen und zur Verhinderung der Tagung auf. Nach etwa zweijähriger Vorbereitung, hunderten Einzelaktionen und großer medialer Präsenz protestierten 80.000 Menschen in West-Berlin. Im Fokus der Kritik stand die Rolle des IWF hinsichtlich der Verschuldungskrise der *Dritten Welt* (vgl. Gerhards 1993: 11–17).¹⁰

Den NGOs in den USA gelang es in dieser Zeit über ihre Verbindungen zum US-Kongress erste Anhörungen vor Unterausschüssen¹¹ zu initiieren. Die Anhörungen stellten eine effektive Strategie dar, um politischen Druck auf die WB zu erzeugen (vgl. Wirth 1998). 1989 war es zudem einer kleinen Gruppe von Umweltexpertinnen gelungen, den Entstehungsprozess des *Pelosi-Amendments*¹² herbeizuführen. Dieses erfordert, dass US-amerikanische EDs nur dann einer Kreditvergabe in einer der MFIs zustimmen dürfen, wenn 120 Tage vor Abstimmung eine Umweltrisikoaanalyse vorliegt (vgl. Keck & Sikkink 1998: 149).

Einflussreiche EDs begannen die Finanzierung des Sardar-Sarovar-Staudamms in Frage zu stellen. Neben negativen Projektauswirkungen kritisierten sie, dass projektbe-

8 Die IDA gehört zum öffentlichen Sektor der WBG. Zum Aufbau der WBG siehe Kapitel 1.2.

9 Natural Resources Defense Council (NRDC), Sierra Club, Environmental Defense Fund (EDF), National Wildlife Federation (NWF).

10 Siehe Chronologie zu den Aktionstagen: http://autox.nadir.org/archiv/iwf/tag_e_2.html (letzter Aufruf: 30.08.2023).

11 Subcommittee on Natural Resources, Agricultural Research and Environment (101. Kongress, 1. Sitzung, 1989).

12 Benannt nach der US-Kongressabgeordneten Nancy Pelosi.

zogene Dokumente selbst für sie nicht zugänglich seien (vgl. Udall 1998: 397). Im Dezember 1990 ereignete sich wiederum in Indien ein Protestmarsch (*Long March*) von etwa 3000 projektbetroffenen Menschen und Unterstützerinnen, den die Polizei und das Militär nach einer Woche stoppten. In Reaktion auf die Blockade führten Medha Patkar und sechs weitere Demonstrantinnen einen sechszwanzig Tage andauernden Hungerstreik durch, mit der Forderung die Auswirkungen des Sardar-Sarovar-Staudamms umfassend zu überprüfen (vgl. Caufield 1996: 14–15). Um Menschenrechtsverletzungen zu dokumentieren, initiierten NGOs in dieser Zeit zahlreiche Projektbesuche und unterstützten die Partnerorganisationen finanziell (vgl. Wirth 1998: 63). Wenig später sah sich der damalige Präsident der WB, Barber B. Conable, dazu veranlasst, eine Untersuchung des Projekts durch eine unabhängige Untersuchungskommission in Auftrag zu geben (vgl. Rich 2002: 27). Ziel der sogenannten Morse-Kommission war es, das Projekt im Hinblick auf die Anwendung der Umsiedlungsrichtlinie zu überprüfen (vgl. Clark 2003: 4). Im September 1991 begann die Kommission ihre Arbeit. Nach einer zehnmonatigen Untersuchung stand fest, dass die WB ihre eigene Umsiedlungsrichtlinie, die Umweltverträglichkeitsprüfung und die Richtlinie zum Schutz indigener Völker nicht eingehalten hatte. Diese Verstöße gegen die Richtlinien hatten Menschenrechtsverletzungen und ökologische Schäden verursacht und damit jene betroffen, die von dem Sardar-Sarovar-Staudamm profitieren sollten. Die Morse-Kommission empfahl der WB, die finanzielle Unterstützung zurückzuziehen, da die festgestellten Probleme nicht zu beheben seien (vgl. Morse & Berger 1992: 355). Ungeachtet des Drucks innerhalb und außerhalb der WB, entschied sich das Exekutivdirektorium zunächst für die Fortsetzung des Projekts (vgl. Pallas 2010: 95).

Eine weitere interne Kommission unter Leitung des damaligen Vizepräsidenten der WB Willi Wapenhans, veröffentlichte ebenfalls 1992 ihre Ergebnisse (Wapenhans-Bericht). Die Untersuchung bewertete 37,5% des Projektportfolios als nicht zufriedenstellend und stellte fest, dass dies im Zusammenhang mit den vorherrschenden Kreditvergabepraktiken stand. Die *Culture of Approval* wurde dadurch charakterisiert, möglichst schnell viel Geld zu verleihen (vgl. Clark 2003: 5). Der Bericht wurde auch im Deutschen Bundestag u. a. durch Anfragen der SPD¹³ und Anträgen von *Bündnis 90/Die Grünen*¹⁴ aufgegriffen. Sowohl die *entwicklungspolitisch* verursachte Vertreibung als auch die identifizierte *Culture of Approval* wurden darin problematisiert.

Ähnliche politische Vorgänge spielten sich in mehreren Mitgliedsstaaten zeitgleich ab, sodass die Narmada-Kampagne in den frühen 1990er Jahren internationale Aufmerksamkeit erlangte (vgl. Fox 2003: xiii). Mehr als vierzig Organisationen aus sechs verschiedenen Kontinenten vertraten ökologische, ökonomische und religiöse Standpunkte, die sich auf fast ein Dutzend verschiedener Themen konzentrierten (vgl. Udall 1998: 401). Nicht zuletzt erhöhte die Rio-Konferenz (1992) den Bekanntheitsgrad der Narmada-Kampagne, indem sie die globale Aufmerksamkeit auf umwelt- und *entwicklungspolitische* Themen lenkte. In diesem Kontext forderten die Regierungen der

13 Drucksache 12/5557 (13.08.1993), S. 44–46: <https://dserver.bundestag.de/btd/12/055/1205557.pdf> (letzter Aufruf: 30.08.2023).

14 Drucksache 12/6168 (15.11.1993): Reform der WB: <https://dserver.bundestag.de/btd/12/061/1206168.pdf> (letzter Aufruf: 30.08.2023).

Mitgliedstaaten die WB dazu auf, ein transparentes Rechenschaftssystem zu entwickeln, welches gewährleisten würde, dass die öffentlichen Mittel übereinstimmend mit dem Mandat der WB für eine nachhaltige *Entwicklung* und Armutsbekämpfung eingesetzt werden (vgl. Clark 1999: 3).

Am 10.02.1993 erhielt der WB-Präsident Lewis T. Preston einen ersten Antrag von vier EDs (Niederlande, Deutschland, Chile, Malaysia), welche die Einrichtung eines unabhängigen internen Kontrollgremiums für laufende Projekte forderten (vgl. Park 2022: 63). In Reaktion auf die zunehmende Infragestellung der Projektfinanzierung forderte die Regierung Indiens ihrerseits die WB im März 1993 dazu auf, die finanzielle Unterstützung des Sardar-Sarovar-Staudamms zurückzuziehen (vgl. Clark 2001: 52–53). Mit der Frage, wie ein Kontrollgremium aussehen könne, beschäftigten sich zu diesem Zeitpunkt bereits mehrere Personen aus dem Umfeld der in Washington D.C. ansässigen NGOs. Im Juni 1993 veröffentlichte das WB-Management einen Alternativvorschlag zum Antrag aus dem Februar (vgl. Park 2022: 67). Der letzte Entwurf seitens der NGOs wurde am 20.09.1993 an die damalige Clinton-Administration sowie an Entscheidungsträgerinnen innerhalb der WB gesendet.¹⁵ Zwei Tage später veröffentlichte das Exekutivdirektorium die Resolution zur Schaffung des IP (vgl. WB 1993). Das IP begann ein Jahr später seine Arbeit. Projektbetroffene Menschen hatten von jetzt an zum ersten Mal die Möglichkeit, eine Beschwerde gegenüber einer MFI einzureichen. Der Kongressabgeordnete Barney Frank machte sich zudem die Notwendigkeit zunutze, dass der US-Finanzbeitrag für die IDA-*Replenishment* jährlich freigegeben werden muss. So gelang es letztlich nicht nur die Resolution zur Einrichtung eines unabhängigen Beschwerdemechanismus und die Überarbeitung der Richtlinie zur Veröffentlichung von Projektinformationen (*Disclosure Policy*) zu erwirken. Der politische Druck auf die WB konnte so bis zum Jahresende 1994 aufrechterhalten und damit die Institutionalisierung sichergestellt werden (vgl. Park 2022: 65–69).

Als Erfolg lässt sich nicht nur feststellen, dass die institutionelle Rechenschaftspflicht der WB mit der Entstehung des IP zum ersten Mal an den Forderungen der negativ betroffenen Menschen ausgerichtet wurde. In der Entstehung des IP manifestierte sich zudem das Individuum als Akteur innerhalb der *Global Governance*. An diese Feststellung anknüpfend geht es in meiner Arbeit nicht darum herauszuarbeiten, inwiefern das IP als *Outcome* zu Stande gekommen ist, sondern darum zu explorieren, welche Wirkungen die Arbeit des IP auf die WB hat und welche emanzipativen Potenziale sich daraus zur Begegnung struktureller Gewalt ableiten lassen. Es geht dabei um die Exploration (in-)formeller, (un-)bewusster, kultureller, subtiler und struktureller Effekte im institutionellen Umfeld des IP. Ich werde außerdem die strukturell angelegten Widersprüchlichkeiten aufzeigen, die mit der Reform innerhalb der WB einhergehen und versuchen weitere Reformpotenziale zu bestimmen.

Anhand der Gründungsgeschichte des IP habe ich an den Untersuchungsgegenstand herangeführt und zudem die zentrale Problemstellung dargelegt. Darauf aufbauend beschreibe ich im folgenden Abschnitt die zentralen Institutionen, Organe und Strukturen der WBG, in die die Praktiken des IP eingebettet sind.

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