

5. Empirisch-institutionelle Bedingungsanalyse

In diesem Kapitel beschreibe ich das institutionelle Umfeld des IP auf Basis der Codierungsergebnisse. Es werden dabei jene empirischen Ergebnisse dargestellt, die den ersten Teil der Fragestellung adressieren: *Wie und unter welchen Bedingungen (institutionelle und politische) kann das Inspection Panel zum Organisationslernen innerhalb der Weltbank beitragen?* Die Analyse erfolgt dabei entlang der Einflussfaktoren für OL (Kap. 4.4.3.4). Das Kapitel stellt somit sowohl ein Zwischenergebnis (institutionelle Bedingungsanalyse) als auch die Grundlage für die Analyse institutioneller Reaktionen auf Beschwerden und Reformen dar (Kap. 6). Die Darstellung folgt dabei der Zweiteilung in ein Infrastrukturbündel (Kap. 5.1) sowie ein Politikbündel (Kap. 5.2). Ersteres umfasst all jene Aussagen, die Hinweise für lernprozessförderliche oder -hinderliche institutionelle Bedingungen liefern (vgl. Benner u. a. 2009: 222). Benner u. a. (2009) fassen unter das Infrastrukturbündel Ressourcen, formelle Struktur, Standardprozesse, interne Anreizstrukturen und Organisationskultur (ebd.). Das Politikbündel hingegen beinhaltet politische Dynamiken, die aus Interaktionen mit dem Organisationsumfeld resultieren. Darunter fallen *Bureaucratic Politics*, *Leadership* sowie externer politischer Druck. Auch hier werden förderliche und hinderliche Einflüsse als auch deren Wechselspiel erfasst (ebd.: 224).

5.1 Das Infrastrukturbündel

5.1.1 Zur Rolle der formellen Strukturen und Standardprozeduren für Organisationslernen

5.1.1.1 IP-Mandat, Berichtslinien und Berichtswesen

Welchen Einfluss die institutionelle Einbettung auf die Möglichkeiten des IP hat, ihre grundlegende Arbeit zu verrichten und zum OL beizutragen, verdeutlicht die Aussage eines IP-Mitglieds: »The key issue is really what are the power structures. You need to have an independent mechanism reporting to highest level so that management, which is below that, does not start with ›we are higher than you‹, and that kind of thing.« (I.18: 263–265)

Zur Zeit der Gründung habe es zahlreiche bürokratische Konflikte um die institutionelle Einbettung des IP gegeben. Es ging dabei um die Schaffung eines unabhängigen IP und eines vom Management unabhängigen Sekretariats. Hinsichtlich der institutionellen Einbettung berichtet ein IP-Mitglied, es habe Diskussionen darüber gegeben, ob das Büro des IP innerhalb oder außerhalb der WB sein sollte. Viele seien besorgt gewesen, dass bei einem Büro innerhalb der WB die Unabhängigkeit in Gefahr wäre. Die ersten IP-Mitglieder entschieden sich dennoch für ein Büro innerhalb der WB, um so von Beginn an die technische Infrastruktur nutzen zu können. Das IP und die NGOs erhielten so zudem direkten Zugang zu den Projektbeteiligten und EDs (I.36: 53–72; I.10: 718–734).

Es gab zudem Bestrebungen, das IP-Sekretariat nicht an die IP-Mitglieder berichten zu lassen, sondern an einen *Vice-President* oder an einen Unterausschuss des Exekutivdirektoriums. Da die Sekretariate, die die Unterausschüsse des Exekutivdirektoriums unterstützen, jedoch Teil des Managements sind, habe der erste IP-Vorsitzende, Ernst-Günther Bröder, dies verhindert (I.8: 227–245). Weiter habe es die Idee gegeben, das IP und die *Quality Assurance Group* (QAG) zusammenzulegen und diese Einheit dann an den WB-Präsidenten berichten zu lassen. Das IP-Mitglied berichtet froh zu sein, dass dies nicht geschehen ist, da die Effektivität und Wirksamkeit des IP dann zu einem großen Ausmaß vom Präsidenten abhängig gewesen wäre (I.5: 192–200). Welche Rolle die institutionelle Einbettung im Hinblick auf die Hierarchie für die alltägliche Arbeit des IP einnimmt, verdeutlicht folgende Aussage:

»They [das IP] have access to the board members, they have access to senior management [...]. So for me even as a senior manager to go into president Kim's office and say listen this is important, we need to provide more resources or attention to it, he wouldn't welcome that. But the panel has the ability to get the senior management [...]. And the institution is sensitive to what you might call the reputational risk. So the panel has a role to play when it comes to sort of poking at the reputational risk issues. And senior management sits up and pays attention.« (I.26: 114–122)

Im Folgenden lege ich das Berichtswesen und die Regularien des IP dar, wie sie bis zur *IP-Toolkit-Reform* Gültigkeit hatte.¹ Neben betroffenen Menschen aus dem Kreditnehmerstaat ist es zudem möglich, dass eine ED eine Beschwerde einreicht (vgl. IP 2009: 50). Dies ist bisher jedoch noch nicht vorgekommen. Das IP kann nach Erhalt einer Beschwerde überprüfen, inwiefern sich das Management an die Umwelt- und Sozialrichtlinien² gehalten hat (*compliance*). Das Mandat des IP ist auf Finanzierungen durch die IDA und die IBRD begrenzt. Beschwerden zu Finanzierungen der IFC oder der MIGA werden durch den CAO bearbeitet, dem zweiten Beschwerdemechanismus der WBG. Wird im Rahmen eines Beschwerdeverfahrens eine Nichteinhaltung (*non-compliance*) festgestellt, muss das Management einen Aktionsplan vorlegen (Management-Aktionsplan), der beschreibt, wie die festgestellten Mängel behoben werden können. Das Exekutivdirektorium überprüft wiederum die Eignung dieser Maßnahmen. Die

1 Die Veränderungen und Einflüsse des Reformprozesses diskutiere ich in Kapitel 6.5.2.

2 Environmental Assessment, Natural Habitats, Pest Management, Involuntary Resettlement, Indigenous Peoples, Forests, Physical Cultural Resources und Safety of Dams.

unabhängigen Untersuchungen durch das IP sollen so zum institutionellen Lernen der WB beitragen (vgl. IP 2014: 6).

Das IP besteht aus etwa zehn Personen. Drei Personen bilden das Panel und führen hauptverantwortlich die Untersuchungen durch. Zwischen einer Tätigkeit in der WBG und einer Anstellung beim Panel müssen mindestens zwei Jahre liegen. Nach Ablauf ihres Fünfjahresvertrags dürfen Panel-Mitglieder nie wieder für die WBG tätig sein (ebd.: 7). Ein ständiges Sekretariat unterstützt das Panel in seiner Arbeit. Für das Sekretariat gelten die Beschränkungen zu vorausgehenden oder anschließenden Beschäftigungsverhältnissen nicht. Einem IP-Mitglied zufolge wird institutionelles Wissen über die WB vor allem im Hinblick auf die Sekretariatsleitung als notwendig erachtet (I.8: 159–172).

Der *Intake Officer* des IP überprüft regelmäßig die verschiedenen Posteingänge dahingehend, ob es sich bei einer der Eingänge um eine Beschwerde (*Request for Inspection*) handeln könnte. Das IP erhalte zahlreiche E-Mails mit generellen Beschwerden über die WB. Viele dieser Beschwerden seien nicht durch das Mandat des IP abgedeckt, wie Verstöße in der Auftragsvergabe (*Procurement*)³, Betrug und Korruption. Diese Fälle werden an die zuständigen Abteilungen verwiesen (I.20: 71–81). Die WB verpflichtet ihre Kreditnehmer nicht im Projektgebiet über die Finanzierung zu informieren. Das führe dazu, dass es für betroffene Menschen nicht leicht festzustellen sei, von wem ein Projekt finanziert werde. Deshalb reiche es für das IP aus, wenn Menschen darauf verweisen, wo sie sind und dass sie negative Auswirkungen durch ein Projekt verspüren. Es liege dann in der Verantwortung des IP herauszufinden, ob die Beschwerde mit einem weltbankfinanzierten Projekt in Verbindung stehe (I.20: 84–103).

Zeitnah werde dann ein Anruf mit den Beschwerdeführenden organisiert, in welchem das IP die Abläufe sowie das Mandat erläutere. Während dieses Anrufs werde zudem geklärt, ob sich die Beschwerdeführenden in Bezug auf ihre Bedenken bereits mit weiteren Vertreterinnen der WB in Verbindung gesetzt haben. Haben sich die Beschwerdeführenden vor Einreichung der Beschwerde nicht mit dem Management, dem Projektteam oder der Landesvertretung in Verbindung gesetzt, könne die Beschwerde formell nicht weiterbearbeitet werden. Die Beschwerdeführenden würden an den verantwortlichen TTL, die Landesdirektion oder den *Grievance Redress Service* (GRS)⁴ verwiesen. Sollten diese dann mit den Maßnahmen des Managements nicht zufrieden sein, könnten sie sich jederzeit wieder an das IP wenden. Das IP treffe sich in dieser Phase auch mit dem Management, um sich zu informieren, ob ihnen gegenüber bereits Bedenken geäußert wurden (I.24: 103–114). Damit das IP eine Beschwerde annehmen kann, muss diese außerdem von mindestens zwei oder mehr Personen aus dem Kreditnehmerstaat eingereicht werden. Zudem dürfen nicht mehr als 95% des Kredits ausgezahlt sein. Einer Beschwerde kann auch dann nicht nachgegangen werden, wenn zu den Beschwerdeaspekten bereits eine Untersuchung vorliegt und keine neuen Aspekte aufgeführt wurden (vgl. IP 2014: 10–16).

3 Die ehemalige IP-Vorsitzende Edith Brown-Weiss kritisiert die Einschränkung des Mandats im Hinblick auf die Auftragsvergabe. Dieser Aspekt sei bereits im Exekutivdirektorium diskutiert worden, bisher ohne Einfluss auf das Mandat zu nehmen (vgl. WBG 2010: 11).

4 Zur Rolle des GRS für die Arbeit des IP siehe auch Kapitel 5.1.2.1. und 5.2.1.3.

Zu Beginn dieses Prozesses werde zudem überprüft, inwiefern ein Risiko für politische Verfolgung (*Retaliation*) für die Beschwerdeführenden bestehe. In den ersten Telefonaten mit den Beschwerdeführenden werden diese auf die *Retaliation*-Richtlinien⁵ hingewiesen und geprüft, ob diese relevant für ihre persönliche Situation vor Ort sein könnte. In diesem Kontext werde zudem erklärt, dass die Anonymität der Beschwerdeführenden gewahrt werden könne (I.20: 325–342). Wurde festgestellt, dass eine Beschwerde im Zusammenhang mit einer Finanzierung der WB steht, verfasst ein *Operations Officer* die *Notice of Registration*, welche die wichtigsten Projektinformationen und Beschwerdeaspekte enthält (I.20: 122–125). Die *Request for Investigation* und *Notice of Registration* werden an das Exekutivdirektorium und das Management gesendet und zudem veröffentlicht. Daraufhin hat das Management 21 Tage Zeit um die *Management Response* zu verfassen. Diese stellt aus Sicht des Managements dar, inwiefern die Beschwerdeaspekte in ihrem Verantwortungsbereich liegen.

In der Zulassungsphase (*Eligibility-Phase*) koordiniert die *Executive Secretary* die Umsetzung einer Beschwerde. Diese stelle sicher, dass die Beschwerden entlang der Richtlinien bearbeitet werden und dass die einzelnen Aufgaben angemessen zugeteilt werden. Die IP-Vorsitzende sei dabei die führende Stimme des Gremiums, trage die Verantwortung und treffe die wichtigsten Entscheidungen hinsichtlich der Untersuchung (I.1: 346–356).

In der Zulassungsphase findet in den meisten Fällen ein erster ein- bis dreitägiger Feldbesuch statt (*Eligibility-Mission*). Für diesen muss geplant werden, welche Akteure (Unternehmen, Ministerien, Beschwerdeführern, NGOs) konsultiert werden. Neben der umfangreichen Überprüfung der sechs technischen Zulassungskriterien (*Eligibility-Criterias*) diene die *Eligibility-Mission* dem Zweck festzustellen, ob ernsthafte Beschwerdeaspekte vorliegen und diese plausibel im Zusammenhang mit dem Projekt stehen. Für die Planung dieser Phase sind die *Operations Officer* zuständig. Im Anschluss daran wird der Zulässigkeitsbericht (*IP Report and Recommendation*) verfasst. Dieser umfasst die Beschwerdeaspekte, die Stellungnahme des Managements (*Management Response*), welche Erkenntnisse aus der *Eligibility-Mission* hervorgehen und ob das IP eine vollumfängliche Hauptuntersuchung (*Fact-Finding-Mission*) empfiehlt oder nicht (I.20: 120–142).

Bewertet das IP eine Beschwerde als zulässig und empfiehlt eine Untersuchung, geht diese Empfehlung in einem E-Mail-Umlaufverfahren durch das Exekutivdirektorium. Sofern sich kein Mitglied des Exekutivdirektoriums gegen eine Untersuchung ausspricht, ist die Untersuchung genehmigt. Gibt es Bedenken, wird die Empfehlung in einer Sitzung des Exekutivdirektoriums im Hinblick auf die technischen Zulassungskriterien besprochen (vgl. WB 1999). Ohne die Zustimmung des Direktoriums kann das IP somit keine Hauptuntersuchung initiieren.

Bisher wurden vier Untersuchungsempfehlungen des IP zurückgewiesen.⁶ Diese Fälle ereigneten sich jedoch alle vor dem Reformprozess im Jahr 1999, der *Second Cla-*

5 Guidelines to Reduce Retaliation Risks and Respond to Retaliation During the Panel Process: https://inspectionpanel.org/sites/ip-ms8.extcc.com/files/documents/IPN%20Retaliation%20Guidelines_2018.pdf (letzter Aufruf: 30.08.2023).

6 IP-Beschwerde Nr. 4 (1995, Brasil), IP-Beschwerde Nr. 7 (Argentinien und Paraguay, 1996), IP-Beschwerde Nr. 9 (Brasilien, 1997) und IP-Beschwerde Nr. 11 (Indien, 1998).

rification (vgl. IP 1999). Bei diesem Reformprozess handelte es sich um eine formelle Klarstellung des Gründungsdokuments des IP, welche notwendig war, um bürokratische Kämpfe hinsichtlich der Deutung des IP-Mandats insbesondere im Hinblick auf Entscheidungsbefugnisse zu klären (vgl. Hunter 2003: 206). Im Anschluss daran hat das Exekutivdirektorium allen Untersuchungsempfehlungen des IP zugestimmt. Im Hinblick auf die wiederkehrenden Konflikte im Exekutivdirektorium hinsichtlich des Mandats des IP gibt eine Projektbeteiligte zu bedenken, dass die Ursache sei, dass es zumindest indirekt darum gehe, den Kreditnehmer zu überprüfen und eben nicht nur das WB-Management. Letztlich verpflichtet sich auch der Kreditnehmer verbindlich im Projekt-Bewertungsbericht (*Project Appraisal Report*), entlang der zum Vertragsabschluss gültigen Richtlinien der WB zu handeln (I.21: 688–695).

Eine Person aus dem Panel ist mit Unterstützung durch einen *Operations Officer* mit der Bearbeitung einer Beschwerde befasst (I.20: 81–83). In einem weiteren Schritt würden alle internen und externe Projektinvolvierten identifiziert, indem bei einer *Senior Managerin* eine Mitarbeiterinnenliste angefragt werde. Über das interne Projektverwaltungssystem (*Operations Portal*) kann das IP zudem die relevanten Informationen einsehen. Das IP erstelle dann meist eine eigene Liste und entscheide, wer interviewt wird. Die Personen werden dann für offizielle Gesprächstermine angefragt. Meistens beginnen die Gespräche mit den TTLs und den Richtlinienexpertinnen. Die Namen der Interviewten werden bewusst nicht in den Berichten des IP erwähnt. Man gebe nur wieder, was »das Management« oder »die Bank« gesagt habe (I.20: 479–504).

Die Interviewten seien unterschiedlich angespannt. Das IP bemühe sich jedoch grundsätzlich darum eine angenehme Gesprächsatmosphäre zu schaffen. Die Mitarbeiterinnen würden nicht zitiert und die Gespräche auch nicht aufgezeichnet, um eine offenere Gesprächsatmosphäre zu schaffen. Bis vor einigen Jahren sei die Aufzeichnung der Interviews gängige Praktik gewesen (I.20: 527–538). Die ehemalige IP-Vorsitzende Edith Brown-Weiss bringt zum Ausdruck, dass die Aufzeichnungen ein wichtiges Element für die Untersuchung darstellten, um sicherzustellen, dass alle Informationen korrekt erfasst wurden. Zudem konnten Aussagen korrigiert werden. Die Aufnahmen seien nach Veröffentlichung der Berichte gelöscht worden (vgl. WBG 2010: 5).

Für die *Investigation Phase* werden je nach Beschwerde und Komplexität ein bis vier externe Beraterinnen (technische Expertinnen) hinzugezogen. Ein IP-Mitglied gibt an, dass es keine offiziellen Regeln für die Auswahl der externen Beraterinnen gebe, wichtig sei jedoch, dass diese unabhängig von der WB seien und die entsprechende Expertise aufweisen. Es gebe kein festes *Roster of Experts*, sondern bei jedem Fall werde wieder neu recherchiert. Etwa die Hälfte der hinzugezogenen Beraterinnen habe keine Vorkenntnisse über die WB-Richtlinien. In der Vergangenheit sei es immer wieder deutlich geworden, dass dies hilfreich sei. Für die Beschwerdebearbeitung sei vor allem die technische Expertise relevant, denn die Aufteilung sei klar: Die *Operations Officer* kennen die Prozesse und Richtlinien, die technische Expertise liege bei den externen Beraterinnen (I.20: 153–194).

Im nächsten Schritt werde dann der *Investigation Plan* erstellt, der auf der IP-Website veröffentlicht wird (I.20: 147–152). Der *Investigation Report* würde sorgfältig geprüft. Das Panel überprüfe diesen mit dem Sekretariat Zeile für Zeile, bevor dieser an das Exekutivdirektorium weitergeleitet werde (I.27: 207–210). Formell endet die Einbindung des

IP, nachdem der *Investigation Report* im Exekutivdirektorium diskutiert und veröffentlicht wurde. Hinweise auf darüberhinausgehende informelle Interaktionen lege ich weiter unten dar (Kap. 5.1.2). Ein IP-Mitglied gibt an, dass die Prozesse im Laufe der Jahre effizienter geworden seien. Intern würden jetzt sechs Monate für eine Untersuchung anvisiert. Früher dauerte eine Untersuchung hingegen zwei oder drei Jahre (I.19: 495–500).

Ich habe die empirischen Erkenntnisse im Hinblick auf das Mandat, Berichtslinien sowie formelle Praktiken des IP-Beschwerdeverfahrens dargelegt. Im nächsten Abschnitt skizziere ich die Rolle des IEG-Berichtswesens für die Arbeit des IP.

5.1.1.2 Zur Rolle von IEG-Evaluationen für das IP und Organisationslernen

Da ich an mehreren Stellen dieser Arbeit auf die Evaluationen der IEG zurückgreife⁷, werde ich die Rolle des Berichtswesens der IEG für die Arbeit des IP herausarbeiten. Dabei geht es darum die wichtigsten Berichtsformen und deren Funktion zu erläutern.

Die heutige IEG wurde 1973 als *Operations Evaluation Department* (OED) unter WB-Präsident Robert McNamara gegründet und hat seit Beginn das Ziel institutionelle Rechenschaftspflicht und OL zu fördern. Zu Beginn der heute als IEG bekannten Abteilung wurde dem Konzept Rechenschaftspflicht, verstanden als die Erreichung der definierten Projektziele, mehr Aufmerksamkeit zuteil als dem Aspekt des OL (I.33: 113–125). Die IEG berichtet zu einem Unterausschuss des Exekutivdirektoriums, dem *Committee on Development Effectiveness* (CODE)⁸, und ist finanziell unabhängig vom Management. Aufgrund der institutionellen Einbettung sei jedoch die IEG nicht völlig frei von internem Druck. Wirkliche Unabhängigkeit, so eine Projektbeteiligte, könne nur sichergestellt werden, wenn die Evaluierungseinheiten auf keiner Ebene zur Organisation zugehörig seien (I.33: 31–41).

Zu Beginn eines Projekts entwickeln die Projektteams ein Ergebnisrahmenwerk, in dem die Projektziele definiert und operationalisiert werden (*Project Development Objectives* – PDO). Im Zuge der Projektvorbereitung werden zudem in Zusammenarbeit mit den Kreditnehmern Management- und Informationssysteme aufgebaut und grundlegende Projektinformationen gesammelt. Befindet sich ein Projekt in der Umsetzung, erfolgt aufseiten der Projektteams eine verpflichtende halbjährliche Selbstevaluierung. Im *Implementation Supervision Report* (ISR) bewerten TTLs, inwiefern ein Projekt die definierten Ziele erreichen wird. Diese Selbstevaluierung soll Korrekturen oder gar Umstrukturierungen innerhalb der Projektdurchführung ermöglichen (vgl. Raimondo 2016: 6–7; IEG 2016: 90). Die IEG wiederum überprüft die Selbstevaluierung hinsichtlich deren Qualität (*Monitoring-Rating*). Bevor das *Monitoring-Rating* eingeführt wurde, habe das Management viele Projekte als zufriedenstellend eingestuft, ohne dass eine Überprüfung stattgefunden habe (I.33: 255–261).

Innerhalb von sechs Monaten nach Auszahlung eines Kredits/Darlehens (*Credit/Loan*) oder Zuschusses (*Grant*) sowie nach Abschluss einer gewährten Garantie (*Guarantee*) muss der zuständige operative Arm einen Abschlussbericht, den *Implementation Completion Report* (ICR), erstellen. Der ICR stellt das zentrale Selbstevaluierungsinstrument

7 Siehe Kapitel 5.1.3, 5.1.4, 6.2.

8 Terms of Reference of the CODE: <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/993371424361565490-0330022009/original/CommitteeonDevelopmentEffectivenessTermsofReference.pdf>.

dar. ICRs sollen alle abgeschlossenen Projekte (*Investment Project Financing*) und Programme (*Development Policy Financing*) der IDA und IBRD abdecken. Die Zielsetzung dieser Selbstevaluation ist es zur Verbesserung der Projektplanung und Umsetzung beizutragen:

»The ICR is intended to (i) provide accountability and transparency for the performance and results of each operation and (ii) capture and disseminate experience from operational design and implementation to improve the design and implementation of future interventions.« (IEG 2019b: 161)

Der ICR unterliegt dann wiederum einer Validierung durch die IEG, dem *ICR-Review* (ICRR). Der ICRR ist eine vom Projektteam unabhängige Dokumentenanalyse, die etwa fünf Arbeitstage dauert. Im Wesentlichen handelt es sich um einen Test der internen Konsistenz. Dabei werde geprüft, inwieweit die Ergebnisse der verschiedenen Selbstevaluationen im Rahmen der Projektdurchführung übereinstimmen und ob die vorgelegten Beweise ausreichen, um die Bewertungen des Projekts zu rechtfertigen. Auf Basis dieser Überprüfung und einem Abschlussinterview mit der TTL bewertet IEG dieses Projekt. Dabei verwendet IEG dieselben Kriterien, die die Projektteams verwenden (vgl. IEG 2019b: 162).

Wenn ein Projektteam dabei zum Ergebnis »zufriedenstellend« komme und IEG das Projekt als »mäßig zufriedenstellend« oder »unbefriedigend« bewertet, habe IEG das Recht die Bewertung des Projektteams zu überschreiben. Die Differenz zwischen der Bewertung durch die Projektteams und die der IEG werde als *Disconnect* bezeichnet. Die TTLs müssen dann die Diskrepanzen erklären. Es handele sich also um eine Überprüfung, die auf Rechenschaftspflicht und nicht auf Lernen abziele. Daraus wiederum resultiere der Anreiz aufseiten der Projektteams die Projekte eher schlechter einzustufen, um eine Diskrepanz zu vermeiden (I.33: 133–149). Auf Grundlage der Analyse von ICRs schlussfolgert IEG, dass sich eine qualitativ hochwertige Projektüberwachung und Evaluation positiv auf die Projektqualität auswirke und dass dies auch für den gegenteiligen Fall zutrefte (vgl. IEG 2016: 19, Raimondo 2016: 19). Der *Project Performance Assessment Report* (PPAR) stellt ein weiteres Evaluierungsinstrument dar. Drei bis fünf Jahre nach Abschluss eines Projekts überprüft IEG im Rahmen einer feldbasierten Folgeevaluierung, inwiefern die Ratings des ICR noch gültig sind (I.33: 158–166).

Zudem veröffentlicht die IEG einen jährlichen Evaluierungsbericht (*Results and Performance Report*), in dem die Trends der Projekt- und Programmziele dargestellt werden. Darüber hinaus wird evaluiert, inwiefern es gelungen ist Prozess- und Strukturveränderungen in den adressierten operativen Bereichen zu implementieren (*Mainstreaming*) (vgl. IEG 2016: 10). Die IEG führt außerdem eine Evaluierung der Länderprogramme durch (*Country Assistance Evaluation*). Die WB legt in einem Fünfjahreszyklus die Strategien und Prioritäten für ein Land fest. Die IEG überprüfe, inwieweit der vorherige Rahmen umgesetzt wurde (I.33: 303–310). Die Sektor- und thematischen Evaluationen sowie die Jahres- und *Performance* Berichte werden an CODE übermittelt und sollen dort dis-

kutiert werden, um die Entscheidungsfindung im Exekutivdirektorium zu unterstützen (vgl. IEG 2016: 31).⁹

Nachdem ich das Berichtswesen der IEG als Bestandteil des Rechenschaftsrahmens skizziert habe, folgt ein Einblick in die Strukturen des operativen Bereichs als weiteren Bestandteil des institutionellen Umfelds des IP.

5.1.1.3 Zum Einfluss der institutionellen Bedingungen im operativen Bereich

Dass die Berücksichtigung der institutionellen Bedingungen für die Analyse des Beitrags seitens des IP zum OL notwendig sind, verdeutlicht die IEG im Hinblick auf die Lernfähigkeit der WB:

»There is a problem with learning and knowledge sharing in the Bank, a problem that has long been recognized, notably since the 1992 Wapenhans report. ›Something is not working because the problems we are encountering in today's projects are the same problems encountered in projects many years ago.... [We] keep making the same mistakes because we do not learn from earlier experience« (IEG 2014: 1).

Dies wirft die Frage nach den Einflussfaktoren auf, die verhindern, dass OL stattfindet. Die Frage, inwiefern das IP zum OL beitragen kann, hängt demnach auch damit zusammen, wie gut oder schlecht Wissenstransfer und Kooperation im Management und im operativen Bereich funktionieren. Betrachtet man die Mitarbeiterinnen des operativen Bereichs als Adressatinnen der vom IP ausgehenden Lernprozesse, müssen auch deren institutionellen Bedingungen als Einflussfaktor berücksichtigt werden. Im Folgenden skizziere ich deshalb u.a. die Ergebnisse einer IEG-Evaluierung (2019c), die untersucht hat, welche Auswirkungen die Reorganisation des operativen Bereichs auf den Wissenstransfer und die Kooperation hatte und stelle den Aufbau des operativen Bereichs dar.

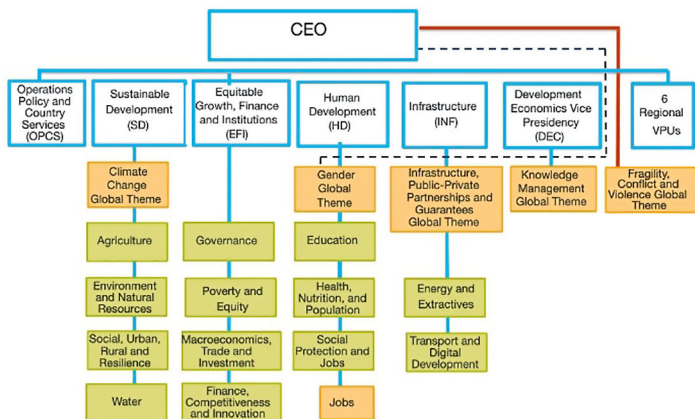
Die Reorganisation wurde im Jahr 2012 initiiert und hat die seit 1997 bestehende Matrix ersetzt. Unter Anwendung der Matrix hat die WB wie sechs regionale Banken gehandelt, wodurch der Austausch von Wissen und Personen über die Regionen hinweg erschwert wurde (ebd.: xii). Die Reorganisation wurde 2014 abgeschlossen (ebd.: 6). Das Team, welches den Reformprozess leitete, wurde während des Prozesses abgesetzt und nicht ersetzt, sodass dieser nicht wie geplant verlief. Mitarbeiterinnen waren frustriert und viele geplante Maßnahmen konnten nicht umgesetzt werden. Der IEG zufolge gelang es dennoch Hindernisse im Hinblick auf den internen Wissenstransfer zu reduzieren. Anreize im Hinblick auf Organisationswandel, Mitarbeiterinnenverhalten wie auch die Organisationskultur konnten jedoch nicht verändert werden. Die interne Kooperation sei durch die Reorganisation sogar erschwert worden (ebd.: 14–15). Die folgende Abbildung ermöglicht einen Überblick über die aus der Reorganisation resultierende Matrix.

Die alte Matrix blieb größtenteils erhalten, jedoch wurden die Sektoreneinheiten durch 13 *Global Practices* (GPs) und fünf *Global Themes* (GTs) ersetzt. Die Fragmentierung habe zugenommen (ebd.: 42). Die GPs (grün hinterlegt) liefern die technische Arbeit

9 Welche Erkenntnisse sich aus den Evaluierungsberichten hinsichtlich der Qualität der Projekte und Projektüberwachung schlussfolgern lassen, erarbeite ich in Kapitel 6.1.

in Bereichen wie Landwirtschaft, Wasser, Bildung, Gesundheit und Transport mit den Behörden der Kreditnehmerstaaten vor Ort. Die GTs (orange hinterlegt) erarbeiten die strategische Ausrichtung im operativen Bereich und versuchen die durchgängige Berücksichtigung von Vorgaben oder Veränderungen im Rahmen des operativen Geschäfts in Zusammenarbeit mit den Kreditnehmern voranzutreiben. Die Qualität dieser Funktion lasse sich laut IEG bisher jedoch nicht abschließend einschätzen (ebd.: xii).

Abbildung 4: Struktur des operationellen Komplexes



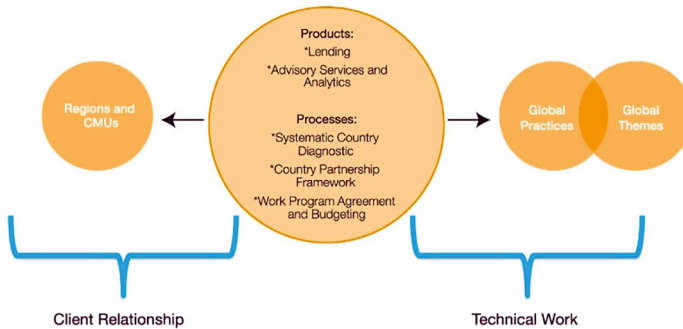
IEG 2019c: xiii.

Laut IEG haben die GTs einen positiven Einfluss auf die Kooperation. Im Unterschied zu den GPs seien die GTs nicht in die Leitung der operativen Arbeit involviert (ebd.: 24). Weiter stehen die GTs im Austausch mit externen Akteuren, um die WB themenspezifisch einbinden zu können. Die *Climate Change Group* vertritt die WB bspw. bei internationalen Klimaverhandlungen. Diese Funktion der GTs tragen laut IEG zur Sichtbarkeit, Einflusssteigerung und zur Mittelbeschaffung bei (ebd.: 24). Die einzelnen GTs bestehen aus 27 (*Gender*) bis zu 232 (*Climate Change Group*) Mitarbeiterinnen (ebd.: 23). Da die meisten IP-Beschwerden im Zusammenhang mit Projekten aus den Bereichen Wasser, Abwasser- und Abfallentsorgung sowie Infrastruktur resultieren, seien die entsprechenden GPs als direkte Interaktionspartner des IP relevant für die Beschwerdearbeit. Die regionalen VPs hingegen seien eher selten direkte Gesprächspartnerinnen (I.19: 295–308).

Mit der Zielsetzung den Wissenstransfer und die Kooperation im operativen Bereich zu verbessern wurden neben den GTs und GPs außerdem *Global Leads* (GL), *Programm Leads* (PL) und sogenannte *Global Solutions Groups* (GSG) geschaffen. Letztere werden als *Knowledge Communities* beschrieben, die globale und länderspezifische Wissensprodukte für den operativen Bereich erarbeiten. Die 90 GSGs werden dabei von den 104 *Global Leads* geführt. Die Anzahl der Mitarbeiterinnen der GSGs variiert je nach Thema von 15 bis zu 250. Die inhaltliche Arbeit der GSGs repräsentieren laut IEG dabei das Kerngeschäft der GPs und sollten demnach hohe Relevanz für den Wissenstransfer und die Kooperation im operativen Geschäft haben (vgl. IEG 2019c: 20). Die IEG-Evaluation zeigt

jedoch, dass die meisten WB-Mitarbeiterinnen in den *Country Management Units* (CMUs) die GSG nicht kannten oder deren Relevanz in Frage stellten. GSG-Mitglieder verbringen 5% oder weniger ihrer Arbeitszeit mit Tätigkeiten, die mit ihrer Rolle in einer der GSGs verknüpft ist. Lokal rekrutierte Mitarbeiterinnen der WB-Länderbüros geben an, dass sie nur selten im Rahmen ihrer Arbeit auf die GSGs zurückgreifen (ebd.: 21). Die Rolle und Prozesse der Ländereinheiten werden in der folgenden Abbildung schematisch dargestellt.

Abbildung 5: Rollen und Prozesse in Ländereinheiten



IEG 2019c: 11.

Zudem wurden die Position des *Program Leader* (PL) geschaffen, um die 44 CMUs (ebd.: 50) mit den GPs zu verbinden. Die Position des *Regional Sector Directors* wurde hingegen abgeschafft. Letztere Position stellte eine wichtige Schnittstelle, zwischen den CMUs, den Sektoren und Netzwerken dar. Die vorherige Berichtslinie der technischen Mitarbeiterinnen zu den *Regional Sector Director* wurde unabhängig davon, wo sie arbeiten, zu den *Senior GP Directors* verändert (ebd.: 11). Die Position des *Senior Regional Advisor* wiederum wurde erst im Prozess der Reorganisation geschaffen und dann wieder abgeschafft (ebd.: xiii).

Der IEG zu Folge, wurde durch die Reorganisation die Überprüfung der Projektqualität zu Beginn eines Projektzyklus geschwächt.¹⁰ Die Verschiebung der Qualitätssicherung zu den GPs habe die Rolle der *Development Effectiveness Units* geschwächt. Zudem haben WB-Mitarbeiterinnen Bedenken dahingehend geäußert, dass nicht immer ausreichend externe und unabhängige Expertise für die Qualitätskontrolle eingeholt werde. Dies wiederum habe zur qualitativen Schwächung der Aufsichtsfunktion durch die *Country Directors* (CDs) geführt (ebd.: xv):

»In the current operating model, this quality assurance moved to the GPs, specifically PMs. Now, there is a concern that the CD has insufficient oversight role or accountability during implementation and that the weakening of the Regions' Development

10 Ich werde diesen Aspekt in Kapitel 6.1 nochmals aufgreifen, indem ich quantitative und qualitative Trends hinsichtlich der Projektqualität darstelle.

Effectiveness units left a gap in quality control, which GPs have not sufficiently filled. In terms of balancing the matrix's GP and Regional sides, the pendulum may have swung too far to the GPs on quality assurance. However, **there is no independent mechanism or data on operational quality**« (IEG 2019c: 24, Herv. des Autors).

Ebenfalls hinderlich für Lernprozesse im Bereich des operativen Geschäfts erscheint der Befund, dass kaum noch Anreize bestünden, die Qualität von Projekten intern anzufechten: »In the old system the Sector Director would invite people from other Regions for technical review and would be the interlocutor. Now it is very difficult for GP staff to criticize others from the same GP since quality assurance resides within each GP.« (IEG 2019c: 25)

Zudem wurde die Kooperation auf operationeller Ebene durch die neue Struktur erschwert, weil die Streichung des *Regional Sector Director* dazu geführt habe, dass die *GP-Manager* für Kreditnehmer schwieriger zugänglich seien. Probleme im Bereich der Richtlinien oder dem Beschaffungswesen (*Procurement*) seien so schwieriger zu beseitigen. Direktorinnen und Senior Direktorinnen seien zu weit vom operativen Geschäft (ebd.: xvi, 42–43).

Bereits im Jahr 2016 kommt die IEG in einer Evaluation zu dem Ergebnis, dass Anreize zum Lernen fehlen bzw. bestehende Anreize OL verhindern:

»The lack of institutional incentives was singled out more frequently than any other factor as one of the three biggest obstacles to learning and knowledge sharing: 52 percent of respondents named incentives as an obstacle. Participants in IEG interviews and focus groups reinforced this message.« (IEG 2015: 35)

Der Anreiz, möglichst viel Geld zu verleihen, wirke sich auch auf die Kooperationsbereitschaft zwischen verschiedene GPs aus. Deren Leistung werde am verwalteten Kreditvolumen gemessen (IEG 2019c: 49). Die IEG zitiert einen *Country Director* wie folgt: »The incentives are still for the PMs to give jobs to their staff. [...] Feed your own goat before you fatten somebody else's goat.« (ebd.: 46) Die Mitarbeiterinnen in den GPs sind dem Anreiz ausgesetzt das verwaltete Kreditvolumen zu erhöhen, was die Konkurrenz zwischen den GPs erhöhe und gleichzeitig Kooperation erschwere (ebd.: xvi): »Structural changes have sent a message that GPs without strong lending may not be safe in a reorganization. Incentives for GP staff continue to favor own-managed lending, complicating collaboration« (ebd.: 50). Man musste sogar eine Kooperationsprämie einführen, um Mitarbeiterinnen wieder zur Kooperation zu ermutigen. Dieses System sei jedoch zu kompliziert, als dass es die gegenläufigen Anreize ausgleichen könne (ebd.: 47). Lernhinderliche Anreize identifizierte IEG bereits im Jahr 2014. IEG beschreibt den Zustand der Anreize in Bezug auf Lernen wie folgt: »It is one thing if the Bank provides insufficient incentives to staff for learning and knowledge sharing. It is quite another if it provides perverse incentives or disincentives.« (vgl. IEG 2014: 69)

Nach den Ergebnissen der IEG-Studie folgt nun die Darstellung der Codes, die aus den von mir durchgeführten Interviews resultierten. Eine Projektbeteiligte, die sich über viele Jahre innerhalb der WBG mit OL beschäftigte, beschreibt OL als große Herausforderung: »Engaging in shared coordination across different organizational structure in a

bureaucracy as big as the World Bank, is very, very complicated. It's almost the same as at a university. Multi-disciplinary research doesn't happen very much« (I.26: 191–194). Es sei einfacher, ein Konzept zum OL zu entwerfen als es in der Praxis, in einer Organisation mit mehreren tausend Menschen, die dezentral arbeiten, umzusetzen. Selbst wenn die Bedingungen optimal wären, sei es eine schwere Aufgabe für das Management sicherzustellen, dass alle Mitarbeiterinnen konsistent zu den gemachten Erfahrungen arbeiten. In Bezug auf die WB erschwere der enorme Zeitdruck die Lernprozesse zusätzlich (I.26: 638–645).

Viele Einheiten seien funktional voneinander entkoppelt, was auf die institutionellen Strukturen zurückzuführen sei. Selbst wenn die Mitarbeiterinnen untereinander kooperieren wollten, müssten sie sich zunächst überlegen, wie sie die Managerinnen unterschiedlicher Abteilungen zusammenführen, um Finanzierungsfragen von angestrebten Kooperationen zu klären (I.9: 320–324). Eine Projektbeteiligte bemängelt, dass GPs für die technischen Inhalte verantwortlich seien, die Abteilungen der Umwelt- und Sozialrichtlinien jedoch in zwei unterschiedlichen GPs eingebettet seien. Dies erschwere die Lernprozesse, weil sich die Beteiligten zunächst auf ihre administrativen Berichtslinien fokussierten (I.26: 170–174). Eine weitere Projektbeteiligte gibt an, dass Lernprozesse sowohl unter der funktionalen Teilung von Einheiten und Komplexität der Kommunikationswege als auch unter individuellem Kommunikationsverhalten und damit verknüpfter Entscheidungsmacht individueller Vorgesetzter leiden:

»And now because you've got all these management levels in the world bank, you've got the practice groups and then you've got the country directors, you've got the various VPs, you need to brief all these characters and at the top, those guys don't talk to each other. [...] this vice president of the top, [...] won't talk to the other vice president, they'll actually be channeling it through your poor TTL. So, the TTL is just the gap of all trades. So that's a pain.« (I.38: 83–89)

Einem CAO-Mitglied zufolge führen die Kommunikations- und Entscheidungsstrukturen dazu, dass die WBG zu langsam auf Entwicklungen außerhalb der Organisation reagiere bzw. nicht schnell genug von Veränderungen lernen könne: »When you're looking at even just policies and frameworks we're ten years behind because it's sort of the nature of these big bureaucracies that takes them so long to turn around on particular issues. [...] I think a lot of it is very structural.« (I.9: 572–578) Weiter werden die häufigen Umstrukturierungen und funktionalen Entkopplungen von einzelnen Einheiten als große Hindernisse bemängelt, die man jedoch als das notwendige Übel akzeptieren müsse: »When you've been here for a while you perceive that you're doing really good work and that these are sort of necessary consequences of how you do development.« (I.9: 585–587)

Soll individuelles Lernen in OL über Abteilungen und Auslandsniederlassungen hinweg übergehen, bedarf es Mechanismen, die einen solchen Prozess sicherstellen können. Laut IEG (2019c) sind diese Mechanismen zum *Mainstreamen* zwar vorhanden, diese werden jedoch als weiterer Kostenfaktor betrachtet. Weiter merkt IEG kritisch an, dass diejenigen Bereiche, die die Integration, Koordinierung und Verbindung über institutionelle Grenzen hinweg vorantreiben sollen (GTs, GLs und PLs), nicht über ausreichende

Befugnisse oder Budgets verfügen, um ihre Verantwortlichkeiten wahrzunehmen (ebd.: 50).

Nachdem ich die strukturellen Hindernisse des operativen Bereichs im Hinblick auf innerorganisationale Kooperation herausgearbeitet habe, folgen die empirischen Erkenntnisse hinsichtlich der dem IP zur Verfügung stehenden Ressourcen.

5.1.2 Informelle Interaktionen und fehlende Standardprozeduren

5.1.2.1 Interaktionen im Rechenschaftssystem

Das Rechenschaftssystem der WBG setzt aus zusammen aus dem *Inspection Panel* (IP), dem *Compliance Advisor Ombudsman* (CAO), der *Independent Evaluation Group*¹¹ (IEG), der *Integrity Vice Presidency*¹² (INT) und der *Group Internal Audit*¹³ (GIA). Diese fünf Einheiten haben gemeinsam, dass sie durch ihre Untersuchungen auf die Verbesserung institutioneller Prozesse und Strukturen abzielen. IP und CAO überprüfen die Einhaltung der Umwelt- und Sozialrichtlinien. Die IEG evaluiert Projekte, Programme und Strategien. INT untersucht Betrugs- und Korruptionsverdachte. INT ist aus der Zusammenlegung des 1998 von WB-Präsidenten Jim Wolfensohn gegründeten *Committee for Fraud and Corruption* und dem *Business Ethics Department* entstanden. Die Arbeit der GIA zielt darauf ab, Strukturen und Prozesse im Hinblick auf das interne Risikomanagement zu verbessern. Von 1996 bis 2010 gab es zudem die *Quality Assurance Group* (QAG), die u.a. in Reaktion auf den Wapenhans-Report (1992) gegründet wurde. Diese hat die Projektqualität zu Projektbeginn überprüft und konnte Anpassungsvorschläge während der Projektdurchführung einbringen. Die jährlichen Evaluierungen (*Annual Review of Portfolios Performance* – ARPP) wurden jedoch erst nach März 2002 veröffentlicht (vgl. Weaver 2008: 69). Ein IP-Mitglied erwähnt, dass die QAG in der Vergangenheit nicht mit dem IP kooperiert habe, da es ihr Ziel war, Probleme zu beheben, bevor diese zum IP gelangen. Das Erfolgskriterium sei demnach gewesen möglichst wenige IP-Fälle aufkommen zu lassen (I.5: 168–172). Im Jahr 2010 wurde die QAG abgeschafft (vgl. IEG 2016: 88–89).

Die Führungspersonen der Einheiten treffen sich informell, um über mögliche Schnittfelder ihrer Arbeit auszutauschen oder offiziell, wenn bspw. IP-Untersuchungen Korruptionsaspekte umfassen. Ein IP-Mitglied sagt aus, dass wenn es zu Problemen mit der Einhaltung der Umwelt- und Sozialrichtlinien komme, nicht selten Untersuchungen im Bereich Korruption durchgeführt würden. Da das IP kein Mandat hat, um Korruption zu verfolgen, würden diese Aspekte entsprechend an das INT übergeben (I.20: 700–705).

Laut übereinstimmenden Aussagen von IP-Mitgliedern gibt es kaum Interaktionen zwischen IP und IEG. Absprachen werden lediglich dann erwartet, wenn die IEG bspw. einen Projektabschlussbericht oder eine Länderstudie erstellt in deren Evaluierungszeitraum eine IP-Untersuchung durchgeführt wurde (I.11: 366–369). Auch der Austausch

11 Website der IEG: <https://ieg.worldbankgroup.org/> (letzter Aufruf: 30.08.2023).

12 Website des INT: <https://www.worldbank.org/en/about/unit/integrity-vice-presidency> (letzter Aufruf: 30.08.2023).

13 Website des GIA: <https://www.worldbank.org/en/about/unit/internal-audit-vice-presidency> (letzter Aufruf: 28.07.2023).

zwischen dem IP und dem CAO basiere lediglich auf persönlichen Beziehungen und nicht auf systematischen oder formellen Prozessen. Wobei hier anzumerken ist, dass sich die beiden Beschwerdemechanismen im Rahmen der jährlichen *IAMnet* Treffen und dem in diesem Netzwerk stattfindenden Kommunikationsebenen untereinander austauschen. Man habe zudem vereinzelt gemeinsame Trainings- und Informationsveranstaltungen umgesetzt. Hier sieht ein IP-Mitglied jedoch noch Potenzial (I.11: 359–364).

Ein IP-Mitglied gibt an, dass man durchaus konstant mit dem CAO kooperiere. So viel, wie für die Umsetzung der Arbeit eben nötig sei (I.10: 568–570). CAO und IP-Mitglieder nehmen die Beschwerden des jeweilig anderen Beschwerdemechanismus zu Kenntnis und verweisen auf diese in ihrer eigenen Arbeit, wenn dies hilfreich erscheine. Dies biete sich bspw. bei Beschwerden im gleichen Land an, gleichwohl sich die Schlussfolgerungen, die daraus gezogen werden, für den privaten und öffentlichen Sektor aufgrund der politischen Bedingungen unterscheiden (I.9: 291–304).

5.1.2.2 Interaktionen zwischen Exekutivdirektorium und Management

Für die Zielsetzung die WBG rechenschaftspflichtig zu halten und zudem aus Fehlern zu lernen, spielt das Exekutivdirektorium eine entscheidende Rolle. Im Hinblick auf die Arbeit des IP bezieht sich die Aufsichtsfunktion des Exekutivdirektoriums neben der allgemeinen Aufsicht vor allem auf die Überprüfungen der Management-Berichte in Reaktion auf IP-Beschwerden (*Management Response*, Management-Aktionspläne).

Neben den zweiwöchigen Sitzungen des Exekutivdirektoriums verweisen die Interviewten auf regelmäßige Abstimmungsrunden der europäischen Mitgliedsstaaten und darüber hinaus, je nach Thema und Land, entsprechende bilaterale Gespräche. Abstimmungstreffen gibt es zudem auf der Ebene der *Alternate Directors* und zwischen den Beraterinnen der EDs. Hierbei erkennt ein Mitglied des Exekutivdirektoriums an, dass ein Machtungleichgewicht zwischen denjenigen EDs herrsche, die Einzelstaaten vertreten, und solchen, die eine Staatengruppe vertreten. Während die ugandische ED die Interessen von 22 afrikanischen Staaten vertreten muss, vertritt die deutsche ED lediglich die Interessen der Bundesrepublik Deutschlands und hat demzufolge einen konsistenten politischen »Rückhalt aus der Hauptstadt«. Zudem müssen die Interessen zwischen den 25 EDs verhandelt werden (I.15: 496–513).

Die Mitglieder des Exekutivdirektoriums haben aufgrund ihrer Rolle als Aufsichtsrat Zugang zu allen institutionellen Ebenen und können jederzeit direkt Informationen anfordern und relevante Personen wie TTLs, VPs und WB-Länderdirektorinnen zu Gesprächen einladen (I.15: 480–491). Im Hinblick auf diesen Informationsaustausch verweisen Mitglieder des Exekutivdirektoriums auf die Notwendigkeit hin »die richtigen Fragen stellen zu müssen« und dass »man dies erst einmal lernen müsse« (I.15: 472–477). Das Management beantworte die Fragen wahrheitsgemäß, denn »das kann man sich eigentlich nicht leisten, dass man da tatsächlich grob lügt« (I.15: 479–480). Ein Mitglied des Exekutivdirektoriums verweist auf einen intensiven Austausch mit der Abteilung *Operations Policy and Country Services* (OPCS) und beschreibt die Doppelfunktion, die OPCS innehat:

»So everything that the bank does is channeled through OPCS and then comes to us for approval. They are basically both the facilitator and the police for how things are supposed to be done. So they are incredibly important and that therefore an incredibly relevant partner for the board. If the board says, listen OPCS you're going right, but you need to go left. That's an engagement that is incredibly important.« (I.35: 290–294)

Im Rahmen der Umsetzung der Management-Aktionspläne müsse das Management dem Exekutivdirektorium zudem Fortschrittsberichte vorlegen. Das sei ein Bereich, indem man die Prozesse noch besser nachhalten könnte, um sicherzustellen, dass Maßnahmen ihre Wirkung erzielen (I.15: 389–410).

5.1.2.3 Interaktionen zwischen Inspection Panel und Exekutivdirektorium

Da das IP formell direkt an das Exekutivdirektorium berichtet, gibt es zudem vielfältige informelle Gesprächskanäle zwischen den beiden Gremien. Der Vorsitzende des IP habe zudem die Möglichkeit, sich direkt mit dem WB-Präsidenten zu treffen, der der Vorsitzende des Exekutivdirektoriums ist. Dies sei in einer hierarchisch aufgebauten Organisation wie der WB relevant. Ein IP-Mitglied gibt an, dass das Beschwerdeverfahren normalerweise sehr geordnet ablaufe. Sobald sie aber den Eindruck gewinne, dass der WB-Präsident einbezogen werden sollte, könne sie diesen jederzeit davon in Kenntnis setzen (I.19: 319–327). Ein IP-Mitglied berichtet zudem, dass dazu eingeladen wurde, das IP vor den neuen EDs vorzustellen. Dies sei wichtig, damit die Mitglieder des Exekutivdirektoriums schnell lernen, wie das IP funktioniere und welchen Stellenwert es habe (I.34: 143–146).

Ein unkomplizierter Austausch zwischen dem Exekutivdirektorium und IP war nicht immer gegeben. Ein IP-Mitglied gibt an, dass die Beziehung zeitweise so schlecht war, dass konstruktive Diskussionen kaum möglich waren. Eine solche konfliktbehaftete Beziehung verhindere jeden Fortschritt innerhalb der WB (I.11: 193–201). Gleichwohl sei zu beachten, dass es stets ein schmaler Grat sei, auf dem diese Beziehung basiere. Als IP-Mitglied müsse man stets darauf bedacht sein, die Unabhängigkeit zu bewahren. Man müsse jederzeit sicherstellen, dass man nicht durch das, was man höre, korrumpiert oder beeinflusst werde. Zeitgleich müsse man verstehen, worin die Herausforderung für das Exekutivdirektorium bestehe (I.11: 235–239).

Nachdem das IP einen Untersuchungsbericht an das Exekutivdirektorium geschickt hat, bittet das IP die Mitglieder des Exekutivdirektoriums, um ein Treffen, in dem die einzelnen Aspekte des Untersuchungsberichts erläutert werden (I.19: 364–369). Dieser Vorgang sei so nicht in den Prozessen vorgesehen, sondern ein informeller Vorgang, dessen Umsetzung im Laufe der Jahre variiert habe. Die Interaktion gehe dabei von beiden Seiten aus.

Ein IP-Mitglied gibt an, dass im Hinblick auf die Möglichkeit des IP zum OL beizutragen die Glaubwürdigkeit gegenüber dem Exekutivdirektorium und dem Präsidenten das Wichtigste sei. Glaubwürdigkeit lasse sich daran messen, ob die Untersuchungsergebnisse des IP im Exekutivdirektorium in Frage gestellt werden oder nicht. Die Glaubwürdigkeit sei die Grundlage für die Bereitschaft aus den Beschwerdeverfahren des IP institutionelle Konsequenzen zu ziehen. Eine Tendenz, die sich daraus ergebe, sei, dass bewusst darauf geachtet werde nur jene Beschwerdepunkte in einer Beschwerde

zu behandeln, deren Beweislage eindeutig sei. Wenn man Beschwerdeaspekte heranziehe, über dessen Ursache sich durchaus Streiten lasse, riskiere man, dass alle anderen Aspekte einer Beschwerde ebenfalls in Frage gestellt würden. Entstehe der Eindruck, dass dies immer wieder passiere, verliere das IP an Glaubwürdigkeit und es könne Jahre dauern, diese wiederherzustellen. Derzeit stelle der Vorstand die Befunde des IP nicht mehr in Frage, sondern behandle den IP-Untersuchungsbericht als Tatsache (I.19: 214–234, 355–360).

5.1.2.4 Interaktionen zwischen Inspection Panel und Management

Eine Projektbeteiligte gib an, dass es schon immer ein gewisses Maß an kontradiktorischer Beziehung zwischen dem IP und der Institution gegeben habe. Und man müsse eine gesunde Spannung haben, sonst würde das IP nicht ernst genommen (I.26: 381–383). Auch ein IP-Mitglied berichtet, dass das Verhältnis zwischen Management und IP von Beginn an schwierig gewesen sei: »It was not a lot of fun being full time because you know, you had to deal with sort of the day to day harassment from people in the bank and they honestly didn't quite know what to do with the panel in the sense of how to classify us within the bank.« (I.36: 95–98)

Ein IP-Mitglied berichtet darüber, dass es bei den alltäglichen Begegnungen im Gebäude auffällige Verhaltensweisen gebe. Sobald man erfahre, dass man beim IP arbeite, begegneten einem zwei Arten von Reaktionen. Entweder »Oh my god I'm not going to be your friend« oder aber »Ah, I'm going to be your best friend« (I.20: 551–553). Man müsse immer wieder Gerüchte über die Arbeit des IP ausräumen. Viele WB-Mitarbeiterinnen nähmen an, dass das IP ihre E-Mails lesen könnte. Man müsse dann immer erklären, dass das IP lediglich Zugriff auf offizielle Projektdokumente habe, die in der Projektdatenbank (*Operations Portal*) abgelegt werden. Es sei nicht leicht die richtige Balance zu halten. Aber es sei wichtig, diese alltäglichen Gelegenheiten zu nutzen, um deutlich zu machen, wie das IP arbeite. Es sei nicht hilfreich, sich von allen außerhalb des IPs zu isolieren. Schwierig werde es insbesondere dann, wenn befreundete Kolleginnen Teil einer IP-Untersuchung würden. Da müsse man sehr professionell damit umgehen (I.20: 556–577). Ein weiteres IP-Mitglied verdeutlicht, wie sie die alltäglichen Begegnungen bewusst nutzt:

»The fact that we are in the same building, we have a lot of interaction that are not structured in the investigation process, they're not interview based. And you interact. We run into people at coffee, at lunch, walking out the building, walking in the building, and you have side discussions. These side discussions, the way I view them, every single one of them is an opportunity to plant a seed. You just drop a line, you say a joke about the case, about what they've done, and then move on and pick on it later on.« (I.10: 718–725)

Für ein anderes IP-Mitglied beziehe sich Unabhängigkeit vor allem auf intellektuelle Unabhängigkeit. So könne man sich regelmäßig mit dem Management zum Mittagessen treffen und mit ihnen offen sprechen. Die Fähigkeit, zuzuhören bedeute nicht, dass man seine Meinung ändere, es sei denn, es bestehe die Notwendigkeit auf Grundlage seines eigenen Urteils (I.19: 31–36).

Aus Perspektive des IP sei es eine schwierige Aufgabe die richtige Balance zwischen Distanz und Vertrauen in Richtung des Managements herzustellen. Dabei spiele es auch eine Rolle, wie stark NGO-zugewandt man vom Management betrachtet werde. Es sei deshalb ein schmaler Grat, auf dem sich das IP und seine Mitarbeiterinnen bewegen. Die Kooperation mit dem Management sei unumgänglich, denn das IP sei davon abhängig, dass das Management Informationen zur Verfügung stelle (I.24: 241–247).

Ein IP-Mitglied gibt an, dass sich das IP zudem mittlerweile auch informell die Sichtweise des Managements einhole, bevor sie über die Registrierung entscheiden. Dieser Schritt sei durch NGOs kritisiert worden, da dies die Hürden für Projektbetroffene erhöhe. Laut dem IP-Mitglied gehe es dabei darum, sicherzustellen, dass solide Beschwerden registriert werden und nicht später aufgrund von technischen Kriterien nicht weiter untersucht werden können (I.11: 267–279).

Ein weiteres IP-Mitglied erwähnt, dass es in den letzten Jahren immer wieder dazu gekommen sei, dass nach Erhalt der Beschwerden vom Management bereits vor der Untersuchung Aktionspläne vorgelegt wurden. Das IP habe dann die Entscheidung, ob eine Beschwerde untersucht werden soll oder nicht, zurückgestellt (*Deferral*), um dem Management Zeit zur Behebung der Beschwerden zu geben. Hieraus habe sich für das IP eine Art vorgezogenes *Monitoring* in Bezug auf den Management-Aktionsplan ergeben. Es handele sich dabei nicht um ein aktives *Monitoring* mit Feldbesuchen, sondern um Treffen mit dem Management. Zudem würde sich das IP mindestens monatlich bei den Beschwerdeführenden über die Fortschritte informieren. Ein halbes Jahr später prüfe das IP die Beschwerde erneut, schreibe den Zulässigkeitsbericht und entscheide hinsichtlich der Untersuchung (I.20: 772–791). Sie sei unsicher, wie produktiv die *Deferrals* seien. Sie sei sich zudem über die Kritik der NGOs bewusst. Die NGOs betrachten *Deferrals* als eine unnötige Verzögerung der Untersuchung, die die WB zum Handeln bringen könnte. Zudem stelle sich die Frage, inwiefern sich dies mit dem Mandat des IP vereinbaren ließe. Es stelle sich auch die Frage, ob es wichtiger sei, der Beschwerde schnell nachzukommen und einen entsprechenden *Investigation Report* zu erstellen oder dem Management zusätzliche Zeit zu gewähren, um auf die Beschwerde zu reagieren (I.20: 1039–1056).

Eine weitere Phase informeller Interaktionen finde nach Einreichung des *Investigation Reports* statt, da die Beschwerdeführenden das IP auch nach der Einreichung kontaktieren. Das IP-Mitglied gibt an, dass sie diese Anfragen so weit wie möglich beantworten. Da jedoch die formelle Einbindung zu diesem Zeitpunkt beendet sei, seien die Möglichkeiten begrenzt. Das IP könne erst dann wieder aktiv werden, wenn eine neue Beschwerde mit neuen, bisher nicht behandelten Beschwerdepunkten eingehe. Nachdem der IP-Untersuchungsbericht eingereicht wurde, bereite das Management den *Management Report and Recommendation* vor, der den Management-Aktionsplan enthält. Im Zuge der Erstellung des Management-Aktionsplans muss das Management die betroffenen Menschen konsultieren. In dieser Phase überprüfe das IP durch Rücksprachen mit den Beschwerdeführenden, ob die Konsultationen stattgefunden haben und wie diese abgelaufen sind (I.24: 211–233).

Laut Aussage eines IP-Mitglieds sei die Zielsetzung Abhilfe für die festgestellten Mängel zu ermöglichen immer von der operativen Abteilung (OPCS) abhängig. Das IP besitzt weder das Mandat projektbezogene Lösungsvorschläge einzubringen noch über Finanzmittel solche Maßnahmen zu finanzieren (I.8: 441–460). Nachdem einem

Management-Aktionsplan vom Exekutivdirektorium zugestimmt wurde, berichtet das Management dem Exekutivdirektorium im Abstand von 12 Monaten über die Fortschritte der Umsetzung der einzelnen Maßnahmen (*Management Progress Report*). Inwiefern diese Maßnahmen effektive Abhilfe im Hinblick auf festgestellte negative Auswirkungen leisten, ist nicht Teil des Mandats des IP.

Im Zuge der *Emerging Lessons Series*¹⁴ habe man gezielt versucht, das Verhältnis zum Management zu verbessern. Ein IP-Mitglied gibt an, man habe drei Aspekte verändert. Erstens habe man versucht die Sprache weniger vorwurfsvoll zu gestalten, sodass es weniger darum ging, wer Fehler gemacht habe, sondern darum, wie ein Bereich verbessert werden könne. Zweitens habe man dem Management einen Entwurf der jeweiligen Ausgabe zur Kommentierung geschickt. Und drittens habe das IP bei Meinungsverschiedenheiten zu einzelnen Aspekten darauf verzichtet, diese mit in den Bericht einzubeziehen. Es ginge darum, die Vergangenheit möglichst vollständig zu rekonstruieren. Diese Strategien hätten dazu beigetragen, eine höhere Akzeptanz des IP beim Management zu erreichen (I.19: 42–72). Die Herangehensweise sei jedoch so defensiv, dass niemand widerspreche. Für den Beginn zur Etablierung dieses Formats sei dies gut gewesen, aber jetzt müsse man versuchen auch in den Jahresberichten des IP (*Annual Reports*) schneller Lehren aus den Beschwerden abzuleiten und diese klarer formulieren (I.22: 880–887).

Einem IP-Mitglied zufolge gehe man mittlerweile deutlich proaktiver auf die verschiedenen Managementeinheiten zu. Durch Informationsveranstaltungen in verschiedenen Staaten weltweit und in Kooperation mit zivilgesellschaftlichen Organisationen wurden Interaktionen etabliert. Die Bemühungen führten bereits zu mehr Bekanntheit und einem besseren Verständnis aufseiten des Managements und allgemein. Auch die Aktivitäten in sozialen Mediennetzwerken trage zu mehr Transparenz bei (I.20: 612–621).

Nachdem ich die Hinweise auf informelle Interaktionsverhältnisse dargelegt habe, folgen die empirischen Hinweise hinsichtlich der Anreizstrukturen. Hierfür greife ich u. a. auf Evaluierungsberichte der IEG aus den Jahren 2014, 2015 und 2019 zurück, die sich explizit mit Lernen innerhalb der WB aus Perspektive des Managements und der Mitarbeiterinnen beschäftigen. Im Hinblick auf das Erkenntnisinteresse fokussiere ich mich hierbei auf die Frage, welchen institutionellen Anreizen die Mitarbeiterinnen ausgesetzt sind, um daraus schlussfolgern zu können, wie diese sich auf vom IP ausgehende Bemühungen zum OL beizutragen auswirken.

5.1.3 Zur Rolle von Ressourcen für Organisationslernen

Die Kategorie *Ressourcen für OL* erfasst alle Aussagen, die Hinweise auf die verfügbaren finanziellen und zeitlichen Ressourcen des IP wie zweckgebundene Einheiten, Personal- und Finanzmittel, Aussagen zur Arbeitsbelastung der Mitarbeiterinnen und Ressourcen

14 Die Studien befassen sich mit den Themen *Involuntary Resettlement* (IP 2016d), *Indigenous People, Environmental Assessment, Consultation, Participation & Disclosure of Information, Biodiversity Offsets* und *Gender-Based-Violence*: Online verfügbar unter: <https://www.inspectionpanel.org/publications> (letzter Aufruf: 30.08.2023).

hinsichtlich Lernaktivitäten wie Workshops, Informationsveranstaltungen liefern.¹⁵ In den Geschäftsjahren 2014 bis 2018 stand dem IP ein Budget von jeweils 3,6 bis 4 Mio. US \$ zur Verfügung (vgl. Treasury Department 2019: 3). Die Kosten für die Umsetzung einer Beschwerde aufseiten des IP werden von Bradlow (2018) für den Zeitraum zwischen 2013 und 2016 auf ca. 431.000 US \$ berechnet (ebd.: 9).

Es konnten keine Hinweise identifiziert werden, die auf Einschränkungen hinsichtlich der Umsetzung der alltäglichen Arbeit verweisen. Die Interviewten brachten übereinstimmend zum Ausdruck, dass das Budget des IP ausreichend sei (I.8: 242–244; I.20: 406–420) und dass man ohne großen Aufwand zusätzliche Gelder durch das Exekutivdirektorium genehmigt bekomme (I.10: 340–343). Für den Zeitraum zwischen 2003 und 2007 verweist eine ehemalige Vorsitzende des IP darauf, dass das Budget des IP ausreichend, aber nicht übermäßig hoch angesetzt gewesen sei. Insbesondere Informationsveranstaltungen außerhalb der WB, die zur Aufklärung der Existenz des IP sowie dessen Funktion beitragen sollen, wären zahlreicher durchgeführt worden, wenn das Budget es hergegeben hätte (vgl. WBG 2010: 20). Von einem IP-Mitglied wird die Arbeitsbelastung, die in Abhängigkeit zu der Anzahl aktiver Beschwerdefälle stark schwankt, ebenfalls als Einflussfaktor beschrieben, der bestimme, wie viele Ressourcen für Lernaktivitäten aufgewendet werden (I.20: 399–407). Die finanziellen Ausgaben für Lernaktivitäten (*Staff Learning*) seitens der WB sind konstant geblieben (vgl. IEG 2014: 64). Jedoch fehlt es an institutionellen Anreizen für Lernprozesse und das Teilen von Wissen, wie ich weiter unten zeigen werde (Kap. 5.1.4).

Nachdem ich die Codierungsergebnisse zum Einfluss formeller Strukturen sowie den Ressourcen auf die Arbeit des IP dargelegt habe, folgen die Erkenntnisse in Bezug auf informelle Interaktionsverhältnisse zwischen dem IP und umliegenden Abteilungen. Somit schaffe ich einen Überblick über die relevanten Einheiten und Mechanismen, die ich als Teil des institutionellen Umfelds des IP betrachte.

5.1.4 Zur Rolle von Anreizen für Organisationslernen

5.1.4.1 Karriereanreize

Im Folgenden führe ich die Belege auf, die darauf verweisen, welche Rolle Karriereanreize im Hinblick auf die Arbeit des IP spielen. Auch hierbei spielt der Kreditvergabedruck eine Rolle. Von einer Projekt- und Programmverantwortlichen werde erwartet, dass sie einen bestimmten Geldbetrag verleihe. Je mehr Kredite sie verleihe, desto mehr werde sie geschätzt und desto mehr Karrierechancen habe sie. Bei den Anreizen ginge es nicht darum zu zeigen, wie verantwortungsbewusst, umweltfreundlich und sozial das Geld eingesetzt wurde. Das sei im Moment nicht der Fall (I.18: 127–135).

Im Hinblick auf die Möglichkeiten des IP, Lernprozesse anzustoßen, sagt eine externe Expertin, dass selbst wenn das IP über alle Instrumente der Welt verfüge, dies keine Rolle spiele, solange das Management nicht den richtigen Anreizen ausgesetzt sei, die sie dazu bringen, das Richtige zu tun. Solange diese ständig für den Geldbetrag belohnt werden, den sie verleihen, und nicht für die Qualität des eigentlichen Projekts, solange

15 Die Ressourcen im Bereich des Managements und der WB-Mitarbeiterinnen werden in der Kategorie Anreize erfasst.

würden die Probleme immer und immer wieder auftreten. Die Anreize in der WB seien nicht darauf ausgerichtet, positive Ergebnisse zu erzielen oder Menschen nicht zu schaden. Die Probleme ließen sich nur lösen, wenn es gelinge, die Anreize zu verändern (I.1: 511–522). Eine weitere externe Expertin sagt aus, dass die Anreize nicht an den Zielsetzungen der *Citizen-driven-Accountability* ausgerichtet seien: »I'm not saying that they're heartless people, I just think that the structure as far as rewards and benefits at that institution, aren't built around these accountability mechanisms« (I.16: 152–154). Ein IP-Mitglied beschreibt die Auswirkungen der Anreize wie folgt:

»The culture [...] has been that you'll get rewarded if you approved projects. So, the incentive is for you to prepare the projects and approve and that's it and that's why much more people want to work on preparation than supervision because [...] you don't get as much reward from supervising a project.« (I.24: 541–546)

Die IEG stellt fest, dass es keine klaren Profile und Karrierewege innerhalb der WB für *Monitoring*- und Evaluationsexpertinnen gebe. Obwohl viele Mitarbeiterinnen angeben, dass Projektevaluationen und *Monitoring* zu besseren Ergebnissen führen, blieben bislang die Bemühungen aufseiten der WB aus, entsprechende Karriereanreize zu setzen (vgl. IEG 2016: 35–36). Ein IP-Mitglied gibt an, dass ihr zahlreiche Kolleginnen sowohl davon abrieten sich einen Job in der Umwelt- und Sozialabteilung zu suchen als auch davon, sich auf eine Stelle beim IP zu bewerben. Es sei schwer, anschließend wieder in der WB einen anderen Job zu bekommen und deshalb kein guter Karriereschritt, vor allem nicht zu einem frühen Zeitpunkt der Karriere (I.24: 16–20, 549–560).

Eine externe Expertin gibt an, dass es keine Karriereanreize gebe, die eine Mitarbeiterin ermutigen würden, ein Projekt zu stoppen. Auf diese Weise bekäme man keine Anerkennung innerhalb der WB (I.6: 421–424). Eine TTL sagt zudem aus: »No one is looking at how many problems you solved or how many problem projects you rescued.« (IEG 2014: 71) Es gäbe keine Rückkopplungsmechanismen, die das Personal beeinflussen. Wenn ein Projekt Probleme mache, könne das IP das Problem aufdecken und u.U. die Probleme vor Ort lösen. Die Mitarbeiterinnen würden ihre Arbeit fortführen, denn es gäbe keine klaren Konsequenzen, zumindest sehe man diese nicht allzu häufig (I.16: 160–166).

Einflussreich seien zudem die Einstellungen und fachlichen Hintergründe der EDs. Eine Projektbeteiligte gibt an, dass nur wenige EDs Expertise in Evaluierung mitbringen. Die Positionen als ED würden auch als Warteplätze genutzt werden, um anschließend interessantere Aufgaben wahrzunehmen (I.33: 64–71). Kurz vor Karriereende könne eine Position als ED auch als eine Art Belohnung fungieren. In diesen Fällen möchte man sich nicht zu viel Arbeit und Ärger einhandeln. Oder sie seien schon recht früh in der Karriere auf diesem Posten und wollen sich damit weiterqualifizieren. Aber auch dann möchte man nicht negativ auffallen, denn man werde nicht belohnt, wenn man Ärger hervorruft (I.22: 485–495). Eine externe Expertin verweist darauf, dass auch EDs teilweise nach wenigen Jahren Abwesenheit wieder als *Alternate*-EDs bei der WB arbeiteten. Häufig bewege man sich also zwischen den verschiedenen IOs hin und her, bis man in Rente ginge (I.4: 610–619). Eine externe Expertin erzählt, dass man auch als Mitarbeiterin der Beschwerdemechanismen vermeiden müsse, einen Namen als Unruhestifterin

zu erhalten, da sich dies negativ auf zukünftige Beschäftigungsmöglichkeiten in anderen IOs auswirken könne (I.4: 597–602).

Ein Mitglied des Exekutivdirektoriums gibt an, dass durch den Wechsel eines ED, die neue ED die Möglichkeit habe, alle Beraterinnen der Vorgängerin auszutauschen. Die Beraterinnen arbeiten zwar für die ED, sind jedoch formell als WB-Mitarbeiterinnen angestellt. Die ED, der *Alternate Director* und der *Senior Advisor* gehören offiziell zum Exekutivdirektorium. Der Nachteil als Beraterin sei jedoch, dass man zwar bei der WB als Mitarbeiterin angestellt sei, jedoch keinerlei Arbeitsrechtsschutz habe (I.13: 20–27).

Zwei Interviewpartnerinnen berichten übereinstimmend davon, dass TTLs, die in Beschwerden involviert waren, kurze Zeit nach der Beschwerde befördert wurden. Diese Personen seien später VPs und WB-Länderdirektorinnen geworden. Das Phänomen wurde damit erklärt, dass TTLs durch eine Beschwerde viel Aufmerksamkeit erhielten. Es gibt in der Regel drei bis vier Beschwerdefälle pro Jahr und so wisse man schnell, wer für welches Projekt verantwortlich sei. Wenn die TTL dann während des Beschwerdeverfahrens das Management verteidige, führe das dazu, dass sie an Ansehen gewinne und gut sichtbar aus der Masse heraussteche. Im Rahmen der Beschwerden finden viele Interaktionen statt, sodass man neue Kontakte etablieren könnte. Durch solche Beförderungen ermutige das Management die TTLs weiter Risiken einzugehen (I.8: 637–656; I.28: 23–31). Verletzungen von Umwelt- und Sozialrichtlinien haben nur in vereinzelt Fällen zu Karriereschädigung bei TTLs geführt. Das Einzige, wo man aufpassen müsse, seien *Mis-Procurement* und Korruption, das könne sich niemand erlauben (I.39: 167–170). Ein IP-Mitglied sagt aus, dass alle VPs zu ihrer Zeit im IP »damaged people« waren. Sie hätten alle Probleme mit den von ihnen zu verantwortenden Projekten gehabt. Dies sei jedoch nicht karriereschädigend, denn aus Sicht des Managements haben sich die verantwortlichen gegenüber dem IP bewährt: »The best way to become promoted is to get a panel case« (I.27: 235–238).

Eine Projektbeteiligte sagt aus, dass Karriereanreize auch Probleme im Hinblick auf die Unabhängigkeit der IEG-Mitarbeiterinnen verursachten. Man müsse bedenken, dass die jungen Menschen, die zu IEG kommen, letztendlich daran interessiert seien, später wieder in das operative Geschäft einzusteigen. Dies jedoch halte sie davon ab, zu kritisch zu sein, da dies den zukünftigen Karriereweg gefährden könnte. Sie selbst habe aufgrund ihrer späteren Arbeit bei IEG viele Freundinnen im operativen Bereich verloren (I.33: 43–55). Im Folgenden lege ich die empirischen Hinweise im Hinblick auf die Rolle von Anreizen in der Phase der Projektgestaltung dar.

5.1.4.2 Anreize und Lernen in der Projektgestaltung

Eine Mitarbeiterinnenbefragung innerhalb der WB (IEG 2014) verweist auf ein Problem, welches der Projektplanung vorausgeht. Nur etwa 60% der Befragten geben an, dass die WB über sehr umfangreiches oder substanzielles technisches und operationelles Wissen verfüge. Dass die WB über sehr umfangreiches oder substanzielles länderspezifisches Wissen verfüge geben weniger als 50% der Befragten an (ebd.: 32). Dies erscheint verwunderlich vor dem Anspruch der WB eine *Solutions Bank* zu sein:

»President Kim is aiming for a Solutions Bank, with solutions being found by pooling the Bank's knowledge with that of partners and clients. He asks, ›[...] whether some-

one, either in or outside the Bank, has found ways to deliver the solution. If so, can we capture it, apply it, and scale it up in other contexts?» (Kim 2014)« (IEG 2015: 44)

Die IEG (2015) zeigt auf, dass es eine Schwäche der WB war, spezifisches Länderwissen zu generieren und auf Projekte anzuwenden und die WB eine nach innen ausgerichtete Institution gewesen sei (ebd.: 45). Die IEG-Studie enthält zudem Hinweise darauf, dass auf Projektebene wenig Informationen hinsichtlich der Erreichung der Zielsetzung erhoben werden (ebd.: 81) und das Wissen, welches auf Projektebene erzeugt wird, zudem in den Projektteams verbleibe: »In the country case study interviews, some consultants expressed frustration to IEG at being cut off from the Bank-wide idea flow and the limited use made of their knowledge. They said that much of the knowledge they help create does not flow beyond the TTL who hired them.« (Ebd.: 46)

Die Ursachen dafür, warum es immer wieder zu negativen Auswirkungen von Projekten komme, verortet ein IP-Mitglied zu Beginn eines Projektzyklus. Viele der Probleme, die das IP untersucht hat, seien darauf zurückzuführen, dass zu wenig Ressourcen (Geld und Zeit) in die Vorbereitung der Projekte investiert werde. Die Ursache hierfür sei das Anreizsystem, welches die Projektvergabe beeinflusse. Auftragnehmer, die für die großen Infrastrukturprojekte beauftragt werden, seien meist die »lowest bidders«, denn sowohl Kreditgeber als auch Kreditnehmer versuchen, die Kosten möglichst gering zu halten. Zu niedrig angesetzte Ressourcen führten jedoch dazu, dass die Vertragsanforderungen nicht eingehalten werden können: »So then something blows up. And I've seen that time after time. In fact, I think it's a real problem, this whole idea of using the lowest bidder« (I.5: 345–346). Die IEG verdeutlicht das Widersprüche zwischen den probagierten Werten und dem Anreizsystem bereits im Jahr 2007 vorhanden waren: »While the Bank's declared values espouse such a culture [of learning and knowledge sharing], the incentive systems (operational processes, budget, Human Resources, Information Technology etc.) often promote the opposite« (World Bank 2007)« (IEG 2014: 69).

Eine Projektbeteiligte gibt an, dass ihr ca. 150.000 US \$ pro Jahr und Projekt zur Vorbereitung zur Verfügung stünden. Diese Summe schätzt sie als zu gering ein. Im Laufe der Jahre nahmen die Anforderungen an die Projektvorbereitung zu. Das Geld, welches in das *Monitoring* oder auch das IP und INT investiert werde, wäre besser in der eigentlichen Kernarbeit – der Projektvorbereitung – investiert. Würde man diese Ressourcen den TTLs direkt zur Verfügung stellen, müsste man auch nicht ihre Arbeit kontrollieren (I.38: 332–352). Gegenüber der IEG haben TTLs angegeben, dass sie auf zusätzliche Gelder der Ländereinheiten zurückgreifen mussten, um die Projektvorbereitung zu realisieren (vgl. IEG 2019b: 141). Das sich zu wenig Ressourcen auch negativ auf mögliche Lernprozesse im Kreditvergabeprozess auswirken, darauf hat die IEG (2014) bereits zu vor hingewiesen:

»When asked to select from a list of options the three actions that they thought most likely to encourage learning in the Bank's lending operations, the highest percentage of staff chose allotting sufficient time for learning in the work program agreement (66 percent), followed by allotting sufficient budgets (57 percent) and giving greater recognition to learning in the staff promotion criteria (38 percent)« (ebd.: 19).

Ein weiterer Anreiz, der für den operativen Bereich (OPCS) zu Problemen führe, sei die Notwendigkeit eine stetig steigende Summe an Krediten zu vergeben. Dies stehe in Konkurrenz zu der Einhaltung der Umwelt- und Sozialrichtlinien, für deren Überprüfung sie ebenfalls zuständig sind. Intern argumentiere man häufig, dass die Umsetzung der Richtlinien den Kreditvergabeprozess verzögere (I.21: 588–599). Die IEG bestätigt, dass die *Approval Culture* noch immer vorhanden ist und negativen Einfluss auf Prozesse des OL im operativen Bereich hat:

»26 percent of all respondents *disagreed or strongly disagreed* that the World Bank Group prioritizes development results over the number and volume of transactions. But 40 percent of task team leaders (TTLs) showed this level of disagreement. This squares with the findings from the survey of Bank staff conducted for this evaluation by the Independent Evaluation Group (IEG). *Seventy percent of the respondents strongly agreed or agreed that lending pressure crowds out learning*; although managers are significantly less persuaded that this is the case than the staff who report to them« (IEG 2014: 18; Herv. des Autors).

Während im Jahr 2014 nahezu 60% der Teilnehmenden einer Mitarbeiterinnenbefragung zustimmen, dass die WB in ihrer Kreditvergabe Lernen und *Knowledge-sharing* fördere (vgl. IEG 2014: 87), glauben nur 29% der TTLs in einer Befragung aus dem Jahr 2015, dass der WB die *Entwicklungsergebnisse* wichtiger sind als zu erreichende Kreditvolumina. In Fokusgruppen haben Mitarbeiterinnen zudem ausgesagt, dass es schwer sei, den impliziten Vergabedruck zu entkräften. Die IEG verweist dabei auf den bereits im Jahr 1992 veröffentlichten Wapenhans-Bericht, der dieses Anreizsystem identifiziert hat¹⁶ (vgl. IEG 2015: 36).

Dem IP nach manifestiert sich dieses Problem in den Kreditvergabepraktiken insofern, dass mögliche Risiken zunehmend in die Umsetzungsphase eines Projekts verschoben werden sollen (vgl. IP 2009: 65). Auch die IEG berichtet von Fällen, in denen Mitarbeiterinnen agile Managementmethoden als Vorwand nutzen, um wichtige Analysen und Konsultationen im Rahmen der Projektvorbereitung zu unterlassen (vgl. IEG 2019a: 13). Aus einer Mitarbeiterinnenbefragung der IEG geht zudem hervor, dass die Kreditgenehmigung als ein Erfolgskriterium gilt: »Many participants noted that success is judged by projects going to the Board, and this poses a challenge for quality at entry.« (IEG 2019b: 146)

Gegen Ende eines IDA-Zyklus erhöhe sich gewöhnlich der Druck auf TTLs Projekte an das Exekutivdirektorium zu liefern, da meist die zur Verfügung gestellten Gelder noch nicht ausgeschöpft sind. Dies habe Mitarbeiterinnen zufolge einen negativen Einfluss auf die Projektqualität zu Beginn eines Projektzyklus (vgl. IEG 2019b: 140). Teilnehmerinnen einer IEG-Umfrage aus dem Jahr 2019 geben an, dass sie besorgt seien, da es zunehmend Druck gebe, Projekte schnell vorzubereiten, um diese vom Exekutivdirektorium genehmigen zu lassen. Es gäbe Projekte, die in sechs Monaten vorbereitet würden und dann in der Umsetzung bis zu zwei Jahren in problematischen Zustand seien (ebd.: 136–137):

16 Siehe Entstehungsgeschichte des IP, Kapitel 1.1.

»Many participants said that when there is a time pressure to deliver a project to the Board, the speed sometimes affects the client's readiness adversely, or it can mean that the project goes to the Board even when the client is not fully committed. Several participants said that this time pressure to deliver also means that teams are not in a position to devote sufficient attention to how the project will be implemented (versus only identifying what components the project will contain).« (Ebd.)

Sowohl ein Mitglied des Exekutivdirektoriums als auch eine Projektbeteiligte merken an, dass die Kapitalerhöhung der IDA 14 für die Fiskaljahre 2020 bis 2023 dazu führe, dass die WB mehr Geld als jemals zuvor verleihen müsse und sich somit der Kreditvergabedruck erhöhe. Dies wirke sich unweigerlich auf den Arbeitsbereich der TTLs aus. Es sei schwierig, dies zukünftig zu überwinden (I.35: 307–314; I.38: 102–110). An das Ergebnis anknüpfend, dass 70% der WB-Mitarbeiterinnen zustimmten, dass der Vergabedruck Lernprozesse verdränge, stellt die IEG 2016 fest:

»Staff noted that there is an implicit ›pressure to lend‹ and the self-evaluations are primarily a tool for reporting, although impact evaluations are supporting learning. The Bank Group's strong culture of success and competition leads staff to be wary about acknowledging issues or problems that may be interpreted as failure in projects [...]. *An overwhelming majority – 78 percent – of the interviewees specifically mentioned that there are either no incentives or negative incentives for candid self-evaluation.* Forty percent noted negative incentives for reporting issues that may be interpreted as failure; some worried about the implications on their professional reputation.« (IEG 2016: 63–64; Herv. des Autors)

Wie sich die bestehenden Anreize bis zum Jahr 2014 konkret auf die Tätigkeit der TTLs im Hinblick auf das Projektdesign auswirkten, verdeutlichen die Aussagen der TTLs selbst:

»There is no incentive to go the extra mile during design. It is possible to prepare a project with less effort. It is up to me as a TTL whether I want to bring in best practices to the design or just deliver another project to the Board. I won't get a better SRI [Salary Review Increase] or OPE [Overall Performance Evaluation] for going the extra mile to make sure I have a project that is well designed and implementable. My reward is the personal satisfaction of designing a good project.« (IEG 2014: 71)

»If you want to do something new, you have the freedom to do things, but you won't get rewarded or go to the top because of it. I can design what I want. My boss trusts me, but you are not rewarded for ›innovation‹.« (Ebd.)

»Too many people bring bad projects to the board and are promoted. It's not about whether the project can be implemented and gets results.« (Ebd.)

»The reward system should not be based on how many projects you bring to the board without looking at if things can be implemented. Rewards should be given elsewhere. They should consider things like whether you moved the dialogue forward. Reward knowledge.« (Ebd.)

»There are disincentives to go the extra mile in design and implementation because of the slippery Human Resource framework. No one gives a hoot about implementation. You don't get promoted based on performance.« (Ebd.)

Das sich die grundlegenden Anreize nicht verändert haben, darauf verweist auch die Mitarbeiterinnenbefragung der IEG (2019). WB-Mitarbeiterinnen geben an, dass von ihnen immer häufiger erwartet werde »to identify and prepare bigger, more complex projects but with fewer resources for identification and preparation.« (IEG 2019b: 141) Die Mitarbeiterinnen brachten zum Ausdruck, dass die Projekte häufig zu ambitioniert seien im Hinblick auf Kapazitäten der Kreditnehmer und dass sie Druck spürten, nicht zu einfache Projektdesigns vorzulegen, auch wenn diese besser geeignet seien (vgl. IEG 2019b: 140). Auf die Probleme zu komplexer Projektdesigns hat die IEG bereits 2014 verwiesen:

»Projects that are too complex are more likely to lead to delays, cancellations, and restructuring. Opinions were divided about the origins of the problem. Some interviewees maintained that »the pressure to over complicate« comes mainly from within the Bank. But others said that the client was primarily responsible for the push to include more and more components in projects, making them difficult to manage.« (IEG 2014: 68)

Es sei auffällig, so ein IP-Mitglied, dass sich die WB mehr auf die Projektvorbereitung konzentriere als auf die Projektdurchführung. Die WB beteilige sich intensiv daran die Regierungen bei der Vorbereitung der Risikoeinschätzungen oder der Erstellung der Umsiedlungsaktionspläne zu unterstützen. Aber wenn es um die Umsetzung dieser Aspekte ginge, breche alles zusammen. Die besten Evaluationen und Umwelteinschätzungen brächten nichts, wenn sich diejenigen, die die Maßnahmen umsetzen müssen, nicht verantwortlich fühlen oder nicht die Fähigkeiten und Kapazitäten haben. Die Dokumente seien dann nutzlos und die meisten Probleme treten während der Umsetzung auf, weil die nötigen Kapazitäten fehlen (I.24: 343–354).

Eine Projektbeteiligte halte es für wichtig daran zu erinnern, dass die Mitarbeiterinnen der WB keine Projekte planen oder durchführen, sondern Regierungsbeamte oder Unternehmen des privaten Sektors. Was die WB-Mitarbeiterinnen tun können, sei technisch zu beraten und zu beaufsichtigen. Wenn etwas schief ginge, helfe die WB, die Probleme zu lösen, sofern es politischen Willen dazu gebe. Auf der Seite des Kreditnehmers mangle es fast immer an der Fähigkeit, die Anforderungen zu erfüllen. Man könne Kapazitäten schaffen, aber dies sei schwierig, wenn der politische Wille fehle (I.26: 60–70).

Die Risikoeinschätzungen seien Verantwortung der Kreditnehmer. Die Expertinnen, die diese durchführen werden dann über die *Safeguard-Advisor* im Projektgebiet, also vom Kreditnehmer, eingestellt (I.6: 212–214). Dieser erstelle in der Regel eine Liste mit potenziellen Consulting-Unternehmen, die die Risikoeinschätzungen durchführen. Die WB könne wiederum mitentscheiden, wer den Auftrag erhalte. In den *Terms of References* (TOR) werde festgehalten, welche Anforderungen dabei von den Consulting-Unternehmen erfüllt werden müssen (I.39: 258–262). Weiter sei es die TTL, die die vom Kreditnehmer durchgeführten Risikoeinschätzungen überprüfe. Damit bestätige

das Management gegenüber dem Exekutivdirektorium, dass der Kreditnehmer seiner Verantwortung nachgekommen ist.

Zwei IP-Mitglieder berichten, dass das größte Problem das Verhalten der ausführenden Ministerien und Unternehmen der Kreditnehmerstaaten sei. Wenn man mit Regierungen zusammenarbeite, die die Richtlinien nicht anerkennen, kein *Ownership* in Bezug auf die Sorgfaltspflichten vorhanden sei, es an Kapazitäten fehle und zudem ein Projekt nicht gut von den Mitarbeiterinnen der WB beaufsichtigt werde, dann sei das eine schlechte Kombination (I.11: 615–622; I.24: 345–354). Eine Projektbeteiligte sagt aus, dass es wenig Diskussion innerhalb der WB darüber gebe, dass Gender und geschlechtsspezifische Gewalt in der Projektvorbereitung mitbedacht werden müssten. Es gebe wiederum verschiedene Ansichten darüber, wie man das in einem Projekt mit begrenztem Budget, begrenzter Zeit und begrenzten Ressourcen praktisch umsetzen könne. Die Tatsache, dass man im Falle der WB mit Regierungen zusammenarbeite, mache es schwer, wenn die Anforderungen der Richtlinien von den nationalen Gesetzen abweichen oder gar im Widerspruch stehen. Es sei bei jedem Projekt ein Kampf die Anforderungen mit den Kreditnehmern zu verhandeln (I.26: 47–67).

Wenn man wie das Management argumentiere, dass es die Verantwortung des Kreditnehmers sei die Projekte entlang der Richtlinien umzusetzen, müsse man als WB stärker davon Gebrauch machen die Kredite nicht auszuzahlen, wenn dieser der Verantwortung nicht nachkomme (I.39: 127–130). Bisher werden die Projektbeteiligten in eine Situation gebracht, entweder gegen die Regierung vorzugehen und möglicherweise ein Projekt zu stoppen oder Kompromisse hinsichtlich der Umsetzung einzugehen (I.21: 580–587). Daran habe aber niemand ein Interesse. Die WB wolle Geld verleihen, auch zukünftig. Wenn Probleme auftreten, argumentieren die Kreditnehmer, dass die TTL bestätigt habe, dass die Vorbereitungen in Ordnung gewesen sind. Bei Problemen in weit fortgeschritten Projekten werde hinzugefügt, dass es keinen Sinn mache, eine Straße nur halb fertig zu bauen (I.39: 130–133).

Die TTL ist verantwortlich dafür, dem Kreditnehmer zu erläutern, welche Sorgfaltspflichten zu erfüllen seien. Die TTL müsse sicherstellen, dass alle notwendige Unterstützung zur Verfügung steht. Kein Kreditnehmer sei in der Lage allen notwendigen Anforderungen, ohne Unterstützung nachzukommen. Vor allem die kleineren Kreditnehmerstaaten seien von der Kompetenz und dem Willen des TTL abhängig (I.39: 264–272). Eine externe Expertin gibt an, dass es häufig ein Versäumnis auf der Seite der Finanzinstitute gebe, die Notwendigkeit der Richtlinienumsetzung gegenüber den Kreditnehmern zu verdeutlichen (I.18: 147–154).

Der Einfluss eines TTL hänge zudem vom Einfluss des Kreditnehmerstaats innerhalb der WB ab. Je einflussreicher ein Kreditnehmer sei, desto weniger lasse es sich durch den TTL hineinreden bzw. desto mehr Aufgaben übernehme es eigenverantwortlich (I.39: 256–258). Demnach sei die Fähigkeit mit dem Kreditnehmer eine gute Arbeitsbeziehung aufzubauen ein entscheidender Einflussfaktor. Als TTL müsse man sich genau überlegen, in welchen Situationen man das eigene politische Kapital einsetze, um mit den Verantwortlichen zu sprechen. Es gäbe immer eine lange Liste von wichtigen Angelegenheiten, da würden Dinge in Bezug auf die Projekte schon einmal weggelassen in der Hoffnung, dass nichts passiere (I.39: 246–252). Die Richtlinien der WB sollen zwar die

Ärmsten und Schwächsten schützen. In einigen Staaten sei dies jedoch nicht notwendigerweise die höchste Priorität für hohe Regierungsbeamtinnen (I.26: 217–223).

Laut IEG sagen mehrere TTLs in einer Umfrage aus, dass die Einhaltung von Sorgfaltspflichten zu einer »Häkchen setzen« Übung avanciert sei, was in Bezug auf Lernen nicht hilfreich sei. Die *Approval Culture* führe zur Tendenz Entscheidungsprozesse in »decision-meetings« nicht durch kritische Fragen zu verlangsamen (vgl. IEG 2014: 68). Ein IP-Mitglied kritisiert, dass sich die Umwelteinflusseinschätzungen der Projekte kaum noch voneinander unterscheiden:

»If you look at an EIA, an environmental social impact assessment, it's nearly always the same 300 pages. They change the name and the date and the place and so many specifics and all that, but it doesn't matter whether it's high risk or low risk they go to the consulting firms and they get back pretty much the same report each time« (I.5: 424–428).

Ein anderes IP-Mitglied berichtet außerdem von einem Projekt, in dem sich das Management in die Risikobewertung eingemischt habe, um einen höheren Zeitaufwand und Kosten zu vermeiden:

»So he reviewed whatever the Chinese prepared, which was really weak and he approved that, but even him said, look, this is an A category, there was a dam, there was a seven kilometer channels, there was resettlement of pretty thousand people. So you don't need to be a genius to say this is an A category, but management decided that it was a B, because the Chinese do resettlement so well [...] the guy from [...] said, ›look I am an expert in soil, I put an A but from headquarters they told me no, this is a B‹. And people do these things all the time.« (I.8: 772–779)

Umso wichtiger erscheint eine wirksame Aufsicht über das Management durch das Exekutivdirektorium. Der IEG zu Folge müsse das Exekutivdirektorium die richtigen Signale senden, um den vorhandenen Anreizen entgegenzuwirken:

»Managerial signals emphasize business volume more than they do results, performance, and good self-evaluation; tensions over ratings and disconnects distract from learning; and there is room to more consistently infuse existing learning, strategic, and planning processes with evaluative evidence. The Board has a role also to reinforce these signals.« (IEG 2016: 75)

Dem Exekutivdirektorium kommt die entscheidende Kontrollfunktion zu, da es das Gremium ist, welches die vorgelegten Kreditvorschläge zusagt. Ein Mitglied des Exekutivdirektoriums gibt an, dass bei der WB 5 – 8% der Projekte im Exekutivdirektorium besprochen werden. Es gebe Kriterien, nach denen man entscheide, welche der Projekte besprochen werden und welche nicht. Diese seien jedoch vage formuliert und auslegbar. Deshalb müsse sich ein gewisses Vertrauen zwischen Management und Exekutivdirektorium einpendeln, um abzuschätzen, welche Projekte detaillierter geprüft werden. Dies gelte für alle *Entwicklungsbanken* (I.15: 422–432).

Dies trifft laut Aussage eines Mitglieds des Exekutivdirektoriums ebenfalls für die Projekte der IFC zu. Auch hier würden in etwa 5 – 10% der Projekte im Exekutivdirektorium diskutiert. In den meisten Fällen würden Projekte in Form eines E-Mail-Umlaufverfahrens genehmigt. Die Kriterien seien so schwammig, dass nicht einmal eine hohe Risikoeinschätzung der Kategorie A oder eine besonders hohe Kreditsumme automatisch zu einer Besprechung führe. Das Vorschlagsrecht, ob ein Projekt im Umlaufverfahren oder durch eine Besprechung im Exekutivdirektorium genehmigt werden soll, liege beim IFC-Management. Manchmal würde über mehrere Monate kein einziges Projekt im Exekutivdirektorium besprochen. Die Projektdokumente würden jedoch durch die zuständigen Referate der verantwortlichen Ministerien der EDs geprüft (I.13: 34–57, 256–279).

5.1.4.3 Anreize und Lernen in der Projektumsetzung

»Participants in IEG interviews and focus groups said that managers tend to be less involved in the quality assurance of implementation and completion than they are in preparation. According to interviewees, there is limited managerial oversight of implementation status and completion reports.« (IEG 2014: 68)

Einem IP-Mitglied zufolge gebe es wenig politischen Willen für Projektüberwachung und Rechenschaftspflicht Geld auszugeben (I.27: 220). Ein Mitglied des Exekutivdirektoriums gibt an, dass europäische EDs im Hinblick auf Budgeterhöhung für *Supervision* und *Monitoring* in der Regel sehr strikt seien. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass man in Zukunft vermehrt in fragilen Staaten aktiv sei, seien jedoch Verbesserungen der Projektüberwachung dringend nötig (I.35: 342–351). Gute *Supervision* mache den entscheidenden Unterschied, wenn es darum geht, schnell und effektiv aufkommende Probleme zu identifizieren und darauf reagieren zu können: »But I am worried about, for instance, is supervision really taking place?« (I.35: 356–357) Aufgrund der Priorisierung der Kreditvergabe gebe es jedoch wenig Anreize aufseiten der Projektverantwortlichen, die verfügbaren Ressourcen und ihre Aufmerksamkeit auf Anpassungsmaßnahmen nach der Genehmigung eines Projekts auszurichten (I.33: 341–346).

Die IEG (2016) stellt fest, dass die Fähigkeit, Probleme während der Projektimplementierung zu lösen, ein Erfolgsfaktor sei. In einer IEG-Umfrage geben jedoch 31 von 41 Befragten an, das sie nicht dafür belohnt worden, wenn sie Probleme lösten oder ehrliche und qualitativ hochwertige Evaluierung durchführten (ebd.: 24–25). Interviewte TTLs geben zudem an, dass sie zögern Probleme anzuzeigen, da es schwer sei für die Bewältigung der Probleme zusätzliche Ressourcen zu erhalten (ebd.: 22).

Mit Bezug auf den *World Development Report 2015* argumentiert die IEG, dass es die Tendenz gebe, bereits kostenintensive Projekte und Programme fortzusetzen, auch wenn es unwahrscheinlich ist, dass diese erfolgreich werden. Deshalb spricht sich die IEG dafür aus, möglichst zu einem frühen Zeitpunkt *Mid-Term Reviews* (MTRs) durchzuführen, um kritische Aspekte in Projekten festzustellen. Laut IEG werden die MTRs in aller Regel zu spät durchgeführt. In nur 8% der untersuchten Projekte wurde das MTR bereits in der ersten Hälfte der Projektlaufzeit durchgeführt (ebd.: 22–23).

Veränderungen im Projektdesign gehen einher mit Neuzuweisungen zwischen unterschiedlichen Kreditkomponenten oder sogar Gesamtneubewertungen. Letztere be-

dürfen einer Zustimmung durch das Exekutivdirektorium. Sind nachträgliche Veränderungen hinsichtlich des Projektdesigns nicht vermeidbar, werden diese durch die TTLs bevorzugt so realisiert, dass es keiner Zustimmung durch das Exekutivdirektorium bedarf, da dies ein schlechtes Licht auf die Kompetenz des TTL werfen könne (vgl. IEG 2015: 67).

Eine von der IEG durchgeführten Zufallsstichprobe von 144 Investitionsprojekten, die zwischen dem zwölften und 14. Geschäftsjahr abgeschlossen wurden, ergab, dass 22% der nicht erfolgreichen Projekte (moderat unzufriedenstellend und schlechter) keine oder zu spät Maßnahmen zur Umgestaltung des Projekts durchgeführt haben (ebd.: 26). Eine WB-Mitarbeiterin drückt das systematische Problem gegenüber der IEG wie folgt aus: »There is no learning loop, or systematic approach to feed the lessons of projects into any larger agenda.« (IEG 2016: 60)

Nach der Reorganisation in den Jahren 2012 bis 2014 berichten TTLs, dass sie unter den GPs weniger Handhabe über Geld für die Anstellung von Beraterinnen und Reisekosten hätten (ebd.: 40). Budgetkürzungen und mangelnde Verfügbarkeit der Kolleginnen hätten dazu geführt, dass die Projektteams immer seltener gemeinsam in den Projektgebieten vor Ort seien, sondern jede an ihrem Teil separat arbeite. In der Vergangenheit sei es üblich gewesen, dass ein Projektteam gemeinsam über zehn bis 14 Tage im Projektgebiet verbracht habe (ebd.: 30).

Auch ein IP-Mitglied gibt an, dass während der Projektdurchführung soziale Interaktionen meist vernachlässigt würden. Treten im Laufe eines Projekts Probleme auf, wären Konsultationen ein geeignetes Mittel, um diese Probleme zu lösen. Konsultationen während eines Projekts würden jedoch nicht gerne angewendet bzw. finanziert, da diese im Budget nicht angedacht sind (I.27: 137–145).

Dementgegen gibt eine Projektbeteiligte an, dass man, wenn ein Projekt gut laufe, versuche einen Anschlusskredit zu ermöglichen (*Additional Finance* – AF). Jedoch gebe es immer wieder Probleme mit Krediterweiterungen,¹⁷ da neue Teilstrecken, wie bspw. beim Zusatzkredit des *Uganda Transport Sector Development Projekt* (IP-Fall 98), nicht sorgfältig hinsichtlich potenzieller Risiken bewertet würden (I.44: 16–21).

Ein zentraler Erfolgsfaktor für Lernprozesse während der Projektdurchführung sei eine gute Beziehung zum Kreditnehmer. Jene Interviewten, die in Projekte involviert waren, die als hoch zufriedenstellend bewertet wurden, unterstrichen die enge Beziehung zum Kreditnehmer als Erfolgsfaktor. Jene TTLs mit Projekten, die als unzufriedenstellend bewertet wurden, verwiesen wiederum auf eine eher distanzierte Beziehung zum Kreditnehmer und beschrieben ein im Zeitverlauf abnehmendes Engagement (vgl. IEG 2015: 73). Hinzu kommt, dass die TTLs nur selten ein Projekt von Beginn bis zum Abschluss betreuen. Der Verantwortungswechsel im Hinblick auf die Projektleitung ist demzufolge ebenfalls als Einflussfaktor auf Lernprozesse im Rahmen der Projektdurchführung zu berücksichtigen:

17 In den Jahren zwischen 2012 bis 2022 wurden Beschwerden zu 18 verschiedenen Projekten eingereicht, die über Anschlusskredite finanziert wurden. Dies entspricht 22,5% (18 von 80) der in diesem Zeitraum eingereichten IP-Beschwerden.

»Because it is unusual for a single person to follow the same operation from start to finish, a holistic perception of the factors responsible for success or failure is generally lacking. This problem was evident some years ago: »Different people appraise, design, implement, supervise, and evaluate. Everybody presides over someone else's project, which will be evaluated by a third person—an arrangement not conducive to effective learning« (Berg 2000, 38). Rapid staff turnover may lead to learning being forgotten—and even to the resuscitation of bad ideas.« (IEG 2014: 51)

Einem IP-Mitglied zufolge gebe es Mitarbeiterinnen, die über einen Zeitraum von vier Jahren ein Projekt planen. Wenn das Projekt dann genehmigt wird, würde der verantwortliche TTL »gefeiert wie ein kleiner General« und nicht selten sei der nächste Schritt die Beförderung (I.27: 120–123).

Wenn die Umsetzung beginnt, kämen die Kreditnehmer in die Verantwortung, die in manchen Fällen bis dahin nur wenig mit dem Projekt und seiner Konzeption zu tun hatten. All diese Aspekte kommen dann zusammen mit den politischen Prozessen vor Ort. Das IP habe dies nicht geändert (I.27: 123–130). IEG zeigt auf, was passieren kann, wenn sich Probleme hinsichtlich der Übergabe zwischen wechselnden TTLs, die Unerfahrenheit von TTLs, Personalwechseln und Sprachbarrieren überschneiden:

»The project was a complex corporate risk project. The TTL was new to the Bank and did not speak the client's language. The relationship with the client was at a very sensitive moment—actions the government had taken were jeopardizing the Bank's continued involvement. A verbal agreement had been reached between Bank managers and client counterparts. At the same time, almost the entire management changed (the VP, sector director, country director, and sector manager). The former TTL had already been assigned and was in country on a new project, leaving a gap of supervision for several months. The new TTL, who was from a different sector, took the project to the Board without having a single conversation with the former TTL. As the former TTL described it, »It's your baby and it's been several years of your life and you really want to make sure the right thing gets done.« This is a really extreme case. Everything that can go wrong went wrong in this one project.« (IEG 2014: 52)

Der Übergabeprozess zwischen den TTLs ist laut IEG als ein kritischer Einflussfaktor im Hinblick auf Lernprozesse während der Projektdurchführung zu betrachten. Es finde keine systematische Übergabe statt, sodass die Qualität der Übergabe davon abhängt, ob sich ein neuer TTL die Mühe mache, nicht verschriftlichte Informationen von der Vorgängerin zu erfragen (vgl. IEG 2015: 31).

Ein CAO-Mitglied hebt hervor, dass sich fehlende Zeit und die große Anzahl zu betreuender Projekte negativ für die einzelnen Projektmitarbeiterinnen in Bezug auf Lernprozesse auswirken, da selbst der Austausch zwischen den Kolleginnen erschwert werde (I.9: 598–606). Es liege ein enormer Zeitdruck auf den Richtlinienexpertinnen. Diese müssten zeitgleich mehr als 30 Projektteams aufseiten der WB und des Kreditnehmerstaats beraten und die Projektüberwachung durchführen (I.24: 494–509). Gleichzeitig nehmen die Anforderungen an die TTLs stetig zu. Den Mitarbeiterinnen stünden unzählige Möglichkeiten offen, sich weiterzubilden. Das Problem sei jedoch, dass keine Zeit

zur Verfügung gestellt würde, diese Angebote wahrzunehmen. Die alltägliche Projektarbeit, insbesondere die der TTLs, sei sehr hoch und habe höhere Priorität als das Lernen:

»These days [...] you're just surviving [...], the TTLs goes to the office at eight o'clock and leaves eight o'clock at night, they're still working then on weekends as well. So to talk about work life balance is quite a challenge. So I think that if you want to, you can, you have to make extra time to go through all these training sessions. Otherwise, it's very impossible because then you're going to lose out on the work that you're supposed to deliver.« (I.38: 89–95)

Ein IP-Mitglied zeigt Verständnis dafür, dass das IP nicht sonderlich beliebt sei, bzw. dass die Beschwerdeverfahren als etwas Unangenehmes wahrgenommen würden. Die TTLs verbringen viel Zeit damit, die Projekte zu planen und die Kritik seitens des IP führe dazu, dass dies keine willkommene Arbeitsbeziehung sei (I.11: 187–191). Laut einer Projektbeteiligten müsse das IP mehr tun, um eine konstruktive Zusammenarbeit zwischen den TTLs und dem IP zu ermöglichen. Dies treffe auch auf alle anderen »Polizeinheiten« zu. (I.38: 219–227). Trotz häufiger Gelegenheiten und Anfragen zur Interaktion mit dem IP gibt eine Projektbeteiligte an, dass sie diese nicht wahrnehme. TTLs in der WB seien mit Arbeit überhäuft, sodass man alles, was man vermeiden könne, vermeide:

»You [...] see what is important in your life, right. In your work. And [...] you read about the inspection panel and you know what the inspection panel does and you make sure that when you work on your project, you don't get in a situation where they are involved. [...] the reaction is that [...] you stay away from those guys because they make life hard for you.« (I.38: 35–40)

5.1.4.4 Anreize und Lernen in Reaktion auf Beschwerden

Im folgenden Abschnitt werden jene empirischen Belege aufgeführt, die Aufschluss darüber ermöglichen, inwiefern von IP-Beschwerdeverfahren OL fördernde oder auch hinderliche Anreize resultieren.

Die Wirkung des IP wurde auch auf operativer Ebene bereits sehr früh sichtbar. Das IP verursachte allein durch seine Existenz systemische Veränderungen innerhalb der ersten Jahre. Es sei klar gewesen, dass wenn die WB eine Richtlinie herausgegeben hatte, diese tatsächlich für jedes Projekt gelten müsste. Die WB-Mitarbeiterinnen seien daran nicht gewöhnt gewesen. Die meisten von ihnen hatten die Richtlinien nie gelesen (I.5: 207–212).

Je früher eine Beschwerde eingehe, so eine Projektbeteiligte, desto eher könne man Nachsteuern. Alle Optionen vor Kreditzusage seien besser als danach. Denn alles was die IP-Untersuchung hinauszögere, diene entweder der Verschleierung oder es würden unumkehrbare Fakten geschaffen (I.39: 143–145). Ein IP-Mitglied sagt aus, dass das Management nicht von sich aus auf das IP zukäme, wenn sie mitbekämen, dass ein Problem zu einer Beschwerde führen könne. Dies erfolge erst, wenn eine Beschwerde von außerhalb einging (I.20: 383–338). Zuvor unternehme das Management aber nicht selten Bemühungen, um eine Beschwerde abzuwenden: »The Panel knows of many instances, over the years, in which additional efforts were initiated by Bank Management and staff to ad-

dress and help resolve the concerns of affected people, simply because they were aware that a Request for Inspection could be brought to the Panel.« (IP 2009: 91)

Die größte Errungenschaft des IP sei die interne präventive Wirkung. Diese lasse sich jedoch kaum quantifizieren, weil man nicht wisse, wie viele Projekte mit Richtlinienverstößen und negativen Auswirkungen es ohne das IP gegeben hätte. Die Projektbeteiligte unterstreicht das Phänomen des *Panel Proofings*. Sie habe ihren Teams mehr Geld und Zeit zur Verfügung gestellt, um Projekte mit Umsiedlungsmaßnahmen präventiv gegenüber IP-Beschwerden abzusichern. Wie weitreichend und anhaltend diese Wirkung im Einzelnen ist, sei eine weitere Frage (I.39: 197–202).

Ein IP-Mitglied beschreibt institutionelle Reaktionen während der ersten Jahre des IPs. Auf der Ebene der *Managing Directors* wurde eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die die Projekte vorab dahingehend prüfe, ob diese im Hinblick auf das IP Probleme auslösen könnten. Es wurden zudem eine Reihe von Mitarbeiterinnen des Büros des *General Counsels* damit beauftragt, zu verfolgen, worauf sich das IP in seinen Untersuchungen konzentrierte, um sicherzustellen, dass kein Projekt, das in dieser Hinsicht ein Problem aufzeigte, genehmigt würde. So wurden vor allem die leitenden Mitarbeiterinnen, aber auch die Projektbeteiligten, sofort auf die Richtlinien aufmerksam (I.5: 213–227). Diese Form des Lernens kann als Risikovermeidung beschrieben werden. Bspw. haben Projekte, die die Umsiedlungsrichtlinie oder die Richtlinie zum Schutz indigener Menschen betreffen, in der Vergangenheit häufig IP-Beschwerden verursacht. Die Reaktionen wurden wie folgt beschrieben:

»Sometimes they say, okay this is so complicated, so let's avoid these types of things in the future. Let's not finance a project that could involve these types of complex, controversial issues that the panel has criticized us for, that's risk aversion. That's not a good response, but it's human and it's normal, because you always have to balance what are the resources, budget resources, human resources, skills you have to deal with these things, and if they feel the proportionate effort is too huge to manage these things properly, they sometimes have said in the past, let's not do this, at least not until we figure out how to do it.« (I.26: 123–130)

Die präventive Wirkung resultiere auch daraus, dass TTLs und andere Führungskräfte im Hinblick auf ihre Beziehung zum Kreditnehmer (*Client Relationship*) bewertet würden, aber auch dahingehend wie gut sie potenzielle Probleme antizipieren und abwenden können (I.39: 274–277). Ein IP-Beschwerdefall sei ein sehr unangenehmer Prozess, da dieser eine TTL dazu zwingt, dem Kreditnehmer zu sagen, dass etwas schiefgelaufen ist, obwohl man zuvor bestätigt habe, dass alles in Ordnung sei. Dabei habe man weniger Angst um seine Karriere, sondern Sorge sich um die Ressourcen. Wenn man von einem IP-Beschwerdefall höre, bedaure man die betroffenen Projektmitarbeiterinnen, denn man wüsste, dass es jede treffen könne (I.39: 224–232).

Im Hinblick auf die Haltung gegenüber dem IP gebe es nicht viele Unterschiede zwischen den Managementeinheiten. Sie versuchen, eine geschlossene Einheit zu zeigen und haben die gleiche Verteidigungslinie (I.24: 236–238). Eine Projektbeteiligte wiederum hebt hervor, dass die Bedingungen, unter denen die TTLs arbeiten, häufig nicht berücksichtigt würden:

»Project teams are busy, they cover a lot of things, and they're not on the ground all the time. Things go wrong in every single project. But the panel, and I don't see how it could be different, but the panel does not have a mandate to investigate what government officials do and do not do, or to criticize them. They can only investigate what World Bank staff and management do.« (I.26: 302–306)

Man versuche, so eine Projektbeteiligte, eine IP-Untersuchung zu vermeiden, indem man sicherstelle, dass man sich an die Richtlinien der WB halte. Geschlechtsspezifische Gewalt bspw. sei sehr intensiv diskutiert wurden. In Reaktion darauf achte man jetzt darauf, dass auf lokaler Ebene Beschwerdemechanismen eingerichtet werden. Das IP bringe TTLs dazu, das Richtige zur richtigen Zeit zu tun und nicht an allen Ecken und Kanten zu sparen (I.38: 47–50, 190–197).

Eine Projektbeteiligte gibt an, dass das Management im Fall einer registrierten IP-Beschwerde, 21 Tage Zeit habe, um die *Management Response* anzufertigen. Die zur Verfügung gestellten Informationen der Länderabteilungen müssen von OPCS und der Rechtsabteilung geprüft werden, bevor diese dann in Form der *Management Response* veröffentlicht werden. Aufgrund der Korrekturschleifen, die die *Management Response* durchlaufen muss, habe das *Management Response Team* in etwa zehn Tage Zeit, um alle Informationen zu beschaffen, sich mit allen Beteiligten abzustimmen und die *Management Response* zu verfassen. Praktisch bedeutet dies, dass im Moment der Registrierung einer Beschwerde vom IP die betroffenen Personen buchstäblich alles stehen und liegen lassen. Eine Beschwerde habe somit massiven Einfluss auf die alltägliche Arbeit der involvierten Personen (I.28: 45–53). Eine Projektbeteiligte beschreibt den Einfluss einer solchen Beschwerde wie folgt:

»When I've been involved in coordinating some of these management responses to the inspection panel, our families didn't see us for several weeks, because we were in cleared rooms, we ordered in pizza, we worked day and night to put together all the documentation and everything, going back years and years. So, the human cost of dealing with this has been very large and probably unnecessarily high.« (I.26: 334–340)

Ein IP-Mitglied gibt an, dass es große Probleme in Hinblick auf die Abhilfe negativer Auswirkungen gäbe, da hierfür nur wenige Ressourcen vorgesehen seien. Die großen MDBs wie auch die WB arbeiteten mit einer Kreditstruktur, die für unvorhergesehene Kosten in etwa 10% Sicherheitszuschlag vorsehe. Dies reiche für kleinere Abhilfemaßnahmen, nicht jedoch für Maßnahmen, die bspw. in Reaktion auf eine IP-Beschwerde nötig sind. Wenn also etwas schief ginge, fehle schlicht das Geld. Zur Ermöglichung umfangreicherer Abhilfemaßnahmen müsse dann der Kreditnehmer u.U. einen zusätzlichen Kredit aufnehmen. Die Kreditnehmer begegnen diesem Vorgehen häufig damit, dass es nicht ihre Richtlinien seien und auch nicht ihre Beschwerdemechanismen. Wenn die WB wolle, dass diese umgesetzt werden, sollten sie auch die Kosten übernehmen. Die Kosten, die für die Maßnahmen der Umwelt- und Sozialrichtlinien aufgebracht werden müssten, würden bereits von den Kreditnehmern als zu hoch empfunden. Somit entstehe eine Pattsituation, da die WB kein Geld in Anpassungsmaßnahmen investieren möchte, weil man damit Verantwortung übernehme und somit eingestehen würde, dass man et-

was falsch gemacht habe. Demnach fehle es an strukturellen Maßnahmen, um derartige Probleme in Projekten zu lösen (I.5: 467–485).

Der politische Gehalt der IP-Untersuchungsberichte lässt sich u.a. an der Zeit erkennen, die die Beteiligten im Rahmen ihrer Aufgabengebiete dem IP zuwenden. Die Befassung mit den Management-Aktionsplänen sei ein sehr zeitintensiver Prozess, da für jede einzelne Maßnahme geprüft werden müsse, inwiefern diese als adäquat zur Behebung der vom IP festgestellten Mängel erscheine (I.15: 400–419). Ein Mitglied des Exekutivdirektoriums gibt an, dass die Untersuchungsberichte sowohl im Exekutivdirektorium als auch im Management zu Recht viele Ressourcen binden würden:

»Da müssen Erfahrungen, die da gemacht wurden, auch umgesetzt werden auf andere Projekte, das muss bearbeitet und verarbeitet werden. Ich meine da geht's ja auch teilweise schon um Leben und Tod oder langfristige Schäden von Natur und Menschen. Das nehmen wir sehr ernst. Also die Auswirkungen sind schon eklatant. Und ich glaube das ist auch so ein bisschen das was beim Inspection Panel immer angeführt wird. Der hat Zähne. Also wenn der tätig wird und ein Bericht veröffentlicht wird, das hat Auswirkungen.« (I.15: 188–195)

Die Lösung von Problemen auf Projektebene erfordere zudem Kooperation mit dem Kreditnehmer. Ob es sich nun um Regierungen oder um Unternehmen handle, man müsse die Maßnahmen koordinieren, um etwas zu erreichen. Das könne man als Geldgeber nicht allein tun. Man müsse die richtigen Personen zusammenbringen und sie dazu bringen, Dinge zu tun, die sie nicht tun wollen. Dabei spiele auch die natürliche Abwehrhaltung gegenüber Kritik an der von ihnen geleisteten Arbeit eine Rolle (I.29: 55–64).

Eine Projektbeteiligte gibt an, dass es vorgekommen sei, dass die WB grob fahrlässig gegen Richtlinien verstoßen habe. Die meisten IP-Beschwerden, an denen sie beteiligt war, resultierten jedoch aus Problemen, die nicht leicht zu lösen gewesen seien. Häufig bestünden lediglich unterschiedliche Ansichten im Hinblick auf das Ausmaß der Mühen, mit denen Probleme adressiert werden. Zudem seien nicht immer genug Ressourcen vorhanden. Genau dies hätten die IP-Beschwerden jedoch temporär verbessert (I.26: 524–530): »We don't always have enough resources. So the panels have helped sometimes in getting more resources and more effort to do it. So it's nudged things along.« (I.26: 530–532) Die Projektteams erhalten im Falle einer IP-Untersuchung ein zusätzliches Budget, um die zusätzliche Arbeit abzudecken. Ausreichend Zeit und Geld für die Projektvorbereitung sollten jedoch von Beginn an zur Verfügung stehen. Unter diesen Bedingungen sei es sehr schwierig, einen guten Job zu machen (I.38: 59–67).

Die Arbeit des IP erhielt viel Aufmerksamkeit vom *Senior Management* und somit konnten die Projektteams häufiger durch Aktionspläne negative Auswirkungen in den Projekten beheben. Ob dies zu mehr systemischem Lernen geführt habe, welches über die Lösung von Problemen in einzelnen Projekten hinausgehe, sei schwer zu sagen (I.26: 224–229).

Eine externe Expertin macht auf die Intransparenz hinsichtlich der institutionellen Reaktionen auf Kritik und Beschwerden aufmerksam. Das Management entwickle immer wieder neue Instrumente und Systeme, von denen niemand wüsste, wie und ob diese wirksam seien (I.1: 430–435).

Eine Projektbeteiligte gibt an, als verantwortliche TTL, aus einem IP-Beschwerdefall viel gelernt zu haben. Sie habe sich zwei Jahre lang mit der Beschwerde und den Folgen daraus beschäftigt. Man habe in Reaktion auf die Beschwerde dafür gesorgt, dass die erfahrensten Mitarbeiterinnen der WB für sie arbeiteten, um mit der Beschwerde umzugehen. Heute wäre sie deutlich vorsichtiger bei der Durchführung solcher Projekte (I.38: 163–170). Es sei ein Augenöffner für sie gewesen, zu verstehen, warum das IP für die WB, aber auch die Kreditnehmer wichtig sei. Sie persönlich sei nur so negativ zum IP eingestellt, weil es nicht genügend Zeit gebe, die Anforderungen zu erfüllen, aber »the learning is absolutely there« (I.38: 187).

Die Reaktionen aufseiten des Managements seien häufig überzogen, so eine Projektbeteiligte. Während das technische Personal häufig zum Ausdruck bringe, dass sie sich der Probleme vor Ort bewusst seien, sie aber nicht mehr Ressourcen hätten, um bessere Arbeit zu leisten, würde das Führungspersonal immer defensiver reagieren, je höher man die Hierarchie nach oben gehe. Der Präsident ist es, der die WB bei einer IP-Beschwerde vor dem Exekutivdirektorium verteidigen müsse. Es werde viel Aufwand betrieben, um eine solche Situation zu vermeiden (I.26: 319–333).

Ein IP-Mitglied gibt an, dass die Albanienbeschwerde¹⁸ das Verhältnis zwischen Management und IP für viele Jahre beeinflusst habe. Präsident Robert B. Zoellick habe mit seinen Maßnahmen über das Ziel hinausgeschossen. Im Resultat daraus habe das Management immer wieder das IP dafür verantwortlich gemacht, dass es Ärger um das Projekt gab. Selbst einige Jahre später, als Präsident Jim Y. Kim antrat, habe er noch von der Albanienbeschwerde gesprochen. Das Projekt habe den Ruf der WB, aber vor allem auch das Verhältnis zwischen dem IP und dem Management, beschädigt. In Reaktion auf die Beschwerde sei das IP zunehmend stärker bankintern kritisiert worden.

Ein Bereich, in dem das IP versucht OL zu befördern, sind Mitarbeiterinnentrainings, die durch OPCS durchgeführt werden. Zwei bis drei Mal pro Jahr übernimmt das IP solche Trainings, um auf seine Arbeit aufmerksam zu machen und seine Aufgabenbereiche zu erklären (I.20: 294–303). Das IP versuche zudem mehr Trainings in den WB-Länderbüros durchzuführen. Die Verbindung der WB-Länderbüros sei sehr wichtig, denn zunehmend mehr Richtlinienexpertinnen arbeiteten vor Ort. Im Oktober 2018 habe man ein Training mit 100 Mitarbeiterinnen durchgeführt (I.11: 411–416). Treffen zwischen dem IP und der WB-Länderbüros haben bereits zu Beginn der 2000er Jahre vereinzelt stattgefunden. In diesen Treffen so ein IP-Mitglied, wurden Erkenntnisse zwischen den Arbeitsfeldern ausgetauscht. Die Trainings wurden bewusst nicht *Lessons* genannt, um die Offenheit des Managements zu fördern. Es waren Einblicke in die Arbeit des IP und die Adressaten konnten diese Erkenntnisse für ihren Bereich aufgreifen und weiter behandeln (I.34: 116–124). In letzter Zeit kämen auch immer mehr interne Anfragen hinzu. Das IP stelle seine Arbeit auf immer mehr Konferenzen und Workshops innerhalb der WB vor (I.20: 313–321). Eine Projektbeteiligte gibt an, dass in Reaktion auf IP-Beschwerdefälle gemeinsam mit OPCS sogenannte *Master Classes* durchgeführt wurden. Diese Lerneinheiten bauten auf den IP-Beschwerden auf. In diesen *Master Classes* wurden verschiedene Aspekte der Beschwerden diskutiert und

18 IP-Beschwerde Nr. 47 und 48: Integrated Coastal Zone Management and Clean-Up Project (Albanien, 2007).

Lösungsansätze für die vom IP identifizierten Probleme erarbeitet. Die *Master Classes* seien sehr hilfreiche Lerneinheiten, die über viele Stunden durchgeführt würden (I.26: 275–289).

Im Rahmen der *Emerging Lessons Serie* veranstaltet das IP zudem öffentliche Veranstaltungen, die innerhalb und außerhalb der WB beworben werden. Hier werden die systematischen Lehren, die sich aus den Beschwerden ziehen lassen, auf einzelne Themen fokussiert präsentiert und diskutiert. Die Publikationen werden genutzt, um im Rahmen von internen Schulungen in den verschiedenen Regionen auf wiederkehrende Probleme aufmerksam zu machen und zudem mit Gerüchten über die Arbeit des IP aufzuräumen (I.24: 279–291). Ein IP-Mitglied gibt an, dass durch die Arbeit des IP zum Thema politische Verfolgung¹⁹ ein Dialog innerhalb der WB entstanden sei, der sich durch die verschiedenen Meetings ziehe, an denen das IP teilnehme. Es sei zudem vom jeweiligen Projektteam abhängig, wie intensiv man sich damit in der Projektvorbereitung auseinandersetze. Das Thema wirke sich zudem direkt auf die tägliche Beschwerdearbeit aus (I.20: 322–354). Im folgenden Abschnitt werde ich empirische Erkenntnisse im Hinblick auf den Einfluss der Organisationskulturen für OL darlegen.

5.1.5 Zur Rolle von Organisationskulturen

»Evaluation has long been viewed as an instrument for accountability, but evaluators argue that the ultimate value of evaluation is in stimulating organizational learning with a view to improving performance by management and staff who are responsible for the design and implementation of policies, programs, and projects. Yet learning from evaluation (of any kind) does not occur automatically. IEC's evaluations of how the Bank learns from lending found that the Bank lacks a robust learning culture.« (IEG 2016: 57)

Auch in diesem Kapitel werden die empirischen Belege meiner Interviews u.a. durch Evaluationen der IEG ergänzt, in denen untersucht wurde, inwiefern im Rahmen des operativen Geschäfts Lernen gefördert wird (vgl. IEG 2016).

Ein Ansatz zur Untersuchung der Lernkultur ist danach zu fragen, inwiefern das Management die an sie adressierten Empfehlungen seitens der IEG umsetzt. Die Umsetzung wird durch den *Management Action Record* (MAR) über einen Zeitraum von vier Jahren erfasst (ebd.: 8). Dabei zeigt sich, dass die Umsetzung der Maßnahmen unterschiedlich ausfallen. Empfehlungen, die sich auf den Kreditnehmer beziehen oder jene Empfehlungen Strategien und Ansätze zu entwickeln, werden am schnellsten umgesetzt. Hingegen wurden nach 4 Jahren lediglich 47% derjenigen Empfehlungen zufriedenstellend umgesetzt, die sich auf die Schaffung von Kapazitäten und die Zusammenarbeit innerhalb des Managements bezogen. Insbesondere die Maßnahmen, die auf eine bessere Zusammenarbeit abzielen, werden laut IEG nur sehr langsam umgesetzt (vgl. IEG 2019a: 23). Im Fiskaljahr 2018 war die Umsetzung der IEG-Empfehlungen im Durchschnitt um 200 Tage verspätet. In Diskussionen mit dem Management stellte sich heraus, dass diese die Nachverfolgungsprozesse als bürokratische Übung betrachten, für die

19 Siehe IP 2021c.

sie formell keine Zeit zugewiesen bekommen. Zudem sei die Verbindung mit der Projektarbeit unklar. Die Diskussionsteilnehmerinnen gaben an, dass sie nicht in der Lage seien, IEG-Empfehlungen während der Projektdurchführung umzusetzen und Maßnahmen anzupassen. IEG zufolge verweisen diese Aussagen darauf, dass auf Projektebene somit Möglichkeiten verpasst werden, institutionelle Rechenschaftspflicht und OL zu ermöglichen (ebd.: 24–25). Die IEG resümiert im Hinblick auf die Umsetzung der Empfehlungen durch das Management kritisch: »The process for ensuring effective follow-up on IEG evaluation recommendations by management does not work well. Accountability for follow-up on IEG's evaluations and the implementation of management's action plans is unclear« (ebd.: 23).

Die IEG betrachtet u.a. *Monitoring* durch die WB und dessen Evaluierung als Lerninstrumente. Die Mitarbeiterinnen interpretieren die Evaluierung ihrer Arbeit als Kritik oder Bedrohung und versuchen deshalb diesen Prozess zu vermeiden oder zumindest zu kontrollieren: »Learning is hindered by the tension created by judging/ratings and the need for accountability/justifying use of resources for projects. The Bank environment is competitive and focused on promotions, so people respond to ratings and this hinders learning« (IEG 2016: 72). Andere betrachten Evaluationen als Feigenblatt, da diese nicht ernst gemeint seien und nur zur Schaffung von Legitimität dienten und weniger zur Verbesserung der Praktiken (ebd.: 51–52):

»Interview respondents from across the Bank Group characterized the self-evaluation processes as an elaborate architecture to ›feed the bureaucratic beast‹ with data that add little value. [...] As one manager said: ›Self-evaluations are only as good as the intention, candor, and use to which they are put. Systems may change at the margin, but unless signals and other factors change, not much will improve.‹« (IEG 2016: 80)

Ein IP-Mitglied ergänzt diese beiden Perspektiven um die Kritik derjenigen, deren Projekte ohne Komplikationen verlaufen. Diese betrachten die Evaluierungen als Zeitverschwendung. Sie stellten häufig die Frage, warum sie diese Formulare für »irgendeine Einheit in Washington D.C.« ausfüllen sollten. Zudem würden diejenigen, deren Projekte Probleme haben diese u.U. nicht melden. So blieben Evaluierungseinheiten am Ende hinter ihren Leistungen zurück, wenn es darum gehe, Problemprojekte zu identifizieren (I.5: 186–191).

Im Jahr 2013 geben zwei Drittel der befragten WB-Mitarbeiterinnen (100 Interviews und 6 Fokusgruppen, TTLs bis Direktorinnen) an, dass sie nicht ohne weiteres mit ihren verantwortlichen Managerinnen über Probleme in einem spezifischen Projekt diskutieren könnten (vgl. IEG 2015: 63).

2016 stellt die IEG fest, dass die WB-Mitarbeiterinnen und Managerinnen dazu neigen, Informationen so zu präsentieren, dass die *Ratings* der Projektbeteiligten gegenüber den IEG-*Ratings* verteidigt werden können. Kritische Punkte würden teilweise ignoriert oder Beweise, die die *Ratings* belegen, selektiv präsentiert. Eine WB-Mitarbeiterin sagt gegenüber der IEG aus, dass Teamleiterinnen sehr vorsichtig mit ihren Formulierungen in den ICR umgehen würden, da immer die Befürchtung bestünde, dass IEG diese Formulierungen bewusst aus dem Kontext greifen und gegen sie verwenden könnte (vgl. IEG 2016: 47).

Die Evaluation bringt hervor, dass 60% der interviewten Mitarbeiterinnen die *Ratings* der IEG und die mögliche Differenz zwischen Selbstevaluierung und IEG-Bewertung, der sogenannte *Disconnect*, Sorgen mache. Dies führe dazu, dass sie sich weniger auf Lernen durch Selbstevaluierung konzentrieren würden (ebd.: 65): »As a manager, every month I take a look at the dashboard and what unfortunately focuses the attention is the disconnect with IEG. If there is no disconnect, then there is a feeling of relief and the team moves on without further reflection« (ebd.: 72).

Der Fokus auf *Ratings* und eine durch Konkurrenz geprägte Organisationskultur erhöhe zudem den Druck auf die Mitarbeiterinnen und führe dazu, dass diese versuchen, die Ratings zu unterlaufen (*gaming the system*), indem sie nicht die genauen Zahlen berichten. Kreditvolumen erhalten eine höhere Aufmerksamkeit als die Ergebnisse der Projekte, es bestehen wenige Anreize in *Monitoring* zu investieren und zudem werde das Wissen, welches dadurch erzeugt werde, als wenig hilfreich betrachtet. Die etablierten Systeme könnten deshalb wenig Lernprozesse anstoßen (ebd.: 70–71).

Eine Projektbeteiligte gibt an, dass sich CODE-Mitglieder beschweren würden, dass sie zu viel lesen müssten. Die Passivität ließe sich daran erkennen, dass IEG bspw. noch nie Kommentare vom Exekutivdirektorium zu den Projektabschlussberichten (PCAR) erhalten habe. Dieser Projektbewertungsbericht enthalte eine feldbasierte Weiterverfolgung des Abschlussberichts. Unter den IEG-Mitarbeiterinnen kursierte über viele Jahre der Witz, dass sie mal einen Bericht mit völlig sinnlosen Informationen schicken sollten, um zu überprüfen, ob überhaupt jemand diese Berichte lese. Das Desinteresse aufseiten von CODE und dem Exekutivdirektorium gegenüber den IEG-Evaluationen führe man darauf zurück, dass die meisten Mitglieder keinen Evaluierungs- oder *entwicklungspolitischen* Hintergrund mitbringen (I.33: 72–83).

Vor dem Hintergrund einer eher abgeneigten Haltung gegenüber den Evaluationen der IEG erscheint es auch nicht verwunderlich, dass die IEG (2014) feststellt, dass die WB-Mitarbeiterinnen die IEG-Berichte kaum nutzen. Lediglich 13% der 755 Mitarbeiterinnen, die die Umfrage beantwortet haben, geben an, dass sie die IEG-Berichte regelmäßig lesen. Zudem lesen die Mitarbeiterinnen der WB-Länderbüros die IEG-Berichte häufiger (23% gegenüber 6%) als die in Washington D.C. (ebd.: 30).

Im Bereich der Kreditvergabe gaben 87% der Befragten an, dass Lernen in der Praxis erfolge und 83% gaben an, dass Lernen durch direkten Austausch mit den Kolleginnen erfolge. Die Erklärung hierfür sei zumeist der Zeitdruck (ebd.: 40). IEG zufolge liefen individuelle Lernprozesse der TTLs hauptsächlich informell ab. Die Prozesse würden zudem häufig durch verbale Kommunikation angeregt und seltener durch Lesen von Dokumenten, da diese häufig zu umfangreich seien (ebd.). Jene TTLs, die nicht in Washington D.C. arbeiten, gaben dabei etwa doppelt so häufig an, dass sie im Rahmen formeller Lernsituationen lernen (ebd.: 65).²⁰ Auch im Jahr 2015 stellt die IEG fest, dass *Learning by Doing* und Gespräche mit den Kolleginnen wichtigere Lernquellen seien als formelle Lernsituationen (vgl. IEG 2015: 26–27). Hinsichtlich neuer Erkenntnisse und Bewältigungsstrategien verlasse man sich im Alltag vor allem auf Erfahrungswerte der Kolleginnen. Gele-

20 Wo die TTLs eingesetzt werden, hängt davon ab, wo die Projekte stattfinden. Die Zeitverschiebung nach Asien führe z.B. dazu, dass bis zu 70% der TTLs vor Ort seien, da die Kommunikation ansonsten nur sehr schwer aufrechterhalten werden könne (I.44: 8–11).

genheiten zu informellem Austausch in *Safe Spaces* führe zu besseren Ergebnissen. Einige GPs haben dies bereits berücksichtigt (vgl. IEG 2016: 168).

In Bezug auf durchgeführte Selbstevaluationen zu geschlechtsspezifischer Gewalt stellt die IEG fest, dass diese von den Mitarbeiterinnen nicht als effektive Lernmöglichkeiten erachtet wurden. Aufgrund des Zeitdrucks würde Gender im Arbeitsalltag eher als *Add-on* und eine bürokratische Anforderung betrachtet: »Even if they are provided with one-page format with key lessons, key indicators etc. they do not have enough time to learn and integrate in their work.« (IEG 2016: 111–112) Die IEG kommt in ihrer Evaluation zu dem Schluss, dass

»the current overall system and processes are broken. They do not support a mindset of learning, course correction, continuous improvement and accountability. Nor do they create the cycles of learning and accountability necessary to make progress toward key development goals. Learning is not prioritized, accountability is mechanical and does not support necessary learning or continuous improvement, and while there is some single-loop learning (are we doing it right?), there is less discussion of the critically important double-loop questions about whether or not the Bank is doing the right things to reach their goal ...« (External Panel Review of IEG, 2015, zitiert in IEG 2016: 59).

Ein Kulturwandel müsse sich auf die Art und Weise auswirken, wie man als Einzelperson aber auch als Organisation mit Fehlern umgehe, so eine externe Expertin. Dies gilt insbesondere für den Umgang mit Fehlern im Rahmen des IP-Beschwerdeverfahrens. Wie ein solcher Kulturwandel umgesetzt werden könne, darauf habe sie keine Antwort (I.17: 308–318).

Eine Projektbeteiligte gibt an, dass TTLs dem IP ablehnend gegenüberstünden. Sie hatten den Eindruck, dass wenn eine Beschwerde eingehe, es auch auf jeden Fall zur Untersuchung komme, da es ihr Job sei. Es gebe nur wenige, die abwägen würden zwischen dem, was die TTLs geleistet haben, und dem, was die Beschwerdeführenden verlangen würden. Deshalb versuche man sich vom IP fernzuhalten (I.38: 226–234).

Ein IP-Mitglied gibt an, dass die Projektbeteiligten mit ihren persönlichen Anwältinnen zu den Gesprächen mit dem IP gekommen seien. Das IP habe jedoch nie nach einzelnen, schuldigen Personen gesucht. Wenn ein Fehler auftrat, sei das der Fehler der Institution und nicht eines Individuums (I.8: 872–880). Wie angespannt eine Interviewsituation zwischen IP und Management sein kann, verdeutlicht folgende Aussage:

»I think dealing with management requires seniority. I don't think any officer should deal with management, because sometimes you got to be able to say to someone who has 30 years' experience ›You're bullshitting me.‹ [...] While not offending them in the same time, because you want them to cooperate. [...] You got to be able to do it jokingly, you got to be able to do it sometimes without saying it [...]. So it's not easy.« (I.10: 652–659)

Im Vergleich zu früheren Jahren würden die Interviews nicht mehr aufgezeichnet werden, da dies als sehr einschüchternd wahrgenommen wurde. Das Verfahren ähnelte einem Gerichtsverfahren (I.26: 541–555). Zum Zwecke der Kooperation fertige man nur noch Notizen an, um eine offenerere Gesprächsatmosphäre zu erzeugen (I.11: 221–228).

Ein weiterer Aspekt, der die Lernkultur charakterisiert, ist die Ausrichtung der Problemanalyse als Einzelfallbetrachtung. In der praktischen Arbeit des IP drückt sich diese Haltung gegenüber dem Management einem IP-Mitglied zufolge wie folgt aus: »They're [Management] professionals, so we have mutual respect for professionalism and we demand the same of us, mutual professional respect. We don't question the motives. We always provide the benefit of the doubt, so we can have 100 cases and look the same. The next one we will look at it as if it was a new case (I.19: 78–81).

Dasselbe IP-Mitglied gibt an, dass der Kontext, in dem das Management agiere, stets berücksichtigt werden müsse: »They don't make mistakes because they want to make mistakes, they make mistakes because development is difficult« (I.19: 28–29). Eine Projektbeteiligte zeigte sich zudem irritiert darüber, dass sich das IP immer wieder als die Verteidigerinnen der Betroffenen erklärten. Viele WB-Mitarbeiterinnen irritierte das, da sie ebenfalls versuchten, dasselbe zu tun (I.26: 519–521).

Ein IP-Mitglied gibt an, dass die Zusammensetzung der Mitarbeiterinnen ebenfalls Einfluss auf die Kultur habe. Das Personal der WB bestehe aus vielen Ökonominen und Ingenieurinnen, die nicht das Bewusstsein für die Sozial- und Umweltrisiken hätten. Während hinsichtlich der Umweltrisiken Fortschritte gemacht wurden, sei das Bewusstsein für soziale Risiken bei den meisten Mitarbeiterinnen noch nicht vorhanden. Nicht alle verstünden, warum man sich im Rahmen eines Straßenbauprojekts Gedanken um geschlechtsspezifische Gewalt machen müsse, wobei die letzten Fälle²¹ zur Sensibilisierung beigetragen haben (I.24: 576–585).

Auch ein Mitglied des Exekutivdirektoriums verweist auf den Einflussfaktor Personalstruktur. Man hätte dies schon mehrfach diskutiert und man setze sich in verschiedenen Ausschüssen dafür ein einen Kulturwandel zu bewirken, der weg von der *Approval Culture* gehe. Insbesondere das Verhältnis zwischen Umwelt- und Sozialexpertinnen zu anderen Expertinnen der WB sei dabei entscheidend (I.15: 281–292).

Im Hinblick auf die Lernkultur gibt ein IP-Mitglied zu bedenken, dass man es nicht mit einer homogenen Gruppe zu tun habe, sondern mit Menschen aus unterschiedlichen Disziplinen, Hintergründen, mit unterschiedlichen Dienstalern und Fachkenntnissen. Zwar sei sie in der Vergangenheit misstrauisch gewesen, weil sie belogen wurde und falsche Informationen erhalten habe, aber ohne Interaktion mit dem Personal seien keine positiven Ergebnisse zu erzielen. Die Zusammenarbeit mit den Mitarbeiterinnen aus den Umwelt- und Sozialeinheiten sei einfach, da sie sehr schnell die Themen des IP verstehen. Bei den *Investment Teams* sei das anders. Trotzdem sei es wichtig, dass das IP immer wieder mit den Finanzexpertinnen das Gespräch suche, damit diese Mitarbeiterinnengruppen ebenfalls sensibilisiert würden (I.10: 661–677).

Laut einem IP-Mitglied reagierten auch die Richtlinienexpertinnen unterschiedlich auf die Beschwerdeverfahren. Einige fühlten sich durch die Befunde in ihrer Kritik gegenüber ihrer TTL bestärkt, nach dem Motto »I've told you so«. Andere wiederum fühlten sich als Richtlinienexpertinnen in ihrer Arbeit kritisiert (I.20: 636–645). Die Projektbeteiligte gibt dem entgegen an, dass das IP zu sehr schwarz-weiß sehe und dabei häufig die Realitäten der operativen Praxis nicht berücksichtige. Nichtsdestotrotz erzeuge die

21 Bezieht sich auf IP-Beschwerde Nr. 98 (Uganda, 2014,) und IP-Beschwerde Nr. 120 (DRC, 2017).

Arbeit des IP Druck auf das Management, welcher diese dazu veranlasse, zusätzliche Anstrengung zu unternehmen (I.26: 458–463).

Eine externe Expertin verweist auf die unterschiedlichen Perspektiven zwischen NGOs und Management in Bezug auf die Unfähigkeit anzuerkennen, dass die negativen Auswirkungen systemische Probleme darstellen. Sie könne sich vorstellen, dass bei den Mitarbeiterinnen durch die ständigen Positionswechsel²² der Eindruck entstehe, dass es sich um Einzelfälle handle und dass deshalb keine großen strukturellen Veränderungen vorgenommen werden müssten (I.1: 491–498).

Einem CAO-Mitglied zufolge ließe sich die (Nicht-)Einhaltung der Vorschriften auf Projektebene leichter messen als Maßnahmen, die in der Zukunft Wirkung entfalten sollen. Deshalb tendieren Menschen dazu zu versprechen, einen neuen Leitfaden zu einem identifizierten Problembereich zu verfassen. Die Messlatte für eine solche institutionelle Reaktion sei geringer als die Ursachen der Probleme zu beheben (I.29: 70–77).

Eine Projektbeteiligte begrüßt, dass das IP begonnen habe über deren Beitrag zum OL nachzudenken und dies in ihre Arbeit zu integrieren. Die Arbeit des IP sei Teil von OL innerhalb der WB. Beschwerdemechanismen sollten Richtlinienverstöße aufzeigen, zur Verantwortungsklä rung und zur Problemlösung beitragen. Zudem sollten die Erkenntnisse genutzt werden, um eine bessere Entscheidungsfindung aufseiten des operativen Geschäfts zu ermöglichen. Weiter sollte das IP Teil einer organisationsweiten Einheit sein, die institutionelles Lernen befördere. Bisher lag die Aufmerksamkeit vor allem auf den Richtlinienverstößen, was nicht immer hilfreich gewesen sei (I.26: 87–107). Bisher fühlten sich die Projektbeteiligten und das Management häufig durch das IP unfair behandelt, wenn sie im Rahmen einer IP-Beschwerde für etwas kritisiert wurden, was der Kreditnehmer getan habe. Das IP hingegen reagiere darauf, indem es sage, dass die Projektbeteiligten nicht genug getan hätten, um das Problem zu vermeiden. Es sei kaum zu definieren, wie viel in der jeweiligen Situation genug sei (I.26: 307–313). Langfristig habe dies dazu geführt, dass Projektbeteiligte abweisend gegenüber der Arbeit des IP geworden seien und häufig überreagieren. Sobald das IP aktiv werde, bringe man viel Zeit auf, um zu beweisen, dass man alles richtig getan habe. Dabei ließe sich immer wieder beobachten, dass zu Beginn alles abgestritten werde, sich dann der Frust breit mache und sich anschließend eine schrittweise Akzeptanz einstelle. In höheren Hierarchieebenen sei dieses Phänomen manchmal ausgeprägter (I.26: 320–326). Es werde viel getan, um die Reputationsrisiken zu vermeiden, die mit einer IP-Beschwerde einhergehen. Es gäbe drei Möglichkeiten, für eine TTL oder Managerin auf eine Beschwerde zu reagieren: Eine sei es das Problem abzustreiten und die Personen, die sich beschwerten, als verrückt oder politisch motiviert zu bezeichnen. Das sei oft eine frühe Reaktion. Die zweite Reaktion sei zu sagen: Ja, es gibt ein Problem, aber es ist nicht meine Schuld, sondern die des Kreditnehmers, oder es ist etwas passiert, was sich der individuellen Kontrolle entzogen habe. Und die dritte sei zuzugeben, dass ein Problem vorhanden ist und dass dieses mit

22 Die informelle drei-fünf-sieben Regel besagt, dass man nach drei Jahren in seiner Position beginnen solle, sich nach einer anderen Stelle umzusehen, nach fünf Jahren solle man auf eine neue Position wechseln und sieben Jahre sei die maximale Zeit, die man auf der gleichen Stelle bleiben solle (I.24: 524–530).

mehr Ressourcen und Aufmerksamkeit in Form eines Management-Aktionsplans gelöst werden könne (I.26: 340–348).

Eine Projektbeteiligte bringt im Hinblick auf die Rolle des IP ihre Abneigung zum Ausdruck: »Wenn du den Auftrag bekommst lila Mülleimer in der Bank zu finden, dann wirst du auch welche finden« (I.44: 53–54). Angesprochen auf den Handlungsspielraum und der Zugänglichkeit des Verfahrens, verweist auch ein IP-Mitglied auf die von der Projektbeteiligten dargelegten Annahme gegenüber dem IP: »I mean could the panel have been more proactive? Maybe, in that period, but the issue is it's a little bit difficult for us periodically to be proactive when we don't have a request. Because bank management might say, Oh, you're fishing for cases.« (I. 24: 96–99)

Die Projektbeteiligte äußert sich ähnlich über die Rolle der NGOs. NGOs seien ebenfalls an materielle Zwänge gebunden und suchten so lange, bis sie was finden. Sie seien nicht an schnellen Lösungen interessiert, sondern fokussierten sich bewusst auf schwierige Fälle. Deshalb arbeiteten sie auch nicht gerne mit dem GRS, da es für sie dort nicht viel zu holen gäbe. Sie bräuchten Fälle auf ihrer Website für Fundraising (I.44: 111–116).

Nachdem ich die empirischen Erkenntnisse im Hinblick auf das Infrastrukturbündel dargelegt habe, folgen im nächsten Abschnitt die Erkenntnisse zum Politikbündel mit den Einflussfaktoren *Bureaucratic Politics*, *Leadership* und externer politischer Druck.

5.2 Das Politikbündel

5.2.1 *Bureaucratic Politics* im Umfeld des Inspection Panels

5.2.1.1 *Bureaucratic Politics* zwischen CODE, IEG und OPCS

Im Folgenden skizziere ich die Interaktionsverhältnisse zwischen CODE, IEG und OPCS, um Hinweise auf die Rolle der Gremien für die Arbeit des IP und Lernprozesse innerhalb der WB zu erhalten. Der Unterausschuss CODE stellt im Hinblick auf OL die Schnittstelle zwischen dem Exekutivdirektorium, der IEG und dem operativen Bereich (OPCS) dar.

CODE ist eine aus Mitgliedern des Exekutivdirektoriums bestehende Arbeitsgruppe, welche sich mit auftretenden Problemen des operativen Geschäfts beschäftigt, externe und interne Studien in Auftrag gibt und Reformprozesse begleitet. Auf dieser Basis richtet CODE seine Empfehlungen an das Exekutivdirektorium. Themenspezifisch werden aus CODE u.U. nochmals Arbeitsgruppen gebildet. Die Arbeitsgruppen setzen sich dann häufig aus *Alternate* EDs und Beraterinnen der EDs zusammen.

Darüber hinaus berichtet das IP an CODE. Demzufolge findet die Interaktion zwischen IP und CODE in Bezug auf Beschwerdefälle sowie Reformprozesse statt. Mit Reformprozessen intensivieren sich die informellen Interaktionsverhältnisse über die Dauer des Prozesses. Ein Mitglied des Exekutivdirektoriums gibt an, dass im Hinblick auf die *IP-Toolkit-Reform* nahezu wöchentliche Treffen in unterschiedlichen Konstellationen stattgefunden haben. Häufig »One-on-One«, dann wiederum gemeinsam mit »like-minded EDs« und im gesamten Exekutivdirektorium. »Like-minded« EDs im