

1.3 Machtkritische Perspektiven auf institutionelle Rechenschaftspflicht in einer bürokratisierten Welt

Vor dem Hintergrund der Entstehung des IP stellt sich die empirische Frage, welche institutionellen Reaktionen auf die Praktiken des IP identifiziert werden können und wie sich diese Reaktionen seitens der WB theoretisch erklären lassen. Da anzunehmen ist, dass den Mitgliedsstaaten der WB eine zentrale Rolle im Hinblick auf Entscheidungsprozesse zukommt, folgt zur Analyse von Organisationswandel, in Form von institutionellen Reaktionen auf Kritik, Beschwerde- und Reformprozessen, zunächst eine theoretische Einordnung.

Aus neorealistischer Perspektive sind IOs als Arenen zu verstehen, in denen das institutionelle Handeln an den Interessen der mächtigsten Staaten, vertreten durch die Exekutivdirektorinnen, ausgerichtet ist (vgl. Mayntz 2009). Aus neomarxistischer Sicht können Reaktionen auf die Praktiken des IP in Form von Organisationswandel nur dann erwartet werden, wenn es für die Klassen der einflussreichen Mitgliedsstaaten nützlich erscheint (vgl. Cox 1983). Die Analyse von Machtstrukturen nicht nur auf Staaten zu verengen, sondern entlang von Klassen vorzunehmen, ermöglicht es die Interdependenzen zwischen den Mitgliedsstaaten und diesbezüglich insbesondere die Rolle der Kreditnehmer in den Blick zu nehmen. Neoinstitutionalistische Ansätze heben die Rolle von IOs als eigenständige Akteure hervor und verweisen darauf, dass Reaktionen in Form von Lernen einerseits zur gemeinsamen Problemlösung dienen und andererseits auf bürokratische Eigeninteressen der IO selbst zurückgeführt werden können, um bspw. den eigenen Einflussbereich zu vergrößern (*Mission Creep*). In den Erklärungsansätzen von Organisationswandel des historischen Institutionalismus wird dabei die Pfadabhängigkeit als entscheidender Faktor hervorgehoben (vgl. Helfer 2006).

Die Rolle und den Einfluss zivilgesellschaftlicher Akteure auf Organisationswandel können insbesondere durch soziologisch-institutionalistische Ansätze (vgl. Finnemore 1996) und sozialkonstruktivistische Ansätze erklärt werden. So lassen sich institutionelle Reaktionen auch u.a. auf Normen, Identitäten und Überzeugungen zurückführen, die wiederum auf vorherrschenden Diskursen beruhen (vgl. Finnemore & Sikkink 1998). Aus dieser Perspektive ließen sich Widerstände gegenüber den Praktiken des IP damit erklären, dass die »Gegner« davon überzeugt sind, dass das IP die WB daran hindere, *Entwicklung* zu fördern, da es eine breit getragene Norm im für sie relevanten politischen Umfeld gibt, die dies stützt (vgl. March & Olsen 1998).

Auch die Entstehungsgeschichte des IP lässt sich nicht ohne die Berücksichtigung zivilgesellschaftlicher Akteure erklären. Die Durchsetzung der Interessen einflussreicher Staaten (vor allem der USA) stellt nur einen Teilaspekt dar. Ohne die vielfältigen zivilgesellschaftlichen Widerstandspraktiken, so meine These, hätte dieser Prozess nicht stattgefunden. Die Tatsache, dass heute nahezu jede MFI und zunehmend mehr nationale Finanzinstitutionen über Beschwerdemechanismen verfügen, ohne dass ähnlich weitreichende Kampagnen stattgefunden haben, verweist zudem darauf, dass ein Prozess der Normetablierung angestoßen wurde (vgl. Park 2022). Institutionalisiert wurde diese wiederum im Zuge des andauernden Interaktionsverhältnisses zwischen Mitgliedsstaaten und Advokaten. Diese *Accountability*-Norm, so meine These, steht im Konflikt mit den ökonomischen und politischen Interessen von Kreditgeber- wie auch Kreditneh-

merstaaten. Auch diesbezüglich bedarf es theoretischer Ansätze, die die Rolle der Kreditnehmer erfassen. Eine konstruktivistische Lesart neomarxistischer Ansätze könnte institutionelle Reaktionen auf die Praktiken des IP vor dem Hintergrund der Interessen mächtiger Klassen betrachten, die wiederum durch gesellschaftlich geprägte Normen, Identitäten und Überzeugungen innerhalb und außerhalb einer Organisation beeinflusst werden.

Deutlich wird hier bereits, dass Erklärungsansätze von Organisationswandel in Reaktion auf das IP sowohl Innen- als auch Außenperspektiven berücksichtigen müssen. Soziologisch und konstruktivistisch geprägter Institutionalismus (vgl. Barnett & Finnemore 1999; Liese & Weinlich 2006; Weaver 2008) hat sich der Innenperspektive der IOs als Bürokratien gewidmet und letztlich die Rolle von Kultur (vgl. Weaver & Leiteritz 2005), Pathologien und Autorität (vgl. Barnett & Finnemore 2004; Veit & Schlichte 2009) sowie OL (vgl. Haas 1990; Benner & Rotmann 2008; Roscher 2009) untersucht. Dass sich die Konzeptualisierung der WB als Bürokratie eignet, um institutionelle Reaktionen auf die Praktiken des IP zu untersuchen, zeige ich, indem ich die Untersuchungsbereiche internationaler Bürokratien (vgl. Benner u.a. 2009) auf das IP übertrage (Kap. 3.3, 4.4.3.4).

Aus Perspektive der Bürokratieforschung lässt sich die Frage, inwiefern sich die Arbeit des IP in den Praktiken der WB niederschlägt, in dem Untersuchungsbereich Wandel und Reform verorten. Dieser zielt auf die systematische Erforschung der Bedingungen und Einflussfaktoren von Organisationswandel ab. Benner u.a. (2009) zufolge sind insbesondere die Konsequenzen bzw. institutionellen Auswirkungen von Reformen auf die Institutionen selbst weitestgehend unerforscht. Weiter sei es wichtig, die Abweichung und Widersprüche zwischen Reformversprechen und belegbaren institutionellen Veränderungen herauszuarbeiten (ebd.: 212). Da das IP selbst das Ergebnis einer umkämpften institutionellen Reform darstellt, werde ich zum Untersuchungsbereich Wandel und Reform (ebd.) beitragen, indem ich erforsche, welchen institutionellen und politischen Bedingungen die Arbeit des IP unterliegt.

Der Untersuchungsbereich »Interaktion mit neuen Akteuren und Einbindung neuer Governanceformen« zielt u.a. auf die Rolle zivilgesellschaftlicher Akteure ab und darauf, inwiefern sich Bürokratien und zivilgesellschaftliche Akteure gegenseitig beeinflussen (ebd.: 211). Ich werde zeigen, dass dieser Forschungsbereich über die Entstehungsgeschichte des IP hinaus bereits einen zentralen Bestandteil der Forschung zu Beschwerdemechanismen darstellt. Die Gründung des IP und seiner Nachfolger wurde häufig im Hinblick auf die Auswirkungen und Potenziale für neue Formen des Regierens untersucht (Kap. 2.3). Ich werde zivilgesellschaftliche Akteure wiederum als Einflussfaktor im Rahmen der Arbeit des IP berücksichtigen und deren Rolle für die Funktionsweise des IP herausarbeiten.

Der Untersuchungsbereich »Rechenschaftspflicht und Legitimität« verweist auf zwei zentrale Konzepte, denen ich im Rahmen dieser Arbeit nachgehen werde. Das Konzept Legitimität, auf welches hier von Benner u.a. (2009) vor dem Hintergrund des Demokratiedefizits verwiesen wird (ebd.: 211), werde ich aus *Governance*- und machtkritischen Perspektiven betrachten. Dabei geht es darum zu untersuchen, inwiefern die Arbeit des IP zur Veränderung der kritisierten Praktiken führt oder ob diese sogar legitimiert werden, ohne zur Veränderung dieser beizutragen (Kap. 3.5). Mit den Wirkungs-

und Kontextanalysen (Kap. 6.3 – 6.5) wird meine Forschung das IP als zentralen Akteur im Rechenschaftssystem innerhalb der Bürokratie WB untersuchen.

Bereits aus institutionalistischer Perspektive lässt sich ein gewisses emanzipatives Potenzial vermuten. Indem das IP direkt an das Exekutivdirektorium berichtet, besteht ein institutioneller Kanal von der Projektebene bis zur höchsten Entscheidungsebene der verantwortlichen Institution. Die daraus resultierenden Untersuchungsberichte liefern regelmäßig Belege dafür, dass die lokalen Projektauswirkungen im Widerspruch zu den proklamierten *Entwicklungszielen* stehen. Der Forschungsstand (Kap. 2) verweist auf Beschwerdeverfahren, die das Management dazu veranlasst haben, Abhilfemaßnahmen einzuleiten oder sich in Einzelfällen aus der Projektfinanzierung zurückzuziehen. Die erste Fragestellung lautet demzufolge: *Wie und unter welchen Bedingungen (institutionell und politisch) kann das Inspection Panel zum Organisationslernen innerhalb der Weltbank beitragen?*

Während der erste Teil der Fragestellung durch die bis hierher dargelegten Theorieansätze empirisch-analytisch geprägt ist, zeichnet sich die zweite Fragestellung durch ihre kritisch-dialektische, also machtkritische Ausrichtung aus. Welche Logiken strukturieren die Arbeit des IP und des institutionellen Umfelds? Aus der Übertragung machtkritischer Konzepte auf die Praktiken und Diskurse institutioneller Rechenschaftspflicht resultiert für diese Arbeit im Sinne des *Studying up* (vgl. Mato 2000) die Wirkungsweise relevanter Strukturen, Verfahren und Diskurse, in denen die Praktiken des IP verhandelt werden, offenzulegen. Darauf aufbauend ermöglichen machtkritische Perspektiven danach zu fragen, welche Rolle vorherrschende Diskurse im Hinblick auf die Entpolitisierung der Praktiken und somit zu ihrer Legitimierung einnehmen. Letztlich stellt sich die Frage, inwiefern Praktiken der Rechenschaftspflicht, als Teil der *Anti-Politics-Machine* (Ferguson 2003), zum Fortbestehen vorhandener Machtverhältnisse beiträgt.

Die hier skizzierte machtkritische Perspektive basiert auf Postdevelopment-Ansätzen (PD), postkoloniale Studien und den *Critical Management Studies* (CMS), die sich wiederum auf die vorherigen beziehen (Kap. 3.6). Die machtkritische Perspektive auf Bürokratien erscheint als erkenntnisversprechend, da insbesondere internationale Bürokratien ihre Autorität damit begründen, unpolitisch und wertneutral zu handeln (vgl. Liese 2009: 204), was den funktionalistischen Erklärungsansätzen entspricht. Um dies zu berücksichtigen, erfolgt die Analyse des IP vor der Anerkennung historisch gewachsener, struktureller Machtungleichgewichte innerhalb gegenwärtiger *entwicklungspolitischer* Praktiken und Diskurse (Kap. 3.4) u.a. im Hinblick auf Praktiken und Logiken der Entpolitisierung (Kap. 7.2).

Vor dem Hintergrund seiner Entstehungsgeschichte konzeptualisiere ich das IP als erkämpften institutionellen Raum, mit dessen Etablierung unbeabsichtigte Effekte einhergingen, die in der gegenwärtigen Umsetzung zu (temporären) Destabilisierungen und Disruptionen *entwicklungspolitischer* Praktiken beitragen. Ich werde die Praktiken und Logiken, die die Arbeit des IP charakterisieren, entlang des Konzepts Entpolitisierung (Ferguson 2003; Louis & Maertens 2021)¹⁷ und weiterer machtkritischer Konzepte theoretisch einbetten und so zwischen Disruption und Legitimation verorten. Daraus

17 Es handelt sich hierbei um die sechste Auflage von Fergusons *Anti-Politics Machine*. Das Werk wird häufig mit Bezug auf das Jahr der Erstauflage 1990 sowie einen im Jahr 1994 veröffentlichten Artikel rezipiert.

leitet sich die zweite Fragestellung ab: *Inwieweit legitimiert Rechenschaftspflicht (Praktiken und Diskurs) die gegenwärtigen entwicklungspolitischen Praktiken aus der Perspektive machtkritischer Konzepte?*

Ich konzeptualisiere demnach das IP als Ausgangspunkt von politisch-bürokratisch umkämpften Reaktionen innerhalb der Bürokratie WB. Neben der Analyse der institutionellen Bedingungen des IP, institutionelle Reaktionen zu befördern, untersuche ich zudem, inwiefern die Praktiken des IP zu Veränderungen der institutionellen Bedingungen geführt haben. Ich werde dabei die analytischen Schwierigkeiten aufzeigen, die mit der empirischen Erforschung von Organisationswandel einhergehen und zudem zeigen, welche Potenziale macht- und *entwicklungskritische* Ansätze bieten, um Bürokratie- und *Governance*-Ansätze zu komplementieren.

In Bezug auf die Reichweite einer institutionellen Reaktion stellt sich die Frage, welche materiellen Beschaffenheiten in Reaktion auf eine Beschwerde oder im Rahmen einer Reform verändert wurden. Welche Veränderungen lassen sich auf Projektebene feststellen? Welche Änderungen hat es in Bezug auf die Richtlinien gegeben? Wurden Kapazitäten, Verfahren oder institutionelle Strukturen verändert? Wurden Mandate gestärkt? Ich werde daran anknüpfend zeigen, wie sich die Reichweite institutioneller Reaktionen bewerten lassen (Kap. 7.1.3). Entscheidend für die Kombination unterschiedlicher Ansätze und Konzepte sind dabei die Zielsetzungen, mit der die Analyse einhergeht. Die machtkritischen Ansätze ermöglichen es diese Reaktionen aus einem normativen Standpunkt heraus zu bewerten (Kap. 3.4 – 3.6).

Die zweigeteilte Fragestellung ermöglicht zudem empirisch-analytisch und kritisch-dialektische Erkenntnisse zusammenzuführen, indem die empirischen Erkenntnisse im Hinblick auf ihre legitimierende- und destabilisierende Wirkung eingeordnet werden. Eine machtkritische Bürokratieforschung zu Beschwerdemechanismen kann so dazu beitragen, institutionelle Räume, Prozesse und Strukturen hinsichtlich ihres Potenzials als Widerstandsräume und somit als Ausgangspunkt struktureller Veränderung von Entscheidungsgewalt zu identifizieren. Inwiefern diese Annahmen zutreffend sind, lege ich folgend anhand der zentralen Ergebnisse dar.

1.4 Ergebnisse der Untersuchung

Im Hinblick auf den ersten Teil der Fragestellung sind folgende zentrale Ergebnisse hervorzuheben: Die Analyse der institutionellen Bedingungen des IP verweist darauf, dass es bei fehlenden Standardabläufen hohen externen politischen Druck bedarf, um die mangelnde Aufsichtsfunktion des Exekutivdirektoriums gegenüber dem Management zu kompensieren (5B4)¹⁸. Die Wirkungsanalyse (Kap. 6.3) zeigt, dass der IP-Prozess diesen politischen Druck erzeugen kann. Aus OL-Perspektive werde ich zeigen, dass das IP durch sein Berichtswesen die Beschwerde zum *Uganda Transport Sector Development Pro-*

18 Verweise dieser Art deuten auf empirische Befunde hin. »5B4« verweist bspw. auf Kapitel 5, Befund 4. Für alle Zwischenergebnisse der empirischen Analysen siehe Kapitel 5.3. und 6.5.