

6. Das Inspection Panel im Kontext von Projekten, Beschwerden und Reformen

Im zweiten empirischen Kapitel lege ich quantitative Trends im Hinblick auf die Qualität der Projektvorbereitung und Projektüberwachung (Kap. 6.1) sowie zum Verlauf von Beschwerdeverfahren dar (Kap. 6.2). Im Anschluss daran untersuche ich den 98. Beschwerdefall des IP, das *Uganda Transport Sector Development Project* (TSDP) entlang der in der Bedingungsanalyse identifizierten Zwischenergebnisse (Kap. 6.3). Ich werde die institutionellen Reaktionen auf das TSDP diskutieren und interpretieren (Kap. 6.4). Eine Kontextanalyse aktueller Reformprozesse (Kap. 6.5) dient der Einordnung der empirischen Erkenntnisse.

6.1 Trends zur Qualität der Projekte und Projektüberwachung

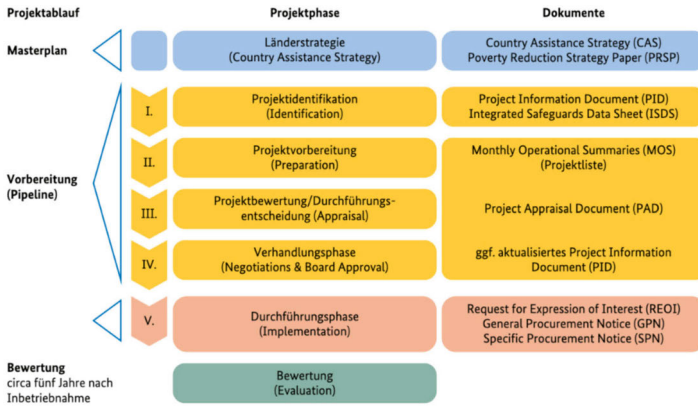
Im folgenden Abschnitt lege ich Trends, im Hinblick auf die Projektqualität zu Beginn der Durchführung, der Qualität der Projektüberwachung sowie der Projektabschlussbewertung dar. Da diese Trends auf den Kriterien und Methoden der eigenen Evaluierungseinheiten basieren, sollte anzunehmen sein, dass die WB für diese Form der Kritik offen ist. Abbildung 6 des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) ermöglicht einen Überblick über die Projektdokumentation entlang des Projektverlaufs.

Bis 2010 wurde die Qualität eines Projekts zu Beginn der Umsetzung durch eine unabhängige Einheit festgestellt. Diese wurde im Jahr 2010 abgeschafft: »The abolition of the Quality Assurance Group (QAG) in 2010 means that the Bank no longer has a mechanism for monitoring the quality at entry of development objectives and results frameworks in real time nor does it conduct evaluability assessments.« (IEG 2016: 38) Qualitätskontrollen werden seitdem im Nachgang eines Projekts durchgeführt.

Im Unterschied zu vielen anderen *Entwicklungsbanken*, die die Qualitätsprüfung von Projektbeginn an fokussieren (bspw. *Asian Development Bank*), hat sich die WB für eine Qualitätsverbesserungsprüfung (*Quality Enhancement Reviews*) entschieden, die dezentral durchgeführt wird. IEG ist nicht an der Projektkonzeption beteiligt, während andere Evaluierungseinheiten die Möglichkeit haben, in der Phase der Projektkonzeption

Einschätzungen einfließen zu lassen. Es werden während der Konzeptionsphase zudem keine Einschätzungen darüber vorgenommen, inwiefern Projektziele überhaupt überprüfbar sind. Ein Ergebnisrahmen (*Results Framework*) muss zwar vor Projektzusage vorgelegt werden, es gibt jedoch keine Kriterien, anhand derer die Qualität eines Ergebnisrahmens beurteilt werden könnte (vgl. IEG 2016: 106).

Abbildung 6: Projektdokumentation und Ablauf



BMWK 2022: 86.

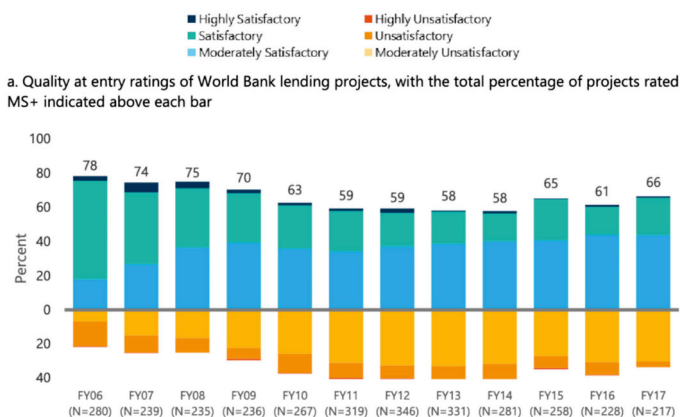
Im Rahmen der Interpretation von IEG-Berichten ist deshalb wichtig zu berücksichtigen, dass sich Projektbewertungen (*Ratings*) immer nur auf die Projektziele beziehen, die sich die WBG bzw. die Kreditnehmer gesetzt haben. Die Projektziele und das zugrundeliegende *Entwicklungsmodell* werden durch die IEG-Evaluationen nicht in Frage gestellt. Demnach nehme ich an, dass erfolgreiche Projekte im Sinne einer IEG-Evaluation nicht zwangsläufig gute Ergebnisse im Sinne der Menschen im Projektgebiet bedeuten. In Bezug auf den Zeitraum der Fiskaljahre 6 bis 14 wurde ein Abwärtstrend hinsichtlich der Qualität festgestellt, welcher in den letzten drei Untersuchungszeiträumen (Fiskaljahre 15, 16, 17) gestoppt werden konnte. Der letzte Untersuchungszeitraum (Fiskaljahr 17) verdeutlicht, dass 66% der untersuchten Projekte (n=217) als moderat zufriedenstellend oder besser zu einem frühen Zeitpunkt in der Projektdurchführung bewertet wurden (vgl. IEG 2019a: 43). Wie Abbildung 7 zeigt, weisen demzufolge ein Drittel der Projekte zu einem frühen Zeitpunkt der Umsetzung erhebliche Mängel auf.

Auf Grundlage von Workshops und Interviews mit 104 Mitarbeiterinnen sowie Analysen von Abschlussevaluationen stellt die IEG fest, dass u.a. die mangelnde Projektqualität zu Beginn der Umsetzungsphase ein zentrales Problem darstellt:

»Projects not ready for implementation – IEG’s analysis of quality at entry found persistent challenges with procurement arrangements not being in place, feasibility studies not completed, capacity assessments not done or poorly done, or capacity assessments that identified areas for capacity development but arrangements for

doing so had not been made. The inevitable result is delays and loss of momentum when projects should be entering the implementation phase. Staff frequently cited time pressures and a push to approve projects prematurely as contributing factors and expressed concern that some appraisal reports are overly optimistic despite known implementation challenges.« (IEG 2019a: 12)

Abbildung 7: Qualität zu Projektbeginn



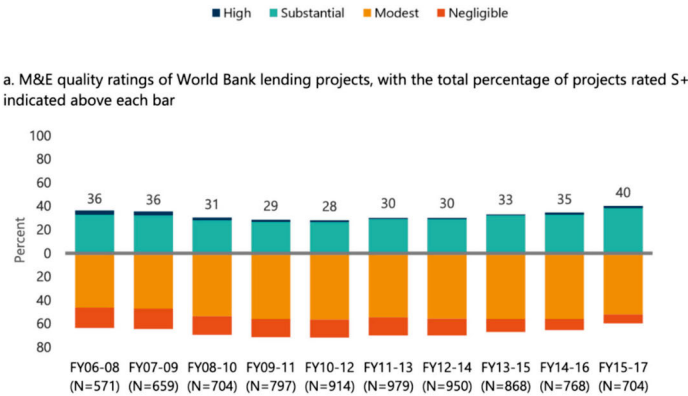
IEG 2019a: 43.

Zudem wird berichtet, dass eine mangelnde Projektqualität in der frühen Phase nicht viel Aufmerksamkeit durch das Managements erhält, da die Annahme weit verbreitet sei, dass die Qualität im Zuge der Projektüberwachung verbessert werden könne (vgl. IEG 2019b: 142). Die IEG (2019a) bestätigt, dass *Supervision* ein zentraler Erfolgsfaktor für die Projektdurchführung ist (ebd.: 10). Selbst wenn man dieser Annahme folgt, setzt dies einen aktiven Umgang mit aufkommenden Mängeln voraus.

Einschätzen lässt sich der Umgang mit Problemen an der Bewertung des *Safeguard Reportings*. Die IEG (2019b) legt dar, dass 50% der Umsiedlungsprojekte (Kategorie A) hinsichtlich des *Safeguard Reportings* als zufriedenstellend (*satisfactory*) oder besser bewertet wurden (vgl. IEG 2019b: 171). Das *Internal Audit Department* (IAD) hat festgestellt, dass selbst 85% der untersuchten »Problemprojekte«, denen eine zufriedenstellende Qualität der Projektüberwachung nachgewiesen wurde, am Ende des Projekts durch die IEG zufriedenstellend hinsichtlich der Gesamtqualität bewertet wurden. Bei unzureichender Qualität der Projektüberwachung traf dies in nur 45% der Projekte zu (vgl. IEG 2016: 21–23). IEG (2016) konstatiert, dass die Mitarbeiterinnen die vorhandenen Frühwarnsysteme insgesamt zu selten und zu spät nutzen würden. Dieser Befund wird dadurch verdeutlicht, dass 23% der Projekte, die durch die IEG als unzufriedenstellend bewertet und zuvor nicht als »Problemprojekte« identifiziert wurden. Die IEG zitiert eine WB-Mitarbeiterin, die diesen Befund wie folgt interpretiert: »What this means, if we do an analogy with a traffic light, is that we have green and then we go directly to red, there is no yellow in the system.« (Ebd: 25)

Auch die WB stellt fest, dass *Monitoring & Evaluation* zentrale Erfolgsfaktoren für hohe Projektqualität darstellen. Raimondo (2016) zufolge werden Projekte mit einer hohen Qualität der Projektüberwachung mit einer 85% höheren Wahrscheinlichkeit in der Gesamtqualität positiv bewertet (ebd.: 18). Die IEG schreibt dem Zusammenhang zwischen der Qualität der Projektüberwachung mit den Projektergebnissen eine hohe Relevanz zu (vgl. IEG 2019a: 10). Vor diesem Hintergrund lässt sich festhalten, dass die Qualität von Projekten maßgeblich von der Projektüberwachung profitiert, dies aber nur dann, wenn die Projektüberwachung selbst eine hohe Qualität aufweist. Diesbezüglich kritisiert IEG (2019a) das Berichtswesen (*self-evaluations*) des Managements. Hinsichtlich der Umsetzung der Umwelt- und Sozialrichtlinien in den Projekten mit der höchsten Risikoeinschätzung (Kategorie A) wurden 44% von 70 Hochrisikoprojekten als »moderat zufriedenstellend« bewertet. Kritisiert wird, dass die Mängel im Hinblick auf die Umsetzung durch das Management nicht erklärt werden (ebd.: 7). Raimondo (2016) stellt zudem fest, dass die schlechte Umsetzung von Projektüberwachung häufig auf fehlende Kapazitäten aufseiten der WB als auch der Kreditnehmer zurückzuführen sind (vgl. Raimondo 2016: 8). Die Qualität der Projektüberwachung korreliert dabei zwar positiv mit den Projektergebnissen. Die Korrelation stellt sich jedoch nicht als proportionales Verhältnis dar, sodass der Autor annimmt, dass es einen Kipppunkt zu geben scheint, an dem sich die Qualität der Projektüberwachung dann in die eine oder andere Richtung hinsichtlich der Projektergebnisse niederschlägt (ebd.: 18). Abbildung 8 stellt die Qualitätsbewertung der Projektüberwachung über die Jahre hinweg dar.

Abbildung 8: Qualität des Monitorings und Evaluationen



IEG 2019a: 39.

Dass die Bewertung der Qualität der Projektüberwachung als »substanziell gut« oder besser für die Fiskaljahre 2015 bis 2017 auf 40% gestiegen ist, sei das beste Ergebnis seit 2006 (vgl. IEG 2019a: 9–10). Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass die Qualität der Projektüberwachung in den Jahren 2006 bis 2014 in mindestens 60% der Projekte schlechter war als »substanziell gut«.

Ein weiterer Indikator zur Einordnung der IP-Beschwerden in das Portfolio der WB sind die Abschlussbewertungen der Projekte (*outcome ratings*). Die Bewertung der Projektergebnisse von 91 Projekten in den Fiskaljahren 2015 bis 2017 in fragilen- und Konfliktstaaten kommt zum Ergebnis, dass 65% moderat zufriedenstellend sind oder darüber. Im Umkehrschluss bedeutet das, dass bei einem Gesamtinvestment von 3,3 Milliarden US \$ etwa 1,1 Milliarden US \$ zu nur unzufriedenstellenden Projektergebnissen geführt haben (vgl. IEG 2019a: 3). IEG (2019a) merkt zudem an, dass einige wenige, sehr große, sehr gut bewertete Projekte dazu geführt hätten, dass die durchschnittliche Bewertung des Gesamtportfolios verbessert wurde. Diese sehr guten Projektbewertungen wurden in China, Pakistan und Ägypten erzielt. Zudem wurde die Kreditvergabe in diesen Staaten erhöht, sodass deren Bewertungen in den Geschäftsjahren 2012 bis 2014 von 4,9% auf 11,8% für die Jahre 2015 bis 2017 gestiegen sind und diese somit ein größerer Anteil im Gesamtportfolio einnehmen (ebd.: 9). Eine schlechte Abschlussbewertung kann zwei Ursachen haben. Einerseits, dass die Projektziele nicht erreicht wurden oder dass es keine Belege dafür gibt, dass die Projektziele erreicht wurden. Die IEG berichtet zudem über Unregelmäßigkeiten mit Bezug auf die Bewertung der Projektergebnisse seitens der WB:

»Thirty-one (44 percent) of all 70 category A projects received a moderately satisfactory (MS) final ISR rating. In these cases, the ICRs [Implementation Completion Report] often lacked an adequate description of how identified risks were managed. **In almost half of these projects, there was inconsistency between the final ISR rating of MS and the statement of successful or satisfactory implementation of safeguards in the ICR. Most of these ICRs also lacked explanation as to how the deficiencies identified at the final ISR stage were addressed at project closure. This reporting inconsistency often occurred in projects in China across Global Practices** (such as Social, Urban, Rural, and Resilience; Transport; and Water) and was also noted in India, Kosovo, and Morocco and across Global Practices. Only two ICRs clearly reported on both the deficiencies identified at the final ISR stage and the reason why the rating was considered fully satisfactory at the ICR stage.« (IEG 2019b: 170; Herv. des Autors)

Nachdem ich die Trends hinsichtlich des Projektportfolios dargestellt habe, folgt eine Darlegung der Trends zum Verlauf von Beschwerdeverfahren.

6.2 Trends zum Verlauf von Beschwerdeverfahren

Spätestens mit der Arbeit von Daniel u.a. (2016) wurden die Bemühungen erhöht, die Aussagekraft über die Funktions- und Wirkungsweise der Beschwerdemechanismen auch durch quantitative Erhebungen zu systematisieren und zugleich auszudifferenzieren. Mit der Datenbank *Accountability Console*¹ ist es möglich institutionenübergreifende Trends herauszuarbeiten.² Die *Accountability Console* umfasst 1802 Beschwerdefälle

1 Website der *Accountability Console*: <https://accountabilityconsole.com/> (letzter Aufruf: 30.08.2023).

2 Alle aufgeführten Zahlen beziehen sich auf den Stand der Datenbank vom 09.03.2022.