

nagement sowie die Fortführung der Priorisierung in Richtung steigender Kreditvergabe wird demnach durch die bestehenden institutionellen Bedingungen aufrechterhalten.

*Hypocrisy* kann auch als der Widerspruch zwischen normativen Zielsetzungen und den materiellen Ressourcen, die aufgebracht werden, um diese Zielsetzung zu erreichen, verstanden werden (vgl. Weaver 2008: 20). Übertragen auf die normative Zielsetzung rechenschaftspflichtig gegenüber denjenigen zu sein, die negativ betroffen sind, lässt sich danach fragen, wie viel materielle Ressourcen aufgewendet werden, um dieses Ziel sicherzustellen. Das IP hat ein jährliches Budget von etwa 4 Mio. US \$. Betrachtet man die Bedeutung des IP als Legitimationsgrundlage (Kap. 7.2) für die WB, erscheint dies im Vergleich zu den mehr als 56 Mrd. US \$ an Auszahlungen der IBRD und IDA im Geschäftsjahr 2021 (vgl. WBG 2021: 29) als verschwindend geringer materieller Aufwand. Im Entstehungsprozess des IP wurde von den involvierten externen Expertinnen ein Budget von 10 Mio. US \$ empfohlen.<sup>11</sup>

Der Reformprozess hat aus Perspektive der *Hypocrisy* zur Befriedung der involvierten Akteure beigetragen, ohne die identifizierten Kernprobleme des Rechenschaftssystems zu adressieren. Das von Reformprozessen ausgehende emanzipative Potenzial für die Stärkung des IP scheint demnach begrenzt. Ernstgemeinte institutionelle Reaktionen müssen den Forderungen nach strukturellen Mandatserweiterungen für das IP nachkommen und zudem das institutionelle Umfeld (Kulturen und Anreize) adressieren. Reformen, die auf das IP beschränkt sind »tend to look more like recapitulations of old efforts than true attempts at reform« (vgl. Nustad 2001: 484). Berücksichtigt man die 30-jährige Existenz des IP und die wenigen substanzuellen Veränderungen, die in dieser Zeit stattgefunden haben, erscheinen der politische Wille und die Fähigkeit seitens des Managements und dem Exekutivdirektorium ebenfalls begrenzt.

Ich habe die empirischen Ergebnisse im Hinblick auf die institutionellen Bedingungen (Kap. 7.1.1), das Zustandekommen institutioneller Reaktionen (Kap. 7.1.2) sowie deren Reichweite (Kap. 7.1.3) mit den Ansätzen des OL und *Hypocrisy* eingebettet und somit den ersten Teil der Fragestellung beantwortet. Den zweiten Teil der Fragestellung adressierend werde ich im Folgenden die empirischen Erkenntnisse entlang der von Louis & Maertens (2021) identifizierten Praktiken und Logiken der Entpolitisierung systematisieren und durch machtkritische Konzeptionen ergänzen.

## 7.2 Das Inspection Panel aus Perspektive der Entpolitisierung

Entpolitisierung innerhalb von IOs lässt sich mit Louis & Maertens (2021)<sup>12</sup> anhand von drei Logiken (Behauptung von Legitimität, Verfolgung eines funktional-pragmatischen

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

12 Im Sinne der Methodik habe ich darauf verzichtet die Konzeptualisierungen in die vorherigen Theorieüberlegungen einzubetten, sondern werde diese wie in der Forschungspraxis aufgetreten hier ergänzend in die Analyse einfließen lassen, um meine bisherigen theoretischen Vorüberlegungen (Kapitel 3) im Sinne der Fallmethodik zu erweitern (Kapitel 4.3.4).

Weges, Vermeidung von Verantwortung) als Ausgangspunkte für drei Praktiken (neutrale Formatierung, Zeitgewinn, Fachwissen und technische Auslegung) konzeptualisieren. Ähnlich wie Ferguson (2003) im Hinblick auf den Einfluss des *Entwicklungs*diskurses über Lesotho resümiert, haben Louis & Maertens (2021) zufolge Entpolitisierungspraktiken reale Effekte für das Handeln der Bürokratien (ebd.: 14):

»Depoliticization is performed through practices which consist in claiming apolitical status on the basis of expert knowledge while reducing political complexity by interpreting problems through technical lenses and solutions. Second, depoliticization occurs using specific formats which give apparent neutrality to its political content. Third, depoliticization is produced by controlling the timeframe and the pace of decision-making, therefore diluting political momentum.« (Louis & Maertens 2021: 13–14)

Entpolitisierung wird als Konsequenz des Strebens nach Legitimität von IOs betrachtet (ebd.: 18). Die alltäglichen Praktiken in IOs, die häufig in der Bürokratieforschung vernachlässigt werden, können entpolitisierenden Einfluss auf globales Regieren haben (ebd.: 185–186).

Louis & Maertens (2021) folgend verstehe ich Entpolitisierung als den Versuch Verantwortung, Politik oder individuelle Handlungsmacht aus einem Prozess auszuschließen (ebd.: 156). Rechenschaftsmechanismen, die im Falle externer Kritik lediglich Informationen zur Verfügung stellen, ohne identifizierte Fehler systematisch aufzuarbeiten, seien demnach auch stets als Kontrollmechanismen zur Vermeidung von Verantwortung zu betrachten (ebd.: 155–156). Sowohl anhand des Forschungsstands (u.a. Wade 2009; Bugalski u.a. 2018), der Bedingungsanalyse (5B6, 5B7) als auch der Diskussion zur Reichweite institutioneller Reaktionen (Kap. 6.4) konnte ich zeigen, dass die Wirkung des IP weit über die Bereitstellung von Informationen hinausgeht.

Louis & Maertens (2021) verdeutlichen, dass entpolitisierende Praktiken Politisierung nicht gänzlich verhindern. Sie betrachten vielmehr beide Wirkungsweisen als koexistent, dynamisch und dialektisch »as two sides of a same coin« (ebd.: 186–187). Während die Autorinnen die entpolitisierenden Praktiken und Logiken in Bezug auf IOs betrachtet haben, werde ich die Konzepte auf das IP übertragen, um zu diskutieren, inwiefern das IP diskursiv und praktisch zur Entpolitisierung und Politisierung beiträgt. Hierfür werde ich die Konzeptualisierung durch die dargelegten machtkritischen Ansätze (Kap. 3.4 – 3.6) ergänzen, um herauszuarbeiten, welche Rolle dem *Entwicklungs*diskurs im Kontext der Arbeit des IP für die Förderung entpolitisierender Praktiken und Logiken zukommt (Kap. 7.3).

## 7.2.1 Legitimitätsorientierte Entpolitisierungslogiken

Das Streben nach Monopolisierung stellt neben Anerkennung und Ausweitung eine von drei legitimitätsorientierten Logiken dar. Louis & Maertens (2021) verweisen darauf, dass Bürokratien stets konkurrieren (Finanzierung, Themenbesetzung, Arbeitsbereiche) und deshalb bestrebt sind, als legitimer Akteur anerkannt zu werden, ihren Einflussbereich auszuweiten und zu monopolisieren (ebd.: 131). Monopolisierung führe dazu, dass alternative Akteure, Richtlinien und Strategien übersehen und delegitimiert werden, in-

dem die eigenen Praktiken als alternativlos dargestellt und etabliert werden. Umgekehrt entpolitisert Monopolisierung ein politisches Feld, indem die Substanz für politische Konflikte, bspw. um unterschiedliche Lösungsansätze, verringert werde: »Hence, not only does depoliticization dismiss potential rivals through technicization, but it also suppresses alternative voices and modes of action by selecting the most appropriate way of acting in global governance often presented as the *one* best way« (ebd.: 142, Herv. i.O.). Entpolitisierende Praktiken wirken zudem deterministisch auf Sprecherinnenpositionen und Handlungsfähigkeiten (ebd.: 145): »Depoliticization may, therefore, lead to the extension of an organizational ideology dominating a field of action and suppress any alternative ways of thinking« (ebd.: 147).<sup>13</sup>

Ein für die WB spezifisches Beispiel ist das kapitalistische *Entwicklungsmodell*, welches auf unbegrenztem Wirtschaftswachstum basiert. Dieses führt, insbesondere bei exportorientierten Kreditgebern, zum Zwang neue Märkte zu erschließen, wofür sie die Kreditvergabe der WB nutzen. Zudem verfolgt die WB in ihrer Konkurrenzsituation gegenüber anderen MFIs eine stetig steigende Kreditvergabe (5B9, 5B10). Um dieses Wachstum zu realisieren, ist die WB auf Mitgliedsstaaten wie China angewiesen, die große Kreditsummen aufnehmen, obwohl diese selber global als Kreditgeber und Konkurrent auftreten. Die durch das Wachstumsparadigma erzeugte Abhängigkeit verhilft den Kreditnehmern zu einer einflussreichen Rolle (5B7, 5B9, 5B10). Die Priorisierung geopolitischer Interessen gegenüber menschenrechtlichen Ansprüchen aller Mitgliedsstaaten stellt ein strukturelles Hindernis hinsichtlich der Stärkung von *Citizen-driven-Accountability* dar.

Van Putten (2006) merkt an, dass Bedenken hinsichtlich potenzieller Risiken im Kontext einer Kreditvergabe häufig das Konkurrenzargument entgegengestellt werde. Dieses besagt sinngemäß, dass wenn die WB ein Vorhaben nicht finanziere, es eine andere Finanzinstitution mit schlechteren oder gar keinen Standards finanziere, um so die Einbeziehung der WB trotz Kritik zu legitimieren. Sie zitiert in ihrer Analyse eine Expertin, die darauf verweist, dass die *Articles of Agreement* der IDA und IBRD beide Institutionen als *Lender of last Resort* beschreiben. Nehme man die Gründungspapiere ernst, bedeute dies, dass IBRD und IDA nur dann Geld verleihen sollen, wenn es keine andere Finanzierungsquelle gebe (ebd.: 258–259). Mit dieser Lesart der Gründungspapiere erscheint das Konkurrenzargument als nicht valide, da sich entpolitisierende Praktiken zur Ausweitung und Monopolisierung des Einflussbereichs nicht durch die Prinzipien der Gründungspapiere begründen lassen. Eine solche Auslegung der Gründungspapiere stünde jedoch den Expansionsbestrebungen der WB diametral entgegen und verweist somit darauf, dass die in den Gründungspapieren formulierten Prinzipien nicht kohärent angewendet werden.

Die Anerkennung der WB als legitimer Akteur, definiert als »a logic of action through which IOs deploy depoliticization practices to preserve their relevance« (Louis & Maertens 2021: 132) lässt sich wiederum durch die Kreditvergabe der IFC veranschaulichen. Ziai (2019) verweist auf Alcade (1987), der herausgearbeitet hat, dass Investitionen aus

13 Für den vorliegenden Untersuchungsgegenstand kann vor dem Hintergrund der empirischen Analyse konstatiert werden, dass diese »organizational ideology« durch den *Entwicklungs*diskurs charakterisiert wird. Ich werde diese fortlaufend in die Diskussion einbeziehen.

dem Norden in spät- und nachkolonialen Kontexten die Begründung benötigten, dass diese eine positive und unbedingt erforderliche Wirkung für das Leben der Menschen aufweise (vgl. Ziai 2019: 155). In der Bedingungsanalyse konnte ich eine ähnliche Legitimationsanforderung identifizieren, die Additionalität. Additionalität stellt eines von fünf Prinzipien dar, welches MFIs anwenden, um eine »nachhaltige« Beteiligung des Privatsektors in entwicklungspolitischen Vorhaben sicherzustellen (vgl. EBRD 2012).<sup>14</sup> Additionalität beschreibt demnach u.a. den *entwicklungspolitischen Mehrwert*, der aus der Kreditvergabe der IFC bspw. an international tätige Unternehmen für ein Projektvorhaben resultiert. Der *entwicklungspolitische Mehrwert* wird vor allem mit der Anwendung der *Environmental and Social Performance Standards* der IFC/MIGA begründet und der Annahme, dass daraus bessere entwicklungspolitische Ergebnisse resultieren. Einem Mitglied des Exekutivdirektoriums zufolge sei es nicht immer leicht nachzuweisen, dass mit der Kreditvergabe der IFC an europäische Unternehmen eine Additionalität einhergehe. Zudem führe diese Praktik zu Konflikten im Exekutivdirektorium. Die Konflikte kommen auf, da man u.a. um die Arbeitsplätze wisse, die mit großen Infrastrukturprojekten einhergehen. Das Argument der Additionalität werde daher bewusst durch die Kreditgeber genutzt, um die Einbindung von Unternehmen aus ihren Staaten zu begründen. Wenn dann im Zuge der Umsetzung eines Projekts negative Auswirkungen für die Menschen vor Ort auftreten, stellt dies die Additionalität der Projektbeteiligung in Frage (I.13: 96–112, 203–245). Additionalität lässt sich so als ein formalisiertes und technisiertes *Entwicklungsversprechen* deuten, welches die Kreditvergabe an Unternehmen aus den Staaten der Kreditgeber legitimiert und somit ermöglicht, dass wirtschaftliche Gewinne über die Beteiligung der Unternehmen in diese Staaten zurückfließen.

Ein weiterer empirischer Hinweis für die Ausweitungslogik stellt die Ausweitung der Kreditvergabe der WB auf sogenannte fragile und von Konflikten betroffene Staaten dar (Kap. 5.3.3). Ein Mitglied des Exekutivdirektoriums legitimiert die Ausweitung des Geschäftsmodells mit der Notwendigkeit ihrer Rolle für die Armutsbekämpfung. In zehn Jahren würden 90% der armen Menschen in fragilen und von Konflikten betroffenen Staaten leben. Möchte man Armut bekämpfen, müsse man dort aktiv werden (I.46: 62–66). Dies entspricht dem, was Louis & Maertens (2021: 138–140) als *claiming necessity* beschreiben. Zudem signalisiert die WBG anhand einer *Strategy for Fragility, Conflict and Violence* (vgl. WBG 2020) Expertise für das neue Betätigungsfeld aufzuweisen (*projecting expertise*) (vgl. Louis & Maertens 2021: 140–142) und legitimiert sich so als Akteur, der die Lösung für das identifizierte Problem bereitstellt. Die Ausweitung des Einflussbereichs als notwendige Strategie, um eine stetig zunehmende Kreditvergabe nachzukommen, wird so über die Notwendigkeitsbehauptung (Armutsbekämpfung) und Expertenzuschreibung entpolitisiert.

Nachdem ich empirische Beispiele für legitimitätsorientierte Entpolitisierungspraktiken dargelegt habe, folgen die funktional-pragmatischen Entpolitisierungslogiken und deren Übertragung auf den Untersuchungsgegenstand.

<sup>14</sup> Additionality, Crowding-in, Commercial sustainability, Reinforcing markets, Promoting high standards.

## 7.2.2 Funktional-pragmatische Entpolitisierungslogiken

Bürokratien legitimieren ihre Interventionen damit, dass sie konkrete Lösungen für bestehende Probleme oder formuliert Bedürfnisse der Mitgliedsstaaten anbieten, wobei mögliche Interventionen in den Grenzen eines technisch beschriebenen Mandats erfolgen (*functional necessity*). Die Fragmentierung von Arbeitsbereichen dient der Lösungsbereitstellung für technische Probleme und wirkt zudem stigmatisierend auf politische Einflussfaktoren. Louis & Maertens (2021) argumentieren, dass der Ausgangspunkt dieser Logik die Annahme sei, dass die technische Umsetzung und Ausblendung politischer Kontroversen die Kooperation verbessere und erleichtere (*practical rationality*) (ebd.: 111, 118). Bürokratien etablieren so ihre Rolle als neutraler und unabhängiger Akteur, während diese darauf abzielen die Erlaubnis zur Intervention in ihre Mitgliedsstaaten zu erlangen (ebd.: 114–115).

Nimmt man diese funktional-pragmatische Logik als gegeben an, wird deutlich, warum die Arbeit des IP auf bürokratischen und politischen Widerstand stößt. Wie ich aufzeigen konnte, geht von den Praktiken des IPs eine Politisierung aus, die der funktional-pragmatischen Logik entgegenwirkt. Ein Beispiel hierfür ist die Notwendigkeit der WB in Reaktion auf den IP-Untersuchungsprozess mit der Regierung in Interaktion zu treten und zudem die öffentliche Kritik seitens der WB an der Regierung (5B6, 6B3, 6B5). Beides widerspricht der funktional-pragmatischen Logik (vgl. Louis & Maertens 2021: 174). Die Autorinnen verweisen ausgehend von der praktischen Rationalität auf eine Doppelstrategie, durch die Debatten und Interventionen von Mitgliedsstaaten als politisiert stigmatisiert werden, während sie selbst auf Grundlage politischer Interessen handeln. Daraus resultiert aus Sicht der Bürokratie eine Politikaversion (ebd.: 122–123). Mit dieser Logik und mit Bezug auf die empirischen Erkenntnisse argumentiere ich, dass das IP von den Kreditnehmern bürokratisch bekämpft wird, weil es einer entpolitisierter Kreditvergabe entgegenwirkt. Das konflikthafte Verhältnis zwischen IP und Management verläuft entlang der Konfliktlinie, nicht »zu politisch« zu sein. Je größer das von der Politisierung ausgehende Drohpotenzial erscheint, desto mehr Widerstand ist erwartbar.<sup>15</sup>

Der Ausschluss politischer Kontroversen erfolgt auch dann, wenn diese wichtige Einflussfaktoren in dem Betätigungsfeld darstellen und somit die zugrundeliegenden Annahmen unvollständig sind (ebd.: 118–119).<sup>16</sup>

Am Beispiel des TSDP wird exemplarisch deutlich, dass Infrastruktur, in diesem Fall der Bau von Straßen, das *Entwicklungsversprechen* verkörpert und somit die Intervention legitimiert. Der WB zufolge stellt die Straße im TSDP ein wichtiges Teilstück der Verbindung *Nyakahita-Kazo-Ibanda-Kamwenge-Fort Portal* (209 km) dar, welches West-Uganda mit dem nördlichen Korridor und dem *Trans-Africa Highway* verbindet (vgl. WB 2011:

<sup>15</sup> Siehe den Vergleich zwischen IP und IEG im Kapitel 7.1.2.

<sup>16</sup> Die Autorinnen verweisen auf das United Nations Development Programme (UNDP), welches zum Erhalt der Rolle als neutraler Akteur und somit zur Sicherstellung der Intervention in Mexiko vermieden hat, die Rolle und den Einfluss der Zapatistas in ihre Analysen einzubeziehen (Louis & Maertens 2021).

1). Das Projekt soll durch verbesserte Transportinfrastruktur zur Erhöhung der Produktivität des Handels und des Tourismus ermöglichen und dadurch zur makro- als auch mikroökonomischen *Entwicklung* des Landes beitragen (vgl. JFCU 2015b: 3). Dem IP zu folge unterstützen die Menschen vor Ort die Bedeutung des Projekts für die sozioökonomische *Entwicklung* der Region (vgl. IP 2016a: 11). Auch mir gegenüber unterstrich eine Beschwerdeführende die Relevanz der Straßen: »You cannot overestimate the value that such a road brings to the community.« (I.43: 10) Die Regierung Ugandas veröffentlichte 2002 die *National Transport Policy and Strategy* (NTPS), die den Transportsektor als Priorität hervorhebt. Armutsrreduzierung, so die Annahme, könne durch eine Steigerung der Produktivität des Agrarsektors erzielt werden, da angenommen werde, dass über 80 Prozent der ugandischen Bevölkerung in ländlichen Gebieten leben und ihren Lebensunterhalt durch kleinbäuerliche Subsistenzlandwirtschaft verdienen (vgl. WB 2011: 1).<sup>17</sup>

Der Ausbau der Infrastruktur wird von der WB auch als die technische Lösung für Ugandas Forderung nach besseren Bedingungen für seine Ölförderung herangezogen: »Oil production will change Uganda's economic outlook, but full-scale production is unlikely to begin before 2016.« (WB 2010: i) Seit 2006 hat das britische Unternehmen *Tullow Oil* im Westen Ugandas eine Reihe von Ölfunden gemacht. Das gesamte Ölpotenzial liege bei 2 Milliarden Barrel. Mit dieser Menge an Ölreserven würde Uganda in einer Gruppe mit Tschad (0,9 Milliarden Barrel), der Republik Kongo (1,9 Milliarden), Äquatorialguinea (1,7 Milliarden) und Gabun (3,2 Milliarden) liegen (vgl. WB 2010: 9). Die WB schätzte die Erschließung der Ölreserven als herausfordernd ein. Teile der Ölreserven liegen unterhalb des *Lake Albert* und im *Murchison-Falls-Nationalpark*. Gleichwohl die Kompensationsleistungen aufgrund der Tradition des *Communal Land Ownership* schwer umzusetzen seien und die potenzielle Ölförderregion nahe der nicht durchgängig definierten Grenze zur DRK liege, woraus Konflikte im Hinblick auf die Förderrechte und Beteiligungen resultieren könnten (ebd.: 9), wurden die Pläne der Erdölgewinnung weiterverfolgt.

Vor dem Hintergrund der Rolle der WB als »Ermöglicherin« fossiler Investitionen (Kap. 7.2.3) sowie der vorhandenen Ölreserven erscheint das formulierte Projektziel zur Förderung der *Small Holder Farmers* als vorgeschoben.<sup>18</sup> Es ist anzunehmen, dass diese Zielsetzung lediglich als eine entpolitisierte Legitimation der Kreditvergabe dient, da zu erwarten gewesen wäre, dass eine Begründung zur Schaffung von Infrastruktur zur Ölförderung mit politischen Kontroversen einhergegangen wäre. Ich nehme an, dass die Straßen, wie durch die WB dargelegt, der Vorbereitung der sich anschließenden Erdölgewinnung dienen. Der Bau der *East African Crude Oil Pipeline* befindet sich derzeit in der Umsetzung.<sup>19</sup> Eine erste Beschwerde beim CAO, dem Beschwerdemechanismus des

17 Ferguson (2003) folgend, der aufgezeigt hat, dass die WB dazu neige, bestimmte Berufe zu homogenen Gruppen wie z.B. Bauern zusammenzufassen und zu vereinfachen, wäre zu überprüfen, inwiefern die Kategorie »Kleinbauern« zutreffend ist oder ob es sich um einen Teil des Ausblendens politischer und ökonomischer Realitäten handelt, um die vorgesehenen *Entwicklungsziele* zu rechtfertigen (ebd.: 179–193).

18 Die Tagesspiegelreportage verweist ebenfalls auf die Rolle von »Critical Oil Roads« die die Regierung Ugandas über Kredite finanziert hat: <https://interaktiv.tagesspiegel.de/lab/laengste-beheizte-pipeline-der-welt-oelbrunnen-im-nationalpark/> (letzter Aufruf: 30.08.2023).

19 <https://eacop.com/> (letzter Aufruf: 30.08.2023).

Privatarms der WBG (IFC), wurde eingereicht.<sup>20</sup> Die Finanzierung und Versicherung der Pipeline ist hochumstritten und erste Versicherer haben ihre Beteiligung bereits zurückgezogen.<sup>21</sup>

Ein weiteres Beispiel dafür, wie sich die praktische Rationalität als Entpolitisierungslogik auf die Wirkungsweise des IP auswirkt, verdeutlicht der Umgang mit den Indizien für Sexualdelikte aufseiten des Managements im Kontext des TSDP. Die frühen Hinweise seien vom Management mit dem Vorwurf delegitimiert wurden, dass man versuche diese im Zuge der parallel verlaufenden ESF-Reform für die eigenen politischen Zielsetzungen zu nutzen. Ein Mitglied des IP paraphrasiert die Aussage des Managements wie folgt: »Oh, it's BIC playing a policy game because we're doing the ESF review and they wanted to include child protection language in the policy« (I.10: 633–635). Diese Haltung habe dazu geführt, dass sich die Entsendung von Spezialistinnen in das Projektgebiet und somit die Aufklärung der Fälle verzögerte und es so zu weiteren Fällen sexuellen Missbrauchs kommen konnte (I.10: 616–620). Der Versuch politische Kontroversen auszublenden hatte reale Auswirkungen für die Menschen vor Ort.

Die *IP-Toolkit-Reform* kann herangezogen werden, um aufzuzeigen, wie das IP im Zuge des Reformprozesses seine Legitimität im Spannungsfeld zwischen den eigenen und externen Ansprüchen an politischer Wirksamkeit der Beschwerdearbeit und Politikaversion verhandeln muss (Kap. 7.2.4). Ein stärkeres Mandat für das IP würde unweigerlich zu einer zusätzlichen Politisierung der Kreditvergabe führen. Politisierungsprozesse durch das IP, manifestiert in Form von Projektabbrüchen, höheren Kreditkosten oder Verzögerungen der Kreditvergabe, laufen diametral zu den bestehenden Anreizen und Entpolitisierungslogiken. Während *externe Expertinnen* und *IP-Mitglieder* durchaus nach einem deutlich stärkeren Mandat und somit Einfluss auf die Kreditvergabe streben, stellt dies die Konfliktlinie dar, die das Management vehement verteidigt. Im Ergebnis waren in der *IP-Toolkit-Reform* nur jene Reformbereiche umsetzbar, die einerseits den Kreditvergabeprozess nicht hindern bzw. nicht mit der Gefahr einer Politisierung einhergehen und andererseits genügend Legitimität für die WB versprechen (Beratungsfunktion, Streitbeilegung). Die Notwendigkeit, den Forderungen zur Stärkung des IP nachzukommen, lässt sich auf die Stärkung und Mandatserweiterungen anderer Beschwerde-mechanismen<sup>22</sup> sowie den politischen Druck ausgehend von den NGOs zurückführen.

Während Louis & Maertens (2021) darauf verweisen, dass der Funktionalismus noch immer die Rhetorik und Aktivitäten der IOs beeinflusst, indem dieser die professionellen Organisationskulturen aufrechterhält (ebd.: 124), argumentiere ich in Anlehnung an Ferguson (2003) und basierend auf empirischen Befunden, dass im Falle der WB und des IP dem *Entwicklungs*diskurs eine zentrale Rolle als Logik zur Erhaltung bestehender Organisationskulturen zukommt. Im Folgenden werde ich herausarbeiten, inwiefern Elemente des *Entwicklungs*diskurses als Logiken der Entpolitisierung fungieren.

20 Das Beschweredeschreiben an den CAO ist verfügbar unter: <https://www.inclusivedevelopment.net/wp-content/uploads/2021/10/EACOP-Complaint-October-2021-redacted.pdf> (letzter Aufruf: 30.08.2023).

21 Statement MunichRe: <https://www.munichre.com/de/unternehmen/media-relations/statements/2022/east-african-crude-oil-pipeline.sitemap.html> (letzter Aufruf: 30.08.2023).

22 Accountability Counsel (2022).

### 7.2.3 Verantwortungsorientierte Entpolitisierungslogiken und Einmischung

Die verantwortungsorientierten Logiken werden bei Louis & Maertens (2021) differenziert in jene die Verantwortung anfechten (*challenging responsibility attribution*), anderen Akteuren die Schuld zuzuweisen (*blame shifting*) und den Status quo erhalten (*maintaining status quo*) (ebd.: 155–176). Bürokratien beschuldigen bspw. Personen (*scape goats*), um Konsequenzen für eine gesamte Organisation zu vermeiden, oder zerstreuen Verantwortlichkeiten innerhalb einer möglichst großen Gruppe von Beteiligten, sodass spezifische Reaktionen, die auf strukturelle Veränderungen innerhalb der Bürokratie abziehen, vermieden werden können (ebd.: 162–169). Entpolitisierung kann dabei sowohl das Ergebnis einer bewussten strategischen Entscheidung sein oder eine nichtintendierte Folge (ebd.: 175).

Verantwortungszurückweisung als Entpolitisierungslogik (*challenging responsibility attribution*) konnte sowohl auf individueller Ebene in den Interaktionsverhältnissen zwischen Management und IP (5B2) als auch als eine institutionelle Reaktion auf externen Druck im Rahmen der Infragestellung der Immunität (Kap. 5.2.3.8) identifiziert werden. Sowohl die individuellen als auch institutionellen Reaktionen auf die Einreichung der Beschwerde zum TSDP waren bis zur Registrierung der Beschwerde von der Logik der Verantwortungszurückweisung geprägt (Kap. 6.3.1). Versuche des Managements die Verantwortung für negative Folgen abzuweisen hat Naudé Fourie (2014) als strukturelles Phänomen nachgewiesen (ebd.: 592). Die Verantwortungsabweisung lässt sich zudem vor dem Hintergrund der damit notwendigen Übernahme von Kosten für daraus resultierende Abhilfemaßnahmen erklären. Die Übernahme der Kosten kann zudem als Anerkennung der politischen Verantwortung gedeutet werden. Zudem ist die Frage, zu welchem Ausmaß die WB und der Kreditnehmer in welcher Phase eines Projekts rechenschaftspflichtig gehalten werden sollten, umstritten.

Eine weitere Strategie ist die der Individualisierung und Auslagerung von Aufgaben mit dem Ziel Verantwortung zu vermeiden. Den Autorinnen zufolge werde durch Individualisierung und Auslagerung von Aufgaben der repräsentative Charakter der ausführenden Personen geschwächt und die Auswirkungen der alltäglichen Tätigkeiten, die diese Personen ausführen, entpolitisiert (vgl. Louis & Maertens 2021: 160–161). Übertragen lässt sich dieses Merkmal auf die ausgelagerten Risikoanalysen, die durch von den Kreditnehmerstaaten beauftragte Richtlinienexpertinnen in Vorbereitung auf die Projekte durchgeführt werden. Sind Risikoanalysen fehlerhaft oder wie im TSDP erst gar nicht auffindbar (Kap. 6.3.4), können Fehler externen Akteuren zugeschrieben werden.

Von dieser Logik ausgehend lassen sich zudem die Veränderungen, die mit der ESF-Reform einhergehen, interpretieren. Wie ich oben dargelegt habe (Kap. 6.5.1), ist die Verfestigung der Nutzung von *Borrower Country Systems* im Zuge der ESF-Reform als eine Verantwortungszurückweisung seitens der WB gegenüber den Kreditnehmern gedeutet worden (*Challenging Responsibility Attribution*). Für das IP ergibt sich aus der Anwendung zudem eine verkomplizierte Rolle. Bei der Anwendung der *Borrower Country Systems* muss das IP überprüfen, inwiefern das Management die *Borrower Country Systems* richtig mit dem ESF abgeglichen und angemessene Maßnahmen zur Adressierung festgestellter Lücken entwickelt hat. Inwiefern diese eine intentionale Veränderung darstellt, die auf die Schwächung des IP abzielte, ist für die Feststellung der Wirkung unerheblich.

Das IP hatte vor einer Schwächung der eigenen Autorität bereits vor der ESF-Reform gewarnt:

»Bank Management at times has proposed actions that, if adopted by the Bank, could have been interpreted as detrimental to the Panel's authority. For instance, during the initial debates over the Bank's adoption of a new policy and approach toward the Use of Country Systems (UCS), it was suggested that the Inspection Panel would not have jurisdiction to receive requests from countries in which UCS was in effect. The Panel reacted swiftly to this suggestion, noting that while UCS was certainly a significant and important new direction for the Bank, it need not and should not change the role and availability of the Inspection Panel as an accountability mechanism for affected people.« (IP 2009: 20)

Dann & Riegner (2019) zufolge spiegelt das ESF den neuen geopolitischen Kontext eines wettbewerbsorientierten Multilateralismus wider, indem die WB operiert. Interpretiert man das ESF als eine Form der Konditionalität, ließe sich aus postkolonialer Perspektive die zunehmende Autonomie, die mit der Nutzung der eigenen Umwelt- und Sozialrahmenwerke für die Kreditnehmer einhergeht, als begrüßenswerte Veränderung bezeichnen. Die im Zuge dieser Arbeit geführten Interviews verweisen darauf, dass Vorwürfe des Neokolonialismus Bestandteil der Konflikte innerhalb des Exekutivdirektoriums um die Machtungleichgewichte zwischen den Staaten sind (Kap. 5.2.3.7). Mit Ferguson (2003) lässt sich wiederum die Rolle des Staates innerhalb der MFI als neutraler Akteur zur Planung und Umsetzung von Projekten hinterfragen. Ihm nach sollten Staaten im Hinblick auf deren relationale und konflikthafte Repräsentationsverhältnisse betrachtet werden (ebd.: 69). Das TSDP (Kap. 6.3 – 6.4) stellt diesbezüglich ein Beispiel dafür dar, indem dem kreditnehmenden Staat eine zentrale Rolle im Hinblick auf die Einschränkung und Verletzung grundlegender Rechte zukommt. Aus Perspektive der hier priorisierten *Citizen-driven-Accountability* resultiert daraus die Forderung die Projektgestaltung und Umsetzung an möglichst hohe Umwelt- und Sozialrichtlinien zu knüpfen. Dem folgend lässt sich argumentieren, dass das IP wie auch die Umwelt- und Sozialrichtlinien Errungenschaften zivilgesellschaftlicher Kämpfe aus der Auseinandersetzung mit bis dato nicht rechenschaftspflichtigen MFIs sind. Vor dieser Logik erscheint die Konditionalität der WB in Form von Umwelt- und Sozialrichtlinien als eine, wenn auch schwache, inkrementelle Form der Demokratisierung von MFIs und ihrer Mitgliedsstaaten.

Aus demokratietheoretischer Perspektive erscheint das Argument, der IP-Prozess stelle im Rahmen der Projektfinanzierung eine Einmischung in innere Angelegenheiten dar als durchaus legitim (u.a. Bradlow 1999). Vor dem Hintergrund der auf Wachstum ausgerichteten Kreditvergabe und der damit einhergehenden einflussreichen Rolle großer Kreditnehmerstaaten (5B9) interpretiere ich dies jedoch als ein vorgeschobenes Argument letzterer gegenüber dem IP im Sinne des *Cunning States* (vgl. Randeria & Grunder 2011). Staaten wie Indien, China und Brasilien sind nicht auf die Kredite der WB angewiesen und stimmen deshalb freiwillig den Bedingungen der Kreditverträge zu. Der Zugang des IP zu den Projektländern stellt die Grundvoraussetzung für die Ausübung des Mandats dar. Setzen sich diese gegen eine vermeintliche Einmischung durch das IP

zur Wehr, nutzen sie dabei bewusst ihren Einfluss als Kreditnehmer, um potenzielle Reputationsschäden durch IP-Untersuchungen abzuwenden.

Dass dabei die Demokratisierung der MFIs über deren *Governance*-Strukturen in Form einer stärkeren parlamentarischen Kontrolle, Transparenz aller Finanzierungsinstrumente und Realisierung des FPIC hinausgehen muss, veranschauliche ich anhand der gegenwärtigen Rolle der WB. Diese hat sich insofern verändert, als dass sie in Vorbereitung auf die Umsetzung von Projekten nicht nur politische Einflussfaktoren diskursiv ausblendet, um eine Intervention zu legitimieren (vgl. Ferguson 2003: 68), sondern materiell verändert, um diese zu ermöglichen. Die vorgelagerte Einflussnahme steht jedoch selten im Fokus der medialen Berichterstattung und auch die parlamentarische und ministeriale Aufsicht ist gering (5B4). Den MFIs kommt demnach eine unterschätzte Rolle im Hinblick auf sozialen Wandel zu (vgl. Ferguson 2003: 226), denn diese legen die Grundlage für die jahrzehntelange u.a. energiepolitische Ausrichtung der Kreditnehmerstaaten. Um fossile Exploration zu ermöglichen, müssen zunächst Investitionsbedingungen geschaffen werden, die ein Investment von Privatakteuren ermöglichen. Mit Finanzinstrumenten wie DPLs, *Budget Support* und *Technical Assistance* nimmt die WB Einfluss auf die Gesetzgebung in Kreditnehmerstaaten. Sie finanziert die Erhebung notwendiger geologischer Daten und schafft finanzielle Ressourcen in den Finanzhaushalten der Kreditnehmerstaaten. In Vorbereitung auf DPLs werden in Form von *Prior Actions* u.a. Steuererleichterungen für Privatunternehmen auf den Weg gebracht und Energiepreise für Endkunden angehoben, um Gewinnmargen zu erhöhen. So legt die WB die Grundlage dafür, dass Projekte zur Exploration und Förderung fossiler Energien profitabel für Investorinnen und somit umsetzbar (*bankable*) werden (vgl. Mainhardt 2022). Die WB handelt somit hochpolitisch, lange bevor Projekte umgesetzt werden. Den langfristigen sozialen Folgen in den Kreditnehmerstaaten kommt bisher nicht das Maß an politischer Aufmerksamkeit zu, welches auf Grundlage der quantitativen Trends anzunehmen wäre. Die quantitativen Trends zeigen, dass sich 40,8% (58 von 142) aller IP-Beschwerden dem Sektor *Regulatory Development* zuordnen lassen. Der Sektor macht beim IP im Vergleich zu allen eingereichten Beschwerden einen um den Faktor 4 höheren Anteil aus (Kap. 6.2.2).<sup>23</sup> Dass vor diesem Hintergrund das Finanzierungsinstrument DPL nicht im Rahmen der ESF-Reform von der E&S Richtlinie erfasst wurde (Kap. 6.5.1), stellt ein weiteres Beispiel dafür dar, wie sich verantwortungsbezogene Entpolitisierungslogiken in Reformprozessen ausdrücken können.<sup>24</sup> Zudem hat der *Accountability Act of 2017* auf den Zusammenhang von Korruption und DPLs aufmerksam gemacht und die WB zum Handeln aufgefordert (6B4).

- 
- 23 Einerseits könnte der Anteil von DPLs im Portfolio der WB höher sein als bei anderen MFIs. Die Umsetzung durch die WB könnte durch die Ausgestaltung der Gesetzesveränderungen häufiger zu negativen Auswirkungen führen oder das IP war im Vergleich zu anderen Beschwerdemechanismen besser ausgestattet, Richtlinienüberprüfungen für DPLs umzusetzen.
- 24 Umwelt und Sozialanforderungen der DPLs werden in OP/BP 8.60 geregelt. In dieser wird hinsichtlich der Umsetzung auf *Good Practice Notes* verwiesen (OP/BP 8.60).

## 7.2.4 Formatbezogene Entpolitisierungspraktiken

Eine der formatbezogenen entpolitisierenden Praktiken ist die *Herstellung von Neutralität*. Diese Praktik findet u.a. in Form der Generalisierung und Vereinfachung von Schlussfolgerungen Anwendung. Generalisierungen führen häufig dazu, dass soziale Bedingungen ausgeblendet werden. Vereinfachungen dienen dazu die spezifische Interpretation der Bürokratie hinsichtlich einer Situation zu verbreiten. Beide Praktiken dienen der Etablierung einer neutralen Position der Bürokratie selbst. Spezifische Fälle werden in generalisierte Regeln transformiert, wodurch die Fallspezifika verloren gehen. Strukturelle Probleme hingegen können als spezifische Fälle beschrieben werden, sodass die strukturelle Natur der Fälle nicht ersichtlich ist. Die Entpolitisierung erfolgt dadurch, dass Entscheidungsprozesse über Generalisierung und Vereinfachungen nicht transparent sind und unklar bleibt, nach welchen Kriterien diese erfolgen (vgl. Louis & Maertens 2021: 57).

Die Publikationsreihe *Emerging Lessons Series* lässt sich mit den IP-Untersuchungsberichten vergleichend heranziehen. Die Publikationsreihe des IP ist bewusst entpolitisierend ausgerichtet, indem die Publikationen nur verallgemeinernde Trends und Empfehlungen enthalten. Hintergrund ist der Konflikt darum, ob das IP als unabhängige Einheit Richtlinienverstöße feststellen und zudem konkrete Lösungsvorschläge formulieren darf, die diese Verstöße adressieren. Dementgegen scheint es nicht als problematisch angesehen zu werden, dass diejenigen die gegen die Richtlinien verstoßen haben, die Lösungsansätze in Form der Management-Aktionspläne formulieren. Im Zuge der Verallgemeinerung werden fallspezifische institutionelle Konflikte ausgeblendet, um das Management dazu zu ermutigen, sich an der Erstellung der Berichte zu beteiligen. Dadurch erhofft man sich, dass die Empfehlungen des IP aufgegriffen und genutzt werden.

Interessant erscheint, dass wiederum im Falle der IP-Untersuchungsberichte die Befunde als Einzelfälle behandelt werden von denen aus sich keinerlei Rückschlüsse auf strukturelle Probleme und notwendige Reformen ableiten lassen (Kap. 5.1.5). Das IP-Berichtswesen verstärkt eine nach außen gerichtete Abstrahierung der Verantwortlichkeiten und trägt so zur Herstellung von Neutralität bei. Bestehende Anreize wirken zudem intern einer offenen Fehlerkultur entgegen (5B10). Obwohl intern individuelle Verantwortlichkeiten durch die IP-Untersuchung rekonstruiert werden, werden diese im IP-Berichtswesen nicht benannt. Die Analyse und Bewertung der Wirkungsweise des IP-Berichtswesens lässt sich demnach im Hinblick auf die Außenwirkung (Legitimierung) und interne Wirkung (Lernkultur, Abschreckung) differenzieren.<sup>25</sup>

Sowohl der interne Legitimationsdruck (Kap. 7.1.1) aufseiten des IP einerseits als auch die Abhängigkeit des IP vom Management hinsichtlich einer gewissen Kooperationsbereitschaft andererseits zwingen es dazu eine als neutral wahrnehmbare Position zwischen den Beschwerdeführenden und dem Management einzunehmen. Um diese neutrale Rolle aufrechtzuerhalten, muss das IP die Ausübung des Mandats innerhalb dieses Spannungsfeldes ausbalancieren. In jenen Fällen, in denen das IP scheinbar die Grenzen des Mandats überschreitet, resultiert dies in weniger Kooperationsbereitschaft

25 Gleiches ließe sich für die *Emerging Lessons Series* und die Beratungsfunktion untersuchen.

seitens des Managements. Der Legitimationsdruck des IP gegenüber externen Akteuren erfordert es wiederum, dass es seine Unabhängigkeit gegenüber dem Management unter Beweis stellt und zudem den Nutzen des Verfahrens für Beschwerdeführende aufzeigt. Hier konnte ich im Rahmen der *IP-Toolkit-Reform* darauf hinweisen (Kap. 6.5.2), dass nahezu alle Mandatserweiterungen auf vorherige informelle Praktiken zurückzuführen sind.

Aus den machtkritischen Perspektiven und dem Konzept der *Citizen-driven-Accountability* ist die Gleichbehandlung involvierter Akteure in Rechenschaftssystemen, wie sie häufig aus Perspektive der *Governance*-Forschung vorgenommen wird, Teil des Problems. Ich habe dargelegt, dass der IP-Prozess kein gerechter Prozess ist (6B7). Im Rahmen eines strukturell unausgeglichenen Beschwerdeverfahrens führt das Bestreben Mandate und Prozesse aufrechtzuerhalten dazu, dass bestehende Machtungleichgewichte zwischen Beschwerdeführenden und Management erhalten und verstärkt werden. Die Ausgangssituationen zwischen Beschwerdeführenden, Management und Exekutivdirektorium könnten ungleicher nicht sein (6B7). Obwohl theoretisch die Möglichkeit der Beschwerdeeinreichung besteht, sind die Einflussmöglichkeiten der Beschwerdeführenden auf den Prozess gegenüber allen anderen Akteuren ungleich schlechter. Die Regeln der Beschwerdeverfahren sind vorstrukturiert und bei den internen Akteuren bekannt. Im Management wurden Kapazitäten geschaffen (*Management Response Team*) und Praktiken etabliert, um auf den IP-Prozess zu reagieren. Beschwerdeführende müssen die Prozesse als Privatpersonen bestreiten, sich das Wissen aneignen und ihre Interessen aus weiter Entfernung gegenüber der WB geltend machen. Das Management hingegen hat die Möglichkeit, täglich Einfluss auf einen Beschwerdeprozess zu nehmen. Unter Berücksichtigung dieser strukturellen Machtungleichgewichte führt die Einforderung der Neutralität gegenüber allen Beteiligten zur Stärkung vorherrschender Machtverhältnisse, da so die Handlungsmacht des IP und der Beschwerdeführenden begrenzt werden. Diese Form der Entpolitisierung ist dem IP-Prozess aufgrund seiner institutionellen Einbettung inhärent. Erst durch das Gegengewicht von NGOs kann diese Schieflage temporär ausgeglichen werden (Kap. 7.1.2).

Die Anerkennung struktureller Machtungleichgewichte in der Analyse von Rechenschaftssystemen und Reformprozessen ermöglicht es, Lösungsvorschläge zu erarbeiten, die auch politische Optionen einbeziehen. Das emanzipative Potenzial von Beschwerde- mechanismen und Reformprozessen lässt sich demnach entlang der Frage diskutieren, inwiefern bestehende Ungerechtigkeiten berücksichtigt und adressiert werden. Für die *IP-Toolkit-Reform* lässt sich feststellen, dass sowohl langjährig bestehende und bekannte Konfliktlinien zwischen IP und Management als auch zwischen dem IP und den Kreditnehmern (Bradlow 1999) nicht adressiert wurden. Aus diesen Konfliktlinien haben sich informelle Interaktionsverhältnisse etabliert, in die die IP-Prozesse eingebettet sind, welche nicht Teil des offiziellen Berichtswesens sind. Insbesondere die informelle Kommunikation zwischen Management und Kreditnehmern wurde als der Funktion des IP nicht zuträglich beschrieben. Diesbezüglich wurde deutlich, dass die Interpretation von IP-Beschwerdeverfahren auf Grundlage des offiziellen Berichtswesens nur einen Teil- aspekt der Interaktionen erfasst.

Die ambivalente Rolle des WB-Präsidenten für die Arbeit des IP, sowie der bis heute kaum beachtete Interessenskonflikt des *General Counsel* (vgl. van Putten 2006: 218–219,

278) wurde im Hinblick auf die politischen Einflussfaktoren *Leadership* (Kap. 5.2.2) und *Bureaucratic Politics* (Kap. 5.2.1) durch die Bedingungsanalyse in ihrer Relevanz für die Arbeit des IP bestätigt. Diese Einflussfaktoren wurden ebenfalls nicht durch die *IP-Toolkit-Reform* adressiert.

Ebenso wurde es versäumt, die Machtungleichgewichte innerhalb der Rekrutierungsprozesse abzubauen, die unter Ausschluss der Öffentlichkeit erfolgen (van Putten 2006: 267). Die Schwachstellen hinsichtlich der Unabhängigkeit des IP, die Mitzman (2010) anhand der mangelnden Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure in die Rekrutierungsprozesse identifiziert hat (ebd.: 43–44), bestehen weiterhin fort. Die Personalrekrutierung für das IP stellt ein Beispiel dafür dar, wie ein politisch-bürokratisch umkämpfter Prozess als rein technisch-administrativ kommuniziert wird. Trotz jahrzehntelanger informeller Debatten und der Schaffung einer neuen einflussreichen Position wurde dies nicht im Rahmen der *IP-Toolkit-Reform* aufgegriffen. Die *IP-Toolkit-Reform* stellt demnach ein Beispiel einer nach innen gerichteten formatbezogenen Entpolitisierungspraktik dar.

## 7.2.5 Zeitbezogene Entpolitisierungspraktiken

Das Verspäten (*Delaying*) von Entscheidungsprozessen, das Abschwächen (*Diluting*) von Dringlichkeiten, die Routinisierung (*Routinizing*) im Umgang mit Krisen und das Befördern von institutioneller Amnesie (*Encouraging Amnesia*) stellen die zeitbezogenen Entpolitisierungspraktiken dar. Diese Prozesse führen dazu, dass Ermüdungserscheinungen bei Beteiligten (individuell und kollektiv) einsetzen und institutionelles Wissen, Verabredungen und Zusagen eines Prozesses verloren gehen. Zeit wird demnach von den Autorinnen als wichtiges und zentrales Element von Entpolitisierungsprozessen betrachtet. Verhandlungen werden zudem dadurch entpolitisiert, dass Verhandlungsgegenstände arbeitsteilig fragmentiert und Verhandlungsrunden aufgeblättert werden (vgl. Louis & Maertens 2021: 85).

Des Weiteren verweisen Louis & Maertens (2021) auf die Rolle der Akkumulation von Berichten. Diese halten einerseits die Mitarbeiterinnen aufmerksam für den Reformgegenstand, auf der anderen Seite signalisieren diese einen Prozessfortschritt, der sich u.U. nicht in der Praxis auswirkt. So kann die Akkumulation von Berichten die Verzögerung einer Entscheidungsfindung legitimieren und somit einen entpolitisierenden Effekt erzeugen (ebd.: 91). Die zweifache Verzögerung der *Management Response* im TSDP lässt sich als entpolitisierende Praktik seitens des Managements interpretieren (Kap. 6.3.3). Durch den festgeschriebenen Prozessverlauf resultierte aus der Verzögerung der *Management Response* eine Verzögerung der IP-Untersuchung. Der IP-Untersuchungsbericht wiederum stellt das zentrale Dokument dar, von dem politisierende Effekte ausgehen können. Durch die Verzögerung wurde dieser erst nach Finanzierungsabbruch veröffentlicht. Aus Perspektive der Entpolitisierung einerseits und der politisierenden Wirkung des IP andererseits lassen sich Praktiken, die die IP-Hauptuntersuchung verzögern, in ihrer Wirkung als potenziell entpolitisierend interpretieren. Auf Seiten des Managements sind dies die Verzögerung von Berichten oder Bereitstellung von Infor-

mationen. Durch die Unterstützung und Umsetzung der Praktiken des *Early Solutions Approach*<sup>26</sup> sowie der *Deferrals*<sup>27</sup> trägt jedoch auch das IP zur Entpolitisierung bei.

Der routinemäßige Umgang (*Recurring Emergencies*) mit wiederkehrenden Ereignissen durch die Anwendung standardisierter Prozesse kann dazu führen, dass die beim erstmaligen Auftreten noch als außergewöhnlich wahrgenommene Ereignisse in ihrer Bedeutung für die Bürokratie normalisiert und entpolitisiert werden (vgl. Louis & Maertens 2021: 95). Der routinemäßige Umgang mit Krisen hat den Effekt, dass unklar sei, wie hoch die behandelten Aspekte in der politischen Priorisierung stehen. Zudem werden Mitgliedsstaaten entmutigt sich bezüglich der behandelten Aspekte zu engagieren bzw. vermitteln die Routinen den Eindruck, dass keine Aufmerksamkeit notwendig ist (ebd.: 96). So lässt sich auch der IP-Beschwerdeprozess als eine Routine für die Bearbeitung von Krisen deuten. Es bleibt zu untersuchen, inwiefern die Etablierung des IP-Untersuchungsprozesses demnach *Institutional Fatigue* erzeugt, die dazu führt, dass weniger politische Aufmerksamkeit für negative Auswirkungen vorhanden ist, da man davon ausgeht, dass die Probleme durch den Prozess adressiert werden.

Das Hinauszögern, Verschieben und Verspäten von Prozessen führen zu einer abnehmenden Bereitschaft und Mobilisierung in Bezug auf die behandelten Aspekte. Es tritt ein individueller oder kollektiver Zustand ein, indem involvierte Personen das Interesse daran verlieren, sich mit wiederkehrenden Problemen zu befassen. Die Dringlichkeit und der Ausnahmeharakter eines Themas werden dadurch verringert, was wiederum die Entpolitisierung befördere (ebd.: 97).

Die entpolitisierende Wirkung von Hinauszögern, Verschieben und Verspäten im Zuge von Reformprozessen ließe sich an der ESF-Reform sowie der *IP-Toolkit-Reform* untersuchen. Beide Reformprozesse haben deutlich länger gedauert als zu Beginn angenommen (Kap. 6.5). Zudem wurden die Reformprozesse von Beteiligten als ermüdend beschrieben.<sup>28</sup> In beiden Reformprozessen wurde zudem die Komplexität prozedural als auch inhaltlich erhöht. Im Zusammenspiel mit der Fragmentierung hinsichtlich der Bearbeitung wurden so die politischen Dimensionen der Probleme geschwächt und verwässert. In Konsequenz daraus konnte ich für die *IP-Toolkit-Reform* aufzeigen, dass die wichtigsten Einschränkungen im Hinblick auf die Zugänglichkeit und Wirksamkeit des IP aus Perspektive der *Citizen-driven-Accountability* nicht adressiert wurden (vgl. Louis & Maertens 2021: 91–92).

Ein weiteres Element der Entpolitisierung ist die Diskontinuität der Prozesse. Diese resultiere aus einer großen Anzahl involvierter Personen, hierarchischer Strukturen sowie häufigen Mitarbeiterinnenwechseln (ebd.: 94). Insbesondere letzterer Aspekt ist sowohl für Beschwerde- als auch für Reformprozesse von hoher Relevanz. Dauern Beschwerde- oder Reformprozesse über mehrere Jahre an, ist es nicht selten der Fall, dass

26 IP-Statement zum *Early Solutions Approach* (2013): <https://inspectionpanel.org/sites/ip-ms8.extcc.com/files/documents/PilotingNewApproach.pdf> (letzter Aufruf: 30.08.2023). Für Kritik am *Early Solutions Pilot* siehe Bugalski (2016a, b).

27 Siehe Aussagen von IP-Mitgliedern zu *Deferrals* in Kapitel 5.1.1.1.

28 Aus mehreren informellen Gesprächen mit involvierten Aktivistinnen und WB-Managerinnen ging übereinstimmend hervor, dass sich der Prozess der ESF-Reform in dieser Komplexität und Dauer nicht noch einmal wiederholen sollte.

zentrale Ansprechpersonen die WB verlassen. Ich habe oben gezeigt, dass sich häufige Wechsel der Projektleiterinnen negativ auf Lernprozesse während eines Projekts auswirken können (Kap. 5.1.4.2). Wenn Mitglieder des Exekutivdirektoriums, die in einen Reformprozess involviert sind, ersetzt werden, gehen informelle Vereinbarungen, aber vor allem institutionelles Wissen über bereits geführte Diskussionen und aufgebautes Vertrauen zwischen Beteiligten verloren. Personalwechsel im Zuge langwieriger Reformprozesse können zudem damit einhergehen, dass sich Prioritäten der Entscheidungsträgerinnen ändern und somit unterschiedliche Signale an die Mitarbeitenden gesendet werden. Mit Weaver (2008) habe ich oben darauf verwiesen, dass in solchen Fällen die Tendenz resultiere, dass sich diejenigen die adressiert werden sollen, an bestehenden Mustern festhalten und die eigentlichen Ziele einer Reform in Bezug auf individuelle Verhaltensänderungen und Kulturwandel nicht erzielt würden (ebd.: 40). Den NGOs kommt hierbei die Rolle eines Korrektivs zu, indem diese Wissensbestände aufrechterhalten und Interaktionsverhältnisse immer wieder neu etablieren. Die Personalwechsel innerhalb der WB führen langfristig zu einer institutionellen Amnesie, die sich letztlich als Charakteristik der Organisationskultur manifestieren kann: »The intentional or unintentional ways in which government agents and organizations or non-government agents and organizations no longer remember or record policy-relevant lessons from the past.« (Louis & Maertens 2021: 98)

## 7.2.6 Expertinnenbezogene Entpolitisierungspraktiken

Die Herstellung von Autonomie und Legitimation von Interventionen, durch die identifizierte Probleme unter Anwendung der eigenen Expertise gelöst werden, stellen weitere expertinnenbezogene Entpolitisierungspraktiken dar (vgl. Louis & Maertens 2021: 29). Die Praktiken *Claiming Expertise*, definiert als »Portraying IOs as neutral knowledge producers and holders« (ebd.: 28), und *Providing Technical Interpretation*, definiert als »Interpreting the world's problems through technical understanding and solutions« (ebd.), lassen sich sowohl auf das IP als auch auf das institutionelle Umfeld des IP übertragen.

Was WB-Präsident Kim in der Selbstbeschreibung der WB als den Kern der *Solutions Bank* beschrieben hat (vgl. IEG 2015: 44), weist dabei große Ähnlichkeit zu dem auf, was Ferguson (2003: 258–260) als *Blue Print Development* bezeichnet hat. Der *Entwicklungs*diskurs nehme eine sinnstiftende Funktion ein, die es ermöglicht die institutionellen Zielsetzungen im Hinblick auf die Kreditvergabe zu erfüllen (ebd.: 70). Die empirische Analyse verweist auf Anreize, die maßgeblich dazu führen, dass TTLs möglichst große und zunehmend komplexere Projekte identifizieren (Kap. 5.1.4). Trotz der technischen Komplexität der Projekte erfolgt die Legitimierung, wie bereits Fergusons (2003) angemerkt hat, über standardisierte Indikatoren, da sich projektspezifische Indikatoren und Zielsetzungen schwerer in die Routinen der Kreditvergabe integrieren lassen (ebd.: 259). Li (2007) beschreibt diesbezüglich mit *Rendering Technical*, wie die Grenzen eines Problems als rein technisch charakterisiert werden (ebd.: 7). Ferguson (2003) hatte zuvor herausgearbeitet, wie die WB historische und politische Einflussfaktoren im Zuge einer Länderanalyse ausblendet, um die Grundlagen zur Legitimation einer Intervention zu schaffen (ebd.: 68–69, 87).

Schwer umzusetzen ist ein komplexes Projekt insbesondere für die Kreditnehmer, denn diese müssen die resultierenden Maßnahmen in der Praxis umsetzen. Für die WB unterscheidet sich der Aufwand für einen standardisierten Kreditvergabeprozesse kaum zwischen einem 150 Mio. US \$ Kredit und einem 50 Mio. US \$ Kredit. Demnach läuft die Projektgestaltung den bestehenden Anreizen dann zuwider, wenn diese zu klein dimensioniert sind und abweichenden Zielsetzungen folgen und sich deshalb der finanzielle und zeitliche Aufwand für die Kreditvorbereitung weniger lohnt.

Nach Aussage eines Mitglieds des Exekutivdirektoriums werde die überwiegende Mehrheit der Projekte der WBG durch ein E-Mail-Umlaufverfahren genehmigt. Lediglich 5 bis 10% aller Finanzierungen werden im Exekutivdirektorium besprochen (I.13: 34–41). Das verweist auf eine hohe Autonomie seitens des Managements im Hinblick auf die Projektvorbereitung. Die Bedingungsanalyse verweist darauf, dass der Druck, möglichst schnell viel Geld zu verleihen, alle anderen Anforderungen übertrumpft (Kap. 5.1.4.1). Zudem ist das Exekutivdirektorium nicht in der Lage alle Projekte im Detail zu prüfen (5B3, 5B4).

Die Regeln der Problemlösung wiederum orientieren sich an der eigenen Expertise. Debatten werden entpolitisirt, indem sie auf juristische und formelle Ebenen verschoben werden, um die Komplexität der Probleme zu reduzieren (vgl. Louis & Maertens (2021: 29). Durch die Einbeziehung externer Expertinnen wird versucht die eigene Positionierung in einem Prozess als neutral zu markieren und damit die eigenen Lösungsvorschläge und Praktiken zu legitimieren (ebd.: 32–33). Hieran lässt sich jedoch zeigen, dass entpolitisierende Praktiken nicht immer intendiert und keinesfalls erfolgversprechend sind. Sowohl im Zuge der *IP-Toolkit-Reform* (Kap. 6.5.2) als auch bei der Reform des CAO (Woicke u.a. 2020) gab es bürokratische Konflikte darum, ob die extern angeforderten Evaluierungen, auf denen die Reformprozesse aufbauen, veröffentlicht werden oder nicht. Die Versuche, die IP-Hauptuntersuchung und die Veröffentlichung der IP-Untersuchungsberichte zu verhindern (Kap. 2), verweisen vor diesem Hintergrund darauf, dass von diesen eine politisierende Wirkung ausgehen kann (5B6). Dass diese Praktiken nichtintendierte politisierende Wirkungen haben können, zeigt nicht zuletzt der *Morse Report* (Morse & Berger 1992), der einen wichtigen Baustein auf dem Weg hin zur Entstehung des IP darstellt (Kap. 1.1). Die Deutlichkeit, mit der die strukturellen Probleme mangelnder Projektqualität aufgezeigt wurden, war nicht erwartbar gewesen (vgl. Roy 1999: 16–17). Die politisierenden Dynamiken, die daraus im Zusammenspiel mit der bereits etablierten Protestbewegung entstanden, interpretiere ich als nichtintendierte Politisierung (durch den *Morse Report*) einer entpolitisierenden Praktik (Einholen externer Expertise). Louis & Maertens (2021) beschreiben dies als *Counterproductive Depolitization* (ebd.: 189–190). Das IP lässt sich somit als *Counterproductive Outcome* (ebd.) konzeptualisieren.<sup>29</sup>

Zentral für das Fortbestehen der WB ist ihre Legitimität als Akteur, der Lösungen für drängende Probleme bereitstellt. Im Falle der WB ist es vor allem die Armutsreduzierung, wobei ich bereits oben aufgezeigt habe, dass diese normative Zielsetzung von den wirtschaftlichen Zielsetzungen der Mitgliedsstaaten durchaus abweicht. Darüber

29 Für die Darstellung der Entstehungsgeschichte des IP siehe Kapitel 1.1.

hinaus habe ich gezeigt, dass die Selbstdarstellung der WB als *Solutions Bank* im Widerspruch zu den empirischen Erkenntnissen im Hinblick auf das vorhandene länderspezifische Wissen steht (Kap. 5.1.4.1), welches die Interventionen entpolitisiert.

Ich habe aufgezeigt, dass sich die Entpolitisierungslogiken und Praktiken auf den Untersuchungsgegenstand übertragen lassen und konnte zudem erste Ansätze zur Komplementierung durch die machtkritischen Ansätze aufzeigen. Abschließend stellt sich die Frage nach der legitimierenden Logik, die es ermöglicht, dass so viele Akteure trotz widerstrebender Zielsetzungen und immer wiederkehrenden Beispielen gescheiterter Interventionen weiterhin an den Praktiken festhalten. Diese Logik beschreibe ich als den *Glauben an Entwicklung*. Im nächsten Schritt werde ich deshalb darlegen, wie die Berücksichtigung des *Entwicklungsdiskurses* als eine vierte entpolitisierende Logik die Erklärungskraft der dargelegten Ansätze erhöht.

## 7.3 Entwicklung als entpolitisierende Logik im Rechenschaftsdiskurs

### 7.3.1 Verantwortungsabweisung und Legitimation von Gewalt

Um zu prüfen, welche Rolle dem *Entwicklungsdiskurs* für die Verantwortungszurückweisung und Legitimation von Gewalt innerhalb des Rechenschaftsdiskurses zukommt, habe ich die Transkripte nochmals vor dem Hintergrund der machtkritischen Ansätze (Kap. 3.5.2) analysiert.<sup>30</sup>

Zwar wurde aus Perspektive des OL und *Hypocrisy* deutlich, dass die *Culture of Approval* noch immer eine Ursache für die Vernachlässigung von Sorgfaltspflichten darstellt, jedoch lässt sich nicht jedes Fehlverhalten darauf zurückführen. Eine weitere hinderliche Charakteristik der Organisationskultur ist die Tendenz zur Verantwortungsabweisung. Die Anerkennung des Managements als Expertinnen seitens des IP und die handlungspraktische Konsequenz daraus, Fehlverhalten im Rahmen von Beschwerdeverfahren grundsätzlich als Einzelfälle zu betrachten (Kap. 5.1.5), lässt sich mit Louis & Martens (2021) als eine auf individueller Ebene praktizierte Entpolitisierung beschreiben: »Depoliticization blurs representative ties within the organization to hinder responsibility attribution through the emphasis on IO professional character« (ebd.: 156). Fisher (2014) verweist zudem darauf, dass die Gründungspapiere das IP nicht dazu verpflichten, sich in ihren Untersuchungen auf frühere Interpretationen der Richtlinien zu beziehen (ebd.: 30). Somit geht auch von der Ausgestaltung des Mandats eine Tendenz aus, die Beschwerden als Einzelfälle zu behandeln. Dass das IP von dieser Tendenz abweichen kann, habe ich am Beispiel der Verknüpfungen zwischen den Beschwerden Uganda und DRK gezeigt (Kap. 6.4.3).

Im Zusammenspiel zwischen der spezifischen Charakteristik der Organisationskultur und den institutionellen Gegebenheiten resultiert eine institutionalisierte Form der Verantwortungsdiffusion. Die Entpolitisierung in Form einer Verantwortungsdiffusion wiederum begrenzt das Spektrum potenzieller Lösungsvorschläge, die aus der Feststel-

30 Zur methodischen Begründung siehe Kapitel 4.3.4.