

8.3 Politische Implikationen

8.3.1 Implikationen für das Rechenschaftssystem der Weltbankgruppe

Ausgehend von der Zielsetzung struktureller Gewalt im Zuge *entwicklungspolitischer Praktiken* zu begegnen und die Position von Betroffenen als Rechteinhaberinnen zu stärken, sollte der Kreditvergabeprozess sowie die Projektumsetzung ausgehend vom Prinzip des FPIC gestaltet werden. Ich werde folgend ausgewählte Bereiche adressieren, die sich als hinderlich für die Stärkung der in dieser Form konzeptualisierten *Citizen-driven-Accountability* erwiesen haben und deshalb durch die Beteiligten in der WBG und den politischen Entscheidungsträgerinnen angestrebt werden sollten.

Alle menschenrechtlichen Standards und daraus resultierenden Sorgfaltspflichten sollten rechtlich bindend in das Vertragswesen der Kreditvergabe integriert und offen gelegt werden, damit potenziell betroffene Menschen wissen, zu was sich Kreditnehmer, Durchführungsorganisationen und Unternehmen verpflichtet haben. Dies muss für alle Finanzierungsinstrumente gelten. Insbesondere hinsichtlich der Finanzierungsinstrumente DPL und P4R, dessen Sozial- und Umweltanforderungen außerhalb des ESF geregelt sind, verbleibt die Rolle des IP in einer Grauzone und Bedarf zusätzlicher Spezifizierung.

Das Auftreten negativer Auswirkungen ist häufig auf zu geringe finanzielle und zeitliche Ressourcen zurückzuführen. Ein Prinzip, welches wiederkehrend Anreize schafft, notwendige Ressourcen in der Projektvorbereitung zu knapp zu bemessen, ist das *lowest-bidder-Prinzip*. Um diesem entgegenzuwirken, bedarf es einer unabhängigen Kostenkalkulation für ein vorgesehenes Projekt. Angebote unterhalb dieser Schätzung sollten nicht für die Auftragsvergabe berücksichtigt werden.

Eine weitere Maßnahme sollte sein, den Kreditvergabeprozess zu verlangsamen, sodass eine von den Projektteams, Management und Kreditnehmer unabhängige Qualitätsprüfung der Sorgfaltspflichten realisiert werden kann, bevor die Projektdurchführung beginnt (*Quality at Entry*). Hierzu ist es notwendig, die Rolle der Richtlinienexpertinnen aufzuwerten. Diese sollten eine hohe hierarchische, vom operativen Bereich unabhängige Position einnehmen sowie mit entsprechenden Entscheidungsbefugnissen (Vetorecht) ausgestattet werden. Die Unabhängigkeit der Richtlinienexpertinnen ließe sich zudem durch den Abbau prekärer Arbeitsverhältnisse erzielen. Befristete Arbeitsverträge und Aufenthaltstitel schwächen die Unabhängigkeit der betroffenen Mitarbeiterinnen, da diese auf Folgebeschäftigungen bei der WB angewiesen sind. Im Zusammenhang mit den Arbeitsbedingungen der Richtlinienexpertinnen bedarf es zudem überprüfbarer Qualitätsstandards, die u.a. verhindern, dass diese eine zu große Anzahl an Projekten betreuen.

Um jenen Anreizen entgegenzuwirken, die häufig invasive, zentrale Infrastruktur gegenüber dezentralen Lösungen priorisieren, bedarf es einer vom Management und Kreditnehmer unabhängigen Überprüfung alternativer Projektdesigns. Die Prüfung sollte vom Kreditnehmer unabhängige Konsultationen mit den potenziell betroffenen Menschen als auch dem IP umfassen. Weiter bedarf es klarer Kriterien, die festlegen, welche Art von Projekten im Exekutivdirektorium besprochen werden. Für alle Projekte, die bspw. Umsiedlungsmaßnahmen umfassen, empfiehlt sich eine inhaltliche

Befassung unter Einbeziehung des IP. Inhaltliche Befassungen dürfen dabei nicht durch zeitliche Engpässe des Vergabeprozesses oder verfügbare Ressourcen in den Büros der Exekutivdirektorinnen verhindert werden.

Der Zugang zum IP muss erleichtert werden. Beschwerden sollten zu jedem Zeitpunkt an das IP gerichtet werden können und damit das IP unmittelbar und unabhängig befähigen, die Umstände vor Ort zu untersuchen. Um die Ausübung des Mandats jederzeit sicherzustellen, muss wiederum der Zugang zum Projektland gewährleistet sein. Deshalb sollte vertraglich geregelt sein, dass die Kreditauszahlung gestoppt wird, sobald dem IP der Zugang zum Projektgebiet aufgrund von Sicherheitsbedenken oder die politische Einflussnahme durch Anteilseigner verwehrt wird. Diese Mandatserweiterungen würden einen Anreiz bieten, die *Monitoring*-Aktivitäten seitens des Managements zu intensivieren. Auch hierfür müssen die notwendigen Kapazitäten geschaffen werden.

Die WB hat großen Handlungsspielraum im Hinblick darauf, auf Richtlinienverstöße zu reagieren. Bei Nichteinhaltung der Richtlinien kann die WB einen Kredit aussetzen und sie kann auch rechtlich gegen den Kreditnehmer vorgehen. Zudem kann sie sich entscheiden, zukünftig von Kreditvergaben an das Land abzusehen. Um die präventive Wirkung des IP zu verstärken, sollte das IP das Mandat erhalten, in Fällen von schwerwiegenden negativen Auswirkungen die Kreditauszahlung zu stoppen. Dies erscheint notwendig, um auf alle beteiligten Akteure Handlungsdruck zu erzeugen.

Zudem ist im Hinblick auf die Dynamiken im Exekutivdirektorium der WB zu berücksichtigen, dass dieses im Vergleich zu den regionalen Banken größer ist (mehr EDs) und sich aus unterschiedlichen Regionen der Welt zusammensetzt.⁴ Daraus resultiert eine größere Vielfalt im Hinblick auf die politische Ausrichtung, die schnelle institutionelle Reaktionen verhindern. Erfolgt die Aussetzung des Kredits zu einem späten Zeitpunkt eines Projekts, hat dies in der Vergangenheit dazu geführt, dass Kreditnehmer Projekte mit eigenen Mitteln zu Ende führten. Deshalb muss die Rolle des IP auch im Hinblick auf Abhilfemaßnahmen (*Remedy*) und einen verantwortlichen Rückzug (*Responsible Exit*) ausgeweitet werden, bspw. dahingehend konkrete Abhilfemaßnahmen empfehlen oder verlangen zu können (vgl. OHCHR 2022: xx). Zudem sollten diejenigen Unternehmen, die fahrlässig handeln, wiederholt negative Auswirkungen verursacht haben oder sich weigern Abhilfemaßnahmen zu unterstützen, von weiteren Projektbeteiligungen ausgeschlossen werden.

Um die Unabhängigkeit des IP strukturell sicherzustellen, sollte diesem eine unabhängige rechtliche Beratung zur Verfügung stehen. Darüber hinaus sollten die Auswahlgremien für Rekrutierungsprozesse von IP-Mitgliedern paritätisch zwischen zivilgesellschaftlichen Akteuren und Exekutivdirektorium besetzt sein und ohne jegliche Beteiligung des Managements erfolgen. Der Auswahlprozess sollte transparent gestaltet sein, sodass mögliche Einflussnahme im Rahmen der Vorauswahl verhindert werden kann.

Das Mandat des IP sollte im Hinblick auf die Analyse potenzieller Ursachen negativer Auswirkungen erweitert werden. Insbesondere die funktionale und diskursive Entkopplung von Korruption und den Verstößen der Sozial- und Umweltrichtlinien stellen eine künstliche Trennung zusammenhängender Phänomene dar. Die Untersuchungsberichte zur Aufklärung von Richtlinienverstößen sollten Korruption im Zuge der Kredit-

⁴ Bspw. Asian Development Bank (12 EDs), Inter-American Development Bank (14 EDs).

vergabe und im Beschaffungswesen einbeziehen und offenlegen. Der Ausschluss dieser Einflussfaktoren beschränkt das Sagbare des IP und zudem die darauf basierenden Lösungsvorschläge.

Projektfinanzierungen (IPF) stellen einen immer kleiner werdenden Anteil der Kreditvergabe dar. Das IP sollte deshalb in die Lage versetzt werden, alle Finanzierungsinstrumente im Hinblick auf negative Auswirkungen zu überprüfen. Diese Möglichkeit sollte nicht nur theoretisch bestehen. Es müssen u.a. Interventionsmöglichkeiten und Maßnahmen zur Transparenzschaffung (bspw. Informationspflichten des Managements gegenüber dem IP) umgesetzt und Kapazitäten geschaffen werden, die sicherstellen, dass die negativen Auswirkungen von *Technical Assistance*, DPLs, Budgethilfen, Finanzintermediären und *Trust Funds* auch in der Praxis unabhängig überprüft werden (vgl. OHCHR 2022: 35). Zudem sollten vor der Einführung neuer Finanzierungsinstrumente oder der Erhöhung des Kreditvergabevolumens die Vorsitzenden der Beschwerdemechanismen konsultiert werden, um sicherzustellen, dass aus Reformprozessen keine neuen Schwachstellen im Rechenschaftssystem resultieren.

Bestehende Anreizsysteme, organisationskulturelle Ausprägungen und damit verknüpfte Kreditvergabepraktiken müssen bei allen Reformbemühungen adressiert werden. Letztlich müssen institutionelle und politischen Bedingungen geschaffen werden, die die Priorisierung des FPIC gegenüber ökonomischen und geopolitischen Anreizen im operativen Handeln ermöglichen. Solange ein zunehmendes Kreditvergabevolumen und wirtschaftliches Wachstum priorisiert werden und die Reichweite des IP begrenzt bleibt, bleibt der Eindruck bestehen, dass Rechenschaftspflicht als Diskurs und Praktik als notwendiges Übel zur Aufrechterhaltung der bestehenden Kreditvergabe betrachtet wird.

Der *Entwicklungs*diskurs trägt dabei zur Harmonisierung des strukturellen Zielkonflikts zwischen einen auf kapitalistischem Wirtschaftswachstum basierendem *Entwicklungs*denken einerseits und der Realisierung von *Citizen-driven-Accountability* andererseits, bei. Der *Glaube an Entwicklung* ermöglicht es, den strukturellen Widersprüchlichkeiten gegenwärtiger *entwicklungs*politischer Praktiken, die sich allen Beteiligten in unterschiedlichem Ausmaß und in unterschiedlichen Deutungsrahmen offenbaren, einen legitimierenden Sinn zu verleihen.

8.3.2 Implikationen für im Forschungsfeld handelnde Personen

Für all jene, die sich die politische Zielsetzung zuschreiben *Citizen-driven-Accountability* von MFIs zu stärken, resultiert aus Perspektive der in dieser Arbeit angewandten machtkritischen Ansätze eine spezifische Verantwortung. Die Stärkung von *Citizen-driven-Accountability* aus den Institutionen und ihrem Umfeld heraus erfordern machtkritisches Denken und Handeln, welches aktiv auf den Abbau von Machtungleichgewichten hinwirkt. Machtkritisches Denken muss sich dabei widerstandsfähig gegenüber den herrschenden Diskursen erweisen und sich in den Praktiken dahingehend niederschlagen, dass bestehende Strukturen, Methoden, Konzepte und Diskurse innerhalb einflussreicher Staaten und Institutionen hinterfragt werden.

Auch die Praktiken institutioneller Rechenschaftspflicht laufen Gefahr, bestehende Machtungleichgewichte zu stabilisieren, solange die Legitimationslogiken des

Entwicklungsdiskurses, in den ihre Praktiken eingebettet sind, ausgeblendet werden. Insbesondere Mitarbeiterinnen der Beschwerdemechanismen und MFIs, aber auch der NGOs müssen den machtstabilisierenden Wirkungen ihrer Praktiken und entpolitisierenden Diskurse in ihrem täglichen Handeln entgegenwirken. Das kann bedeuten privilegierte Zugänge zu Entscheidungsträgerinnen zu teilen, Informationsungleichgewichte und ungleich verteilte Ressourcen auszugleichen und Deutungshoheiten abzugeben. Maßnahmen zur Destabilisierung des Expertentums, die Offenlegung von entpolitisierenden Logiken und Praktiken, das Benennen von Interessenskonflikten, Ungerechtigkeiten und Machtungleichgewichten sowie die Ermöglichung und Priorisierung von Selbstorganisation, stellen eine Auswahl konkreter Ansatzpunkte für die Praktiken im Forschungsfeld handelnder Personen dar.

Die eigene Verwobenheit im *Entwicklungsdiskurs* anzuerkennen, bedeutet zudem den *Glauben an Entwicklung*, mit seinem Universalitätsanspruch in Fragezustellen. Daraus folgt die Notwendigkeit politische Lösungen für politische Probleme zu entwickeln und gewaltvolle Praktiken als gewaltvoll zu markieren und zu delegitimieren. Sagbarkeitsfelder herrschender Diskurse die Reformforderungen strukturieren, sollten dabei bewusst aufgebrochen werden, um die emanzipativen Potenziale gegenüber den innerhalb des institutionellen Umfelds systemimmanenteren Zielkonflikten zu fördern. Hierfür bedarf es u.a. eines Bewusstseins für die kolonialen Kontinuitäten von Managementpraktiken und den Universalitätsanspruch *entwicklungspolitischer Konzepte*. Es geht dabei nicht darum, jegliche Praktiken und Konzepte, die mit Risiken der Machtstabilisierung einhergehen, grundsätzlich abzuweisen. Der politische Wille, die damit einhergehenden Risiken ernst zu nehmen, kann jedoch Ausgangspunkt dafür sein, vorhandene emanzipative Potenziale im Sinne der *Citizen-driven-Accountability* zu identifizieren.

Auf Ebene der Institutionen und Individuen sollte anerkannt und im Rahmen allen Handelns berücksichtigt werden, dass *Entwicklungspolitik* kein politikfreier Bereich ist. Ungleichheiten, Armut oder Unterdrückung werden nicht durch die Bereitstellung technischer Lösung überwunden. Jede Intervention wirkt in einem lokalen Kontext, mit einer Geschichte, durchzogen von unterschiedlichen und widersprüchlichen Akteursinteressen und Machtkonstellationen. Demzufolge erhalten alle Interventionen Einzug, intendiert oder nicht, in die vorhandenen politischen Dynamiken (vgl. Ferguson 2003). Dies anzuerkennen kann auch bedeuten, nicht zu intervenieren. Mindestens jedoch bedeutet es, die politische Verantwortung für die *entwicklungspolitischen Praktiken* und deren (nicht-)intendierten Auswirkungen zu übernehmen. Das Potenzial einer solchen Haltung ist wohl Teil der Antwort auf die Frage, *Why International Organizations Hate Politics* (Louis & Maertens 2021)?

8.3.3 Zur Notwendigkeit gesellschaftlicher und politischer Debatten über institutionelle Rechenschaftspflicht

Die diskursiven und institutionellen Bereiche, in denen sich politische Kompromisse zwischen widerstrebenden Zielsetzungen materialisieren, sind strukturiert jedoch langfristig veränderbar. Organisationswandel wird demnach durch normative Veränderungen strukturiert und politisch institutionalisiert. Diese Schlussfolgerung basiert auf den

Erkenntnissen zur Entstehungsgeschichte des IP sowie der Rolle zivilgesellschaftlicher Akteure im Hinblick auf die konzeptionelle Weiterentwicklung und Materialisierung institutioneller Rechenschaftspflicht über die letzten 28 Jahre hinweg.

In Bezug auf die Rolle der Bundesrepublik Deutschland in den MFIs ist festzustellen, dass es an Kapazitäten, an einem belebten politischen Diskurs als auch an dem politischen Willen fehlt, institutionelle Rechenschaftspflicht gegenüber ökonomischen Zielsetzungen zu priorisieren. Um die Aufsicht über die WB und andere MFIs zu verbessern, bedarf es zusätzlicher Ressourcen in den Fachreferaten der zuständigen Ministerien.

Damit die deutschen Exekutivdirektorinnen ihre einflussreiche Position innerhalb der MFIs zur Stärkung von *Citizen-driven-Accountability* nutzen, ist politischer Druck aus dem Parlament notwendig. Hierfür bedarf es einer kritischen Auseinandersetzung der Bundestagsabgeordneten mit der WBG und anderen MFIs, hinsichtlich ihrer Geschichte, der Mittelvergabe und deren Auswirkungen. Die Themen der Bundestagsabgeordneten speisen sich wiederum aus gesellschaftspolitischen Problemstellungen, die an sie über unterschiedliche Foren und in unterschiedlicher Intensität herangetragen werden. Trotz der fortwährenden Kritik an der WBG scheint diese aus dem politischen Fokus geraten zu sein. Die Forderungen, die die Anträge im Bundestag in Reaktion auf den Wapenhans-Bericht aus dem Jahr 1993 enthielten, wurden nie umgesetzt. Die *Approval Culture* wurde als zentrales Problem kritisiert. Zudem wurde die WB aufgefordert, die Situation von Menschen im Zuge von Umsiedlungsmaßnahmen vor und nach der Umsetzung zu erfassen (Kap. 1.1).

Vor diesem Hintergrund sollte eine stärkere parlamentarische Verknüpfung angestrebt werden. Ich möchte deshalb folgend skizzieren, wie die parlamentarische Aufsicht über die WB und andere MFIs etabliert werden könnte: Grundsätzlich sollte mehr Transparenz im Abstimmungsverhalten der deutschen Vertreterinnen in den MFIs angestrebt werden. Um Transparenz zu schaffen und eine intensivere Befassung der Bundestagsabgeordneten anzuregen, könnten die Vertreterinnen, zweimal jährlich (bspw. vor den WB-Tagungen), dem Parlament über das Abstimmungsverhalten kontroverser Kredite und die Wirksamkeit der Mittelvergabe berichten. In diesem Kontext könnten zudem die Vertreterinnen der Beschwerdemechanismen eingeladen werden, um das Parlament über die negativen Auswirkungen der Kreditvergabe zu informieren. In anschließenden Fachgesprächen könnten zudem Expertinnen aus der Zivilgesellschaft, Wissenschaft sowie Vertreterinnen der Durchführungsorganisationen (u.a. KfW, GIZ) und dem DEval zu den unterschiedlichen Tätigkeitsfeldern eingeladen werden, um aktuelle *entwicklungspolitische* Fragestellungen zu erläutern. Der Delegation der befassten Ministerien würde es so ermöglicht, aktuelle Erkenntnisse aus Forschung und Praxis sowie die aktuellen gesellschaftlichen Debatten in ihre Vorbereitung und Positionspapiere für die Jahrestagungen der WB einzubeziehen. Um den fachlichen Austausch zwischen den Jahrestagungen aufrechtzuerhalten, könnten zudem am Beispiel des *Tuesday-Group*-Treffens in Washington D.C., ein ähnliches Format eingerichtet werden. Im Rahmen des monatlichen *Tuesday-Group*-Treffens tauschen sich Vertreterinnen der federführenden Ministerien mit Vertreterinnen der Zivilgesellschaft über aktuelle Ereignisse und strukturelle Problemstellungen im Tätigkeitsfeld der MFIs aus. Die Treffen finden unter den *Chatham House Rules* statt, um einen offenen Informationsaustausch zu ermöglichen.

Ein institutionalisierter und strukturierter Austausch muss jedoch von einem Diskurs begleitet und informiert werden, der unabhängig von institutionellen Zwängen und Sagbarkeitsfeldern verläuft. Dazu gehört es auch die *Postdevelopment*-Ansätze ernst zu nehmen, die *entwicklungspolitische* Praktiken als Ausgangspunkt struktureller Gewalt betrachten. Nicht zuletzt, um zu verhindern, dass die notwendige kritische Auseinandersetzung mit der *Entwicklungspolitik* von demokratiefeindlichen Akteuren instrumentalisiert werden kann. Denn für die WBG ist festzustellen, dass es trotz Jahrzehntelang anhaltender Kritik, weder den einflussreichen Mitgliedsstaaten noch einem WB-Präsidenten gelungen ist, die Ausrichtung der institutionellen Rechenschaftspflicht hinsichtlich einer *Citizen-driven-Accountability* zu priorisieren. Die empirischen Erkenntnisse verweisen darauf, dass die WB in ihrer Größe und Komplexität diesbezüglich dysfunktional ist. Ich konnte bspw. darlegen, dass Beschwerde- und Reformprozesse in Form von institutionellen Krisen nicht dazu führen, dass die seit Jahrzehnten bekannten Anreize verändert wurden. Kurzfristige Lösung durch etwaige *Governance*-Reformen erscheinen demnach nicht vielversprechend. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt gibt es keinen Grund zur Annahme, dass sich die systemimmanen Zielkonflikte und der Versuch diese durch *Hypocrisy* zu harmonisieren aus der Institution heraus beheben lassen. Es bedarf gesellschaftlicher Debatten über die grundsätzliche Rolle, Ausrichtung und letztlich die Größe der WBG, die in ihrer Konsequenz in politische Forderungen zur Umgestaltung gegenüber den Mitgliedsstaaten resultieren. In dieser Debatte sollte zudem die Rolle des Staats, als vermeintlich neutraler Akteur, betrachtet werden und im Hinblick auf deren relationale und konflikthafte Repräsentationsverhältnisse diskutiert werden. Letztlich müssen Kriterien entwickelt werden, auf denen die Daseinsberechtigung von MFIs, neu verhandelt wird.

Aus menschenrechtlicher Perspektive ist das Ausmaß zu hinterfragen, in dem *entwicklungspolitisch* verursachte Gewalt u.a. in Form von Vertreibung rationalisiert und legitimiert wird. Vertreibung stellt weiterhin eine bekannte und sich zuspitzende Problemstellung dar. Die MFIs haben sich diesbezüglich nicht als Problemlöser, sondern als zentrale Verursacher erwiesen. Basierend auf den bestehenden Umwelt- und Sozialrichtlinien ist es auch nicht durch Beschwerdemechanismen gelungen, das Problem zu lösen. Was resultiert aus der die strukturelle Gewalt legitimierenden Funktion des *Entwicklungsdiskurses*? Inwieweit dürfen und sollten Menschen für den Bau von (Energie-)Infrastrukturprojekten umgesiedelt werden? Lässt sich die Anzahl an Menschen beziehen, ab der man die Umsetzung eines Projekts, so vielversprechend es auch erscheinen mag, prinzipiell ablehnt, um die Rechte der Betroffenen zu schützen? Ziel der Debatten sollten einheitliche energiepolitische und menschrechtliche Handlungsanweisungen an alle deutschen Exekutivdirektorinnen sein. Diese Handlungsanweisungen sollten sowohl für die bilaterale als auch multilaterale Mittelvergabe Gültigkeit haben und so eine ministeriumsübergreifend kohärente internationale Energie- und Menschenrechtspolitik ermöglichen.

Die WB als Bürokratie sowie die von ihr ausgehenden Diskurse sind komplex und befinden sich im ständigen Wandel. Deutlich wurde, dass es der WB nicht gelungen ist Praktiken zu etablieren, die die Rechenschaftspflicht gegenüber den direkt betroffenen Menschen und das Gemeinwohl zukünftiger Generationen gegenüber institutionellen, nationalen und geopolitischen Interessen der Mitgliedsstaaten priorisiert. Vor dem Hin-

tergrund meiner Bestandsaufnahme zur institutionellen Rechenschaftspflicht der WB wurde deutlich, dass das IP durchaus einen Beitrag zu einer gerechteren *Global Governance* leistet. Dieser wird jedoch weiterhin strukturell und diskursiv konterkariert. Lösungsvorschläge für notwendige Veränderungen sowie der politische Wille diese umzusetzen müssen demnach von den sozialen Bewegungen, Aktivistinnen und Beschwerdeführenden ausgehen. Vielleicht liegt das größte emanzipative Potenzial der Beschwerdemechanismen in ihrer begrenzten Wirksamkeit, da diese uns immer wieder vor Augen führt, dass die Immunität von IOs und ihre undemokratischen Strukturen nicht länger tolerierbar sind.

