

des Allgemeinwohls legitimiert wird. Im Zuge der Kritik, wie sie in Form der Beschwerdeverfahren geübt wurde, verschiebe sich die Argumentation dann hin zu den Argumenten der Unvermeidlichkeit und der Eigentumsrechte. Die Legitimierung von Vertreibung werde einerseits durch die Immunisierungsstrategie des Entwicklungsdiskurses begünstigt und zum anderen durch die drei inhaltlichen Legitimierungsstrategien begründet. Darüber hinaus weise der Entwicklungsdiskurs in Bezug auf die Legitimierung der Vertreibung folgende Spezifika auf: die Legitimierung durch *Otherring* (Konstruktion der Rückständigkeit) und damit einhergehend die Vorstellung eines bestimmten Gesellschaftsbildes, das Konzept der Treuhandschaft (Expertentum als Legitimierung zur Intervention durch die entwicklungspolitischen Institutionen und top-down Ansätze) und die Annahme, dass Investitionen in Form von entwicklungspolitischen Interventionen die Lebensumstände von Menschen verbessern. So finde eine Transformation geo-kultureller Differenzen in historische Stadien statt, die dazu beiträgt, dass bis heute viele Millionen Menschen im Namen von Entwicklung vertrieben wurden und werden (ebd.: 161). Ziai (2019) zeigt auf, inwiefern sich anhand von Beschwerdeverfahren Argumentationsmuster zur Legitimation von entwicklungspolitischer Vertreibung identifizieren lassen und verweist so auf den erkenntnistheoretischen Mehrwert einer diskursanalytischen Perspektive auf Beschwerdemechanismen. Es folgt der Forschungsstand zum IP aus Perspektive der Governance-Forschung.

## 2.3 Ansätze der Governance-Forschung

Van Putten (2006)<sup>29</sup> liefert den bis dahin umfangreichsten empirischen Einblick in die Arbeit des IP, insbesondere unter Berücksichtigung des institutionellen und politischen Umfelds. Maartje van Putten war von 1999 bis 2004 Mitglied des IP und verdeutlicht, dass die Arbeit des IP vielfältige miteinander in Konflikt stehende Anforderungen und Erwartungshaltungen vereinen muss (ebd.: 201). In ihrer Arbeit *Policing the World* (2006) liefert van Putten empirische Belege für die ambivalente Rolle von *Leadership* des WB-Präsidenten für die Arbeit des IP, da der Präsident der Mitarbeiterinnen und Vorsitzende des Exekutivdirektoriums zugleich ist (ebd.: 219–220). Es gebe diesbezüglich unverständliche Regelungen, die unnötige Spannungen hervorrufen. Wenn das IP einen Untersuchungsbericht im Exekutivdirektorium vorstellt, ist es ein *Managing Director*, als Vertreterin des Managements, die diese Sitzung bei Abwesenheit der Präsidentin leite (ebd.: 219–220). Weiter verweist van Putten (2006) auf den bis heute kaum beachteten Interessenskonflikt des *General Counsels* hin (ebd.: 218–219, 278).<sup>30</sup> Weiter verweist sie auf die interne Gegenwehr des Managements, um den Einfluss des IP einzuschränken (ebd.: 201, 212–213, 218). Sie argumentiert jedoch für eine notwendige Spannung zwischen dem IP und dem Management, ohne diese müsse man die Wirksamkeit des IP hinterfragen. Van Putten (2006) verweist zudem darauf, Beschwerdemechanismen als

29 Van Puttens (2006) Dissertationsschrift wurde zwei Jahre später in einer überarbeiteten Version unter dem Titel »Policing the Banks. Accountability Mechanisms for the Financial Sector« veröffentlicht.

30 Zur Rolle des *General Counsels* für die Arbeit des IP siehe Kapitel 5.2.1.2.

Ausgangspunkt von Lernprozessen zu betrachten (ebd.: 273, 291). Van Putten (2006) kritisiert die der Schaffung des IP unterliegende Vorstellung, dass dessen Mandat nur für jene Projektbereiche gelten sollte, die durch die eigenen Umwelt- und Sozialrichtlinien der WB abgedeckt sind, als legalistisch und konservativ (ebd.: 202). Im Zusammenhang damit steht der Verweis darauf, dass die administrativen Prozessbeschreibungen<sup>31</sup> des IP politische Faktoren aus dem Berichtswesen<sup>32</sup> exkludieren: »Only facts relevant to the Request or investigation under consideration shall be relevant to their decisions. Consideration of political factors shall be strictly prohibited« (ebd.: 218). Die Autorin verdeutlicht die Wirksamkeit des öffentlichen Berichtswesens, das von NGOs begleitet wird und deshalb bei Entscheidungen des Exekutivdirektoriums stets Berücksichtigung finde (ebd.: 212). Weiter beschreibt sie das Phänomen des *Panel Proofings*. Dieses Phänomen stehe für die zusätzlichen Bemühungen, die durch Projektverantwortliche unternommen wurden, bspw. durch die Bereitstellung zusätzlicher Ressourcen für jene Projekte, denen ein hohes Risiko für eine IP-Beschwerde zugesagt wurde (ebd.: 218). Indirekt liefert van Putten (2006) Hinweise auf die Wirkmächtigkeit des IP, indem sie aufzeigt, dass Versuche unternommen wurden, Richtlinien zu schwächen, um so das IP an sich zu schwächen (ebd.: 215, 257). Weiter macht van Putten (2006) auf einen bis heute umstrittenen Bereich aufmerksam, die zunehmende Nutzung der »borrower country Systems«.<sup>33</sup> Dies sei eine Einschränkung des IPs, die nicht als solche wahrgenommen werde, da dem »use of country systems« ein unhinterfragter positiver Beitrag zur Armutsreduzierung zugesprochen werde (ebd.: 216, 259). Weiter verweist sie darauf, dass die Zugänglichkeit zum IP für betroffene Menschen vom Willen des Managements abhängig sei, über die Existenz des IP in den Projektgebieten zu informieren (ebd.: 217). Außerdem schreibt van Putten (2006) der Personalrekrutierung für die Besetzung des IP große Bedeutung zu und verweist auf die Forderungen, dass zivilgesellschaftliche Akteure in den Prozess involviert sein sollten. Die Auswahl der Bewerberinnen sei ein hochpolitischer Prozess, der unter Ausschluss der Öffentlichkeit erfolgt (ebd.: 267). Im Zusammenhang damit argumentiert sie, dass es für die Zukunft der Beschwerdemechanismen von zentraler Bedeutung sei, dass unabhängige Personen (*independent minds*) rekrutiert werden (ebd.: 286). Die Interpretation des IP-Mandats im Sinne projektbetroffener Menschen durch die IP-Vorsitzende sei relevant, um dem einschränkenden Mandat entgegenzuwirken. Dies könne u. U. bedeuten, sich zum Schutz der Menschen vor Ort über die Mandatsgrenzen hinwegzusetzen (ebd.: 290–291). Van Putten (2006) verweist auf den ungleichen Zugang zu Informationen für Projektbetroffene während des Beschwerdeverfahrens. Nähme man die Anforderung an Unparteilichkeit an das IP ernst, dürften dem Management keine zusätzlichen Einflussmöglichkeiten zustehen (ebd.: 277). Die Autorin verweist zudem auf die kanadische Gesetzgebung, die im *Environmental Assessment Act* finanzielle Rücklagen für Infrastrukturprojekte vorsieht. Die Gelder sollen die zivilgesellschaftliche Beteiligung im Rahmen der Umweltrisikoaabschätzungen ermöglichen. Auf das Geld

31 Administrative Procedures (10.07.1998).

32 Für die Analyse entpolitisierender Effekte durch den IP-Untersuchungsprozess siehe Kapitel 7.3.

33 Zur gegenwärtigen Rolle der *Borrower Country Systems* für die Arbeit des IP siehe Kapitel 6.5.1, 7.1.1, 7.2.3.

kann zugegriffen werden, um juristische Beratungen, Trainings, Anhörungen oder Informationsveranstaltungen für zivilgesellschaftliche Akteure zu finanzieren (ebd.: 217).

In Bezug auf die Stärkung institutioneller Rechenschaftspflicht argumentiert van Putten (2006), dass sich zunehmend auf den Privatsektor fokussiert werden sollte. Wie die Autorin zeigt, gewinne dieser zunehmend an Einfluss und Reichweite und übersteige den öffentlichen Sektor in Bezug auf Finanzierungsvolumen bei Weitem. Insbesondere China spiele eine zunehmend größere Rolle (ebd.: 235, 293). Van Putten (2006) befürchtet, dass Beschwerdemechanismen aufgrund fehlenden politischen Willens sowie markt- und konkurrenzorientierten Denkens zukünftig geschwächt werden könnten (ebd.: 283–284). Bezugnehmend auf die *Articles of Agreement* der IDA und IBRD widerspricht van Putten (2006) dabei dem weit verbreiteten Argument, dass die WB in Konkurrenz zu anderen MFIs stehe. Beide Institutionen seien *Lender of last Resort*. Nehme man die Gründungspapiere ernst, bedeute dies, dass IBRD und IDA nur dann Geld verleihen solle, wenn es keine Alternativen gebe (ebd.: 259).

Wade (2009) liefert eine kritische Auseinandersetzung mit den institutionellen Praktiken des IP im Kontext der politischen Dynamiken innerhalb der WB. In Bezug auf den 16. Beschwerdefall<sup>34</sup> zum *Western China Poverty Reduction Project* stellt er sowohl die Unabhängigkeit als auch die rein technische Richtlinienüberprüfung des IP in Frage (ebd.: 36). Das IP konzeptualisiert er als Instrument für NGOs, um politischen Einfluss zu erzeugen, indem betroffene Menschen durch den Umweg über eine Beschwerde und Kooperationen mit NGOs aus den Kreditgeberstaaten politischen Druck auf ihre eigenen Regierungen erzeugen können (ebd.: 29).<sup>35</sup> Basierend auf seiner Beratertätigkeit in dem Beschwerdefall kritisiert er das damalige IP als rein technisch ausgerichtet. Zudem hätten die NGOs zu viel Einfluss auf die EDs genommen (ebd.: 37). Vor dem Hintergrund der finanziellen Abhängigkeit der IDA (Kap. 1.2) und der Rolle Chinas innerhalb der WB argumentiert Wade (2009), dass der kritische Untersuchungsbericht des IP dem *Senior Management* durchaus nützlich gewesen sei. Dabei ging es darum zu vermeiden, dass die WB weder ihren größten Kreditnehmer China verlöre noch eine Kürzung der IDA-Mittel seitens des US-Finanzministeriums riskierte. Ein kritischer Bericht des IP habe die Verantwortung für die mangelhafte Vorbereitung dem WB-Landesdirektor Ost-Asiens zugewiesen und so eine technische Erklärung geliefert (Nichteinhaltung von Richtlinien) um sich aus dem Projekt zurückzuziehen. Die Schuld liege weder beim Kreditnehmer noch beim WB *Senior Management*, da beide über die Qualität der Projektvorbereitung getäuscht worden seien. Der kritische IP-Bericht ermögliche so den Ausweg mit dem geringsten finanziellen Schaden (ebd.: 37–38). Im Hinblick auf die Praktiken des IP erhebt Wade (2009) schwere Vorwürfe. Das IP habe als Anwalt und Richter zugleich gehandelt. WB-Mitarbeiterinnen seien nicht fair interviewt worden und Information seien selektiv dargestellt wurden (ebd.: 38–40). Diese Verantwortlichkeit hätte Wade (2009) zufolge beim WB *Senior Management* gesucht werden sollen. Da NGOs sowie das IP im Hinblick auf den Zugang zu Informationen angewiesen seien, habe dies dazu geführt, sich eher auf die Mitarbeiterinnen zu fokussieren (ebd.: 41). Wade (2009) ergänzt, dass eine vorherige Reorganisierung der WB und daraus resultierende ungeklärte Verantwortlichkei-

34 IP-Beschwerde Nr. 16: Western Poverty Reduction Project (China, 1999).

35 Dieses Phänomen wird von Keck & Sikkink (1998) als Boomerang-Hypothese beschrieben.

ten sowie Widersprüchlichkeiten in den Handlungsanweisungen dazu geführt hätten, dass die Abläufe in der Projektvorbereitung entscheidend gestört wurden. Dies hätte keine Erwähnung bei der Ursachenforschung gefunden, denn mit diesen Vorwürfen hätte man den Präsidenten kritisieren müssen (ebd.: 40–41). Wade (2009) kontextualisiert seine Kritik an der Vorgehensweise des IP, des WB *Senior Managements*, der US-Regierung und der NGOs dahingehend, dass niemand davon profitierte, wenn die WB sich generell aus Projekten zurückziehen würde, die bspw. Umsiedlungsmaßnahmen vorsehen (ebd.: 45). Die möglichen negativen Auswirkungen von 2000–3000 Menschen seien hier nicht den 60.000 Profiteuren des Projekts gegenübergestellt worden. Dies sei nun mal das Dilemma, dem man in der *Entwicklungszusammenarbeit* (EZ) ausgesetzt sei (ebd.: 42). Im Hinblick auf die Frage, was man durch einen Finanzierungsabbruch erreichen würde, wird aufgeführt, dass nach dem vermeintlichen Gewinn einer Kampagne ein Projekt weder von der WB noch von den NGOs<sup>36</sup> weiter begleitet wurde. Niemand habe gewusst, wie sich die Umstände vor Ort weiterentwickeln würden. Ob damit den Menschen, deren Interessen in der Beschwerde zu vertreten versucht wurde, geholfen wurde, sei eine offene Frage (ebd.: 42).<sup>37</sup>

Buntaine (2012, 2015) folgt einer systematischen Untersuchung von IP-Beschwerdefällen aus *Governance*-Perspektive. Auf seiner quantifizierenden Studie aufbauend argumentiert er, dass NGOs durch ihre Überwachungsfunktion eine entscheidende Rolle im Hinblick auf die Stärkung des Rechenschaftssystems der WB einnehmen. Am Beispiel des IP untersucht er das Aufkommen von Beschwerden in unterschiedlichen Staaten im Hinblick auf die Anzahl aktiver NGOs. In Bezug auf IDA-Kredite sei die Wahrscheinlichkeit, ein ökologisch riskantes Projekt zu erhalten, geringer, wenn zuvor eine IP-Beschwerde vorlag. Demnach werde das Kreditvergabeverhalten der WB beeinflusst (ebd.: 105–108). Dies sei u.a. auf die stärkere Aufsicht der Kreditgeber zurückzuführen. Es konnte jedoch kein Effekt im Hinblick auf die Geldmenge nachgewiesen werden, so dass IP-Beschwerden eher einen Einfluss darauf haben, welche Projektarten finanziert würden. Zudem werden ökologisch riskante Projekte eher in jenen Staaten finanziert, in denen eine geringere Wahrscheinlichkeit für zivilgesellschaftlichen Widerstand vorliege.<sup>38</sup> Demnach sollten NGOs im Hinblick auf ihr Potenzial, die staatliche Aufsicht zu verbessern, beforscht werden. Dies wirft die Frage nach der Zugänglichkeit und Reichweite des IP auf, insbesondere für diejenigen, die nicht durch NGOs vertreten werden und in Situationen, in denen politische Unterdrückung vorliegt. Er verweist damit auf die Erkenntnis, dass mit steigender Anzahl von NGOs die Wahrscheinlichkeit einer Beschwerde zunehme (ebd.: 104–105, 109). Riskante Projekte, so vermutet der Autor, könnten in Reaktion auf die Beschwerdemechanismen in jenen Staaten umgesetzt werden, in denen Widerstand durch zivilgesellschaftliche Akteure unwahrscheinlicher ist. Er folgert

36 Der Kritik ist entgegenzustellen, dass NGOs wie Accountability Counsel, die Menschen in Beschwerdeprozessen begleiten, Beschwerdeführende auch noch lange nach Abschluss einer Beschwerde unterstützen, bzw. eine Zusammenarbeit nur beginnen, wenn dies möglich ist.

37 Die Rolle von MFIs im Hinblick auf den Rückzug aus einem Projekt wird derzeit unter dem Begriff »Responsible Exit« diskutiert. Siehe auch Kapitel 8.1 und 8.3.

38 Fox (2000) argumentierte diesbezüglich bereits zuvor, dass hochriskante Projekte außerdem zunehmend über bilaterale Finanzinstitutionen umgesetzt werden, um die WB-Richtlinien zu umgehen (ebd.: 316).

daraus, dass »the people that have the most to lose might be least able to avail themselves of the opportunities provided by the Inspection Panel« (ebd.: 105).

Kell (2012) entwickelt einen Governance-Ansatz in Form einer Schnittstelle zwischen den Theorien der Internationalen Organisationen und der Organisationssoziologie. Indem sie das organisationssoziologische Bürokratiemodell Max Webers, *Agency*-Modelle und dem *Human Relations*-Ansatz kombiniert (ebd.: 21–52), gelingt ihr eine aufschlussreiche Analyse der Reformunfähigkeit der WB. Die Autorin betrachtet das IP als ein Beispiel für eine Reorganisation innerhalb der WB, wobei die Ausführungen zum IP auf wenige Seiten beschränkt sind (ebd.: 324–341). Kell (2012) merkt selbstkritisch hinsichtlich ihrer Analyse des IP an, dass es nicht gelungen sei, herauszuarbeiten »in welchem Maße die Bankabteilungen und Angestellten durch die ausführlichen und öffentlich zugänglichen Untersuchungsberichte nachhaltig zu größerer Sorgfalt bei der Konzipierung und Ausführung der Projekte veranlasst wurden« (ebd.: 340). Zudem unterlaufen Kell (2012) ein paar inhaltliche Ungenauigkeiten, wenn sie bspw. kritisiert, dass das IP eine Beschwerde ablehne, wenn diese nicht ausreichend Beweise für Verfehlungen im Bereich der Richtlinien (*Safeguards*) oder der Beschaffungswesen (*Procurement*) erkenne (ebd.: 328). Zunächst fallen Verfehlungen im Beschaffungswesen nicht unter das Mandat des IP (vgl. IP 2014: 13). Es darf und kann deshalb diese Bereiche nicht untersuchen.<sup>39</sup> Darüber hinaus ist es eben genau die Aufgabe des IP festzustellen, ob das Management gegen die Richtlinien verstoßen hat oder nicht. Kell (2012) macht zu Recht darauf aufmerksam, dass die Auswirkungen der Management-Aktionspläne, nicht auf deren Wirkungsweise durch offizielle IP-Beschwerdedokumente, überprüft wurden. Die Umsetzung werde selten von NGOs begleitet und demnach bleibe häufig unklar, inwiefern die Maßnahmen die Befunde des IP adressieren (ebd.: 340–341). Hier ist anzumerken, dass das Exekutivdirektorium die Maßnahmen des Managements hinsichtlich der Eignung, die Befunde des IP zu adressieren, überprüft. Richtig ist, dass unklar bleibt, nach welchen Kriterien entschieden wird, ob eine Maßnahme ausreichend ist oder nicht, und dass diese Bewertung nicht unabhängig erfolgt. Das Management muss jedoch in regelmäßigen Abständen an das Exekutivdirektorium über die Fortschritte der Maßnahmen berichten. Diese Fortschrittsberichte (*Management Progress Reports*) sind zudem öffentlich zugänglich. Bisher gibt es keine systematischen Untersuchungen der Effekte derjenigen Beschwerden ohne Untersuchungsbericht. Den Einfluss des IP auf diejenigen Fälle zu beschränken, in denen eine Untersuchung empfohlen wird (vgl. Kell 2012: 328), greift jedoch zu kurz. Kell (2012) lässt so die frühen Arbeiten zum IP, in denen bspw. die präventive Wirkung des *Panel Proofings* beschrieben wurde, ungeachtet (vgl. Fox 2000: 299; van Putten 2006: 218). Ein anschauliches Beispiel für eine institutionelle Reaktion in Form eines Finanzierungsabbruchs ohne vollständige Untersuchung wird zudem durch die 127. IP-Beschwerde zum *Water Supply Augmentation Project* im Libanon gegeben. Trotz der Empfehlung des IP keine vollständige Untersuchung durchzuführen (vgl. IP 2018b: 24),

39 Beschwerden zum Beschaffungswesen werden in einem separaten Verfahren behandelt: <https://pubdocs.worldbank.org/en/975671478891365829/Complaints-Guidance-FINAL-Revised.pdf> (letzter Aufruf: 30.08.2023).

hat die WB die Finanzierung des Bisri Dam im September 2020 abgebrochen.<sup>40</sup> Relevanter hingegen scheint die Frage, welchen Unterschied die Registrierung im Vergleich zur Abweisung einer Beschwerde für die Projektbetroffenen und deren Möglichkeiten, sich gegen die negativen Auswirkungen zu wehren, hat. Kells (2012) Ausführungen zum IP zeigen auf, dass die Analyse veröffentlichter Dokumente in der Organisationsforschung schnell auf analytische Grenzen stößt, wenn diese bspw. nicht durch Interviews mit beteiligten Akteuren ergänzt werden und formale Regularien nicht empirisch überprüft werden.

Sovacool (2017a<sup>41</sup>, 2017b)<sup>42</sup> geht der Frage nach, welche Form der Rechenschaftspflicht durch das IP gefördert würde, welche Vorteile daraus resultierten, welche Herausforderungen die Effektivität des IP hinderten und welche Lehren sich daraus für Akademikerinnen und Praktikerinnen im Bereich der *environmental Governance* ziehen lassen (vgl. Sovacool 2017a: 893). Beschwerdemechanismen wie das IP sollten entlang der Kriterien »independence, impartiality, transparency, professionalism, accessibility and responsiveness« untersucht werden. Die Autorin skizziert sowohl die Entstehung des IP (ebd.: 894–895) als auch die formellen Funktionen und Prozessabläufe (ebd.: 896–897). Verbesserungen, die durch das IP erreicht wurden, werden hinsichtlich einer verbesserten politischen Steuerung und Koordination (*Governance*) der WB- Projektdurchführung, dem Abbruch von besonders schädlichen Projekten, dem *Empowerment* negativ betroffener Menschen und einem erweiterten Menschenrechtsschutz untersucht (ebd.: 897). Die Autorin zeigt anekdotenhaft und bezogen auf weit zurückliegende Beschwerdefälle in Kenia und Albanien auf, dass die Arbeit des IP auch zu individuellen Sanktionen von WB-Mitarbeiterinnen geführt habe (ebd.: 898). In weiteren Fällen<sup>43</sup> wurde die Finanzierung in Reaktion auf die IP-Untersuchungen abgebrochen, in anderen Fällen hat schon allein die Androhung einer IP-Untersuchung zu Verbesserungen der angewendeten Richtlinien geführt (ebd.: 899). Mit Bezug auf Clark (2003) wird argumentiert, dass das IP zu Risikovermeidung (*Risk Aversion*) beim Management und WB-Mitarbeiterinnen geführt habe. Hinsichtlich des *Empowerments* von betroffenen Menschen und Verbesserungen auf Projektebene beziehen sich die Aussagen größtenteils auf den Erkenntnisstand um die Jahrtausendwende (vgl. Clark 1999, Treacle & Díaz Peña 2003; Udall 2000; Fox & Treacle 2003). Der erweiterte Menschenrechtsschutz wird von der Entstehung weiterer Beschwerdemechanismen sowie der normativen Veränderungen abgeleitet, durch die betroffene Menschen mehr Möglichkeiten haben sich gegen negative Auswirkungen zur Wehr zu setzen (vgl. Sovacool 2017a: 899). Weiter wird das IP für einzelne Entscheidungen kritisiert, Beschwerden nicht umfänglich zu untersuchen. Zudem sei das Mandat des IP auf einen kleinen Teil des Gesamtportfolios

40 Factsheet Bisri Dam: <https://www.worldbank.org/en/news/factsheet/2020/09/04/bisri-dam-project-cancellation> (letzter Aufruf: 30.08.2023).

41 Sovacool (2017a): Monitoring the Moneylenders: Institutional Accountability and Environmental Governance at the World Bank's Inspection Panel.

42 Sovacool (2017b): Cooperative or Inoperative? Accountability and Transparency at the World Bank's Inspection Panel.

43 IP-Beschwerde Nr. 1 (1994), IP-Beschwerde Nr. 16 (1999) und IP-Beschwerde Nr. 32 (2004) zu der insgesamt drei Beschwerden eingereicht wurden: IP-Beschwerden Nr. 32, 33 und 58.



beschränkt. Das IP könne weder ein Projekt stoppen oder Kompensationszahlungen anordnen noch Maßnahmen zur Abmilderung negativer Auswirkungen überwachen (ebd.: 900). Die Ausführungen zur mangelnden Unabhängigkeit des IP, Widerstand aufseiten des Managements, bestehende Anreize und Homogenität der Belegschaft beziehen sich auf Literatur bis ins Jahr 2008. Das IP sei auf Grund des beschränkten Mandats nicht in der Lage diese grundlegenden Einflussfaktoren zu verändern. Der Autor schließt daraus, dass die Effektivität des IPs von der Haltung von Führungskräften gegenüber dem IP und dem daraus resultierendem Handeln (*Leadership*) abhängig ist, und verweist darauf, dass die Phase seit 2014 von »hostile managers« geprägt sei (ebd.: 902), ohne dies weiter auszuführen. Die institutionelle Rechenschaftspflicht sei selbst umkämpft. Die vielfältigen Anforderungen und Erwartungshaltungen an das IP sollten zudem im Hinblick auf die eigene Existenzsicherung innerhalb der WB untersucht werden (ebd.: 902).

Sovacool u.a. (2018) untersuchen die politischen Dynamiken, in denen das IP innerhalb der Institution operiert. Dabei übertragen die Autorinnen Rechenschaftskonzeptionen der *legal Studies* auf das IP und betrachten das IP als ein Hybrid transnationaler *Governance*. Der Beschwerdeprozess wird zunächst als quasi-richterliche Überprüfung konzeptualisiert, da große Übereinstimmung im Hinblick auf die Funktion der Beschwerdemechanismen mit gerichtlichen Überprüfungen angenommen werden (ebd.: 872). Während das Management das IP als Kostenfaktor und Bedrohung betrachtet, wird es von Kreditgebern als Möglichkeit zur Verbesserung der *Governance*-Strukturen, aber auch als Kostenfaktor betrachtet. NGOs hingegen betrachten das IP als die institutionalisierte Form der Ausweitung bisheriger Rechenschaftspflichten der MFIs. Aus Perspektive der Betroffenen erscheint das IP als ineffektiv und niemals völlig unabhängig von der WB. So wird Rechenschaftspflicht in seiner institutionalisierten Form als Resultat konkurrierender Interessen konzeptualisiert (ebd.: 887–888). Beschwerdemechanismen wie das IP müssten demnach nicht nur die eigenen Aufgaben erfüllen, sondern zeitgleich stets um ihr eigenes institutionelles Überleben kämpfen, indem sie ihre Legitimität und Unabhängigkeit behaupten. Die Autorinnen treten damit der häufig sehr vereinfachten Erzählung, dass das »gute« IP gegen die »böse« WB Kämpfe, dahingehend entgegen, dass sich das IP von Beginn an erweitert habe und dabei stets auf konkurrierende Interessen reagiert habe (ebd.: 869). Sobald die Autorität zunimmt, wirke sich dies im gleichen Maße positiv auf die Unabhängigkeit aus. Die gegenseitige Wirkung gelte jedoch auch für den gegenteiligen Fall (ebd.: 872). Vom IP ausgehend lassen sich dabei *Phasen des Aktivismus* und *Phasen der Zurückhaltung* ausmachen, die verdeutlichten, wie sehr das institutionelle Umfeld umkämpft ist. Es gebe keine logische Erklärung für die Festlegung, zu welchen Zeitpunkten Beschwerdemechanismen eher aktiv auf die Ausweitung drängen sollten, und wann eher Zurückhaltung gefragt ist. Klar sei nur, dass beides nötig sei (ebd.: 873–874). Entlang der beiden Variablen der Unabhängigkeit und der Autorität analysieren die Autorinnen Beschwerdefälle und Reformen und kommen dabei zu dem Schluss, dass das IP sechs verschiedene Phasen durchlaufen habe: »negotiation« (1980s to 1993), »emergence« (1993–1994), »protracted resistance« (1995 to 1999), »assertion of authority« (1999 to 2008), »renewed tension« (2008 to 2013) and Contestation and Eroding Credibility (2013 to Present)« (ebd.: 874–884). Gegenreaktionen auf die Ausweitung der Autorität und Unabhängigkeit des IP seien einerseits die Konsequenz aus

der Arbeit des IP, andererseits würden diese wiederum, immer wieder neue Reformen anstoßen (ebd.: 888). Die Autorinnen verweisen anhand der Konzeptualisierung von Rechenschaftspflicht als ein von multiplen und unterschiedlich einflussreichen Akteuren beeinflusstes Konzept darauf, dass eine kritische Auseinandersetzung mit der institutionalisierten Form, dem IP, notwendig sei (ebd. 889).

In *The Good Hegemon* analysiert Susan Park (2022)<sup>44</sup> die Rolle der USA im Hinblick auf die Erschaffung einer Norm (*Accountability as Justice*) innerhalb der multilateralen Banken.<sup>45</sup> Darüber hinaus arbeitet sie die drei Strategien der USA heraus, *power of the purse*, *power of vote*, *power of voice* (ebd.: 32–41), um diese Norm zu schaffen und diese in Form von Beschwerdemechanismen zu institutionalisieren. Park (2022) argumentiert, dass sich die Schaffung der Norm durch die USA mit einem materiellen Machtverständnis dadurch erklären lässt, dass die USA dadurch die Legitimität einer Institution gestärkt habe, die sie selbst geschaffen und finanziert hat. Dies erkläre jedoch nicht, warum die USA diese Norm auch bei den anderen Banken durchgesetzt habe. Die USA als Anteilseigner habe die Idee verinnerlicht, dass es einen Beschwerdekanaal für betroffene Menschen geben müsse, um fehlerhaftes Bankenverhalten auszugleichen. Wiederkehrende zivilgesellschaftliche Kampagnen haben diese negativen Einflüsse wiederholt aufgezeigt und so die Kongressmitarbeiter\*innen dazu gebracht, diese Norm auch außerhalb der WB umzusetzen (ebd.: 226–232). Die konstruktivistische Erklärung erscheint plausibel, doch ließen sich die Ausweitung der Norm und die Etablierung der Beschwerdemechanismen durch die USA auch durch ein rationales Eigeninteresse der USA als Anteilseigner erklären. Durch die Etablierung der Beschwerdemechanismen hat die USA die Bedingungen zwischen den Banken, in denen sie Anteilseigner ist, angeglichen und so verhindert, dass die WB aufgrund mit Beschwerdeverfahren einhergehenden Reputationsrisiken für die Kreditnehmer weniger attraktiv erscheint. Sie argumentiert, dass Staaten innerhalb von IOs Normen schaffen können, die im Falle der Beschwerdemechanismen international als Teil ihrer *Governance*-Strukturen akzeptiert sind (ebd.: 225). Die Akzeptanz der Norm verstanden als Bestandteil der *Governance*-Strukturen bedeutet dabei Park (2022) zu Folge nicht, dass die Beschwerdemechanismen dazu geschaffen wurden, die grundlegenden Kultur oder Kreditvergabepraktiken zu verändern. Die Norm stehe eher im Einklang mit der Kultur der Banken, die auf technokratische, unpolitische Kreditvergabe mit hohem Volumen ausgerichtet sind. Beschwerdemechanismen dienen demnach als korrektiv bestehender Praktiken (ebd.: 48–49). Park (2022) untersucht zudem welche Widerstandspraktiken (*compromise*, *acquiescence*, *avoidance*, *defiance*, *manipulation*) gegenüber der aufkommenden Norm als auch den praktizierenden Beschwerdemechanismen angewendet wurden und verweist darauf, dass die Norm durch diese zukünftig erodieren können (ebd.: 99–110). Widerstand werde deshalb ausgelöst, weil die Norm und die Praktiken der den Banken inhärenten Kultur und Selbstverständnis als unpolitische, technokratische Institutionen entgegenstehe. Als Beispiel für den Einfluss dieser Norm auf die WB verweist Park (2022) auf die 60. Beschwerde des IP, zum *Land Management and Administration Project* in Kambodscha. Die WB hatte durch die Richtlinienverstöße

44 Siehe auch Park (2017) und Park (2020).

45 IBRD und IDA, IFC und MIGA, Inter-Amerikanische Entwicklungsbank (IDB), Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) und die Afrikanische Entwicklungsbank (AfDB).



ße ihrerseits dazu beigetragen, dass tausende Menschen gewaltvoll vertrieben wurden. In Reaktion auf die Untersuchung hat der damalige WB-Präsident Robert B. Zoellick veranlasst, dass Kambodscha für fünf Jahre keine Kredite mehr von der WB erhält.<sup>46</sup> Diese weitreichende Reaktion und daraus resultierenden Maßnahmen im Sektor anerkennend kritisiert Park, dass sich der Fokus auf großvolumige Kreditvergabe nicht verändert habe (ebd.: 220).

Schettler (2020) untersucht die Effektivität von Bewegungstaktiken anhand zweier Reformprozesse innerhalb der WB. Schettler (2020) rekonstruiert dabei kausale Mechanismen, um Aussagen darüber zu tätigen, wie und unter welchen Bedingungen soziale Bewegungen erfolgreich sind (ebd.: 72). Dabei vergleicht er die Kampagne zur Entstehung des IP mit der Kampagne zu den Reformprozessen der Umwelt- und Sozialrichtlinien hin zum *Environmental and Social Framework* (ESF) im Hinblick auf die Bedingungen innerhalb der WB »Human Rights Accountability« umzusetzen (ebd.: 19). Er betrachtet dabei *Transnational Social Movements* (TSM) als *Change Agents* und *Norm Entrepreneurs* und somit als zentrale Akteure für den Organisationswandel, welchen er aus Perspektiven der *Rational Choice* und soziologischen Institutionalismus analysiert (ebd.: 85). TSM als zentrale Akteure tragen zur Sozialisierung der MDBs bei, also dem Prozess, in dem die MDBs ein Verhalten erlernen, welches gesellschaftlich akzeptiert ist (vgl. Schettler 2020: 18). Während die Bewegung im Hinblick auf die Entstehung des IP erfolgreich gewesen sei, sei es einer Gruppe von Kreditnehmern unter Führung von China gelungen, die Umsetzung der Bewegungsforderungen zur ESF-Reform zu verhindern (ebd.: 211–216). Im Rahmen seiner Analyse nimmt das IP eine zentrale Rolle im Rechenschaftssystem der WB für die Einforderung der Menschenrechte ein. Schettler (2020) stellt nachvollziehbar dar, wie das ESF entlang der Kriterien im Vergleich zu den vorherigen Richtlinien geschwächt wurde (ebd.: 193–196). Er schlussfolgert, dass sich das Rechenschaftssystem in Bezug auf die Einhaltung der Menschenrechte verschlechtert habe und zwar »from ›comprehensive‹ accountability in 1994 to a ›limited‹ accountability regime in 2016« (ebd.: 121). Dabei untersucht Schettler (2020) jedoch weder die Wirkung der IP-Untersuchung vor Ort, noch berücksichtigt er die Beschwerdefälle des IP selbst, um Aussagen über die Wirkung des IP innerhalb der WB zu treffen. Er differenziert dabei nicht zwischen unterschiedlichen Phasen des IP im Hinblick auf die Kategorie *Leadership*, obwohl er dieser im Rahmen seiner Fallstudien in Form von *cognitive mapping* eine zentrale Rolle zukommen lässt (ebd.: 106, 146, 219–220, 225). Auch der Organisationskultur schreibt er eine zentrale Bedeutung zu, ohne diese weiter zu berücksichtigen (ebd.: 234). Interaktionsverhältnisse zwischen dem IP und anderen Abteilungen oder Akteuren, bspw. dem Exekutivdirektorium, bleiben ebenfalls unberücksichtigt. Die von Schettler (2020) vermerkte Schwächung des Zugangs zum IP durch die vermehrte Anwendung der *Borrower Country Systems* (ebd.: 198) deckt sich wiederum mit dem Forschungsstand (vgl. van Putten 2006: 216, 259). Schettler (2020) interpretiert den Versuch des Managements das IP zu schwächen als Indikator dafür, dass das IP innerhalb der WB ein geringes Ansehen habe (ebd.: 199). Zu der Frage, was das IP innerhalb der WB bewirkt, lassen sich solche Schwächungsversuche vor dem Hintergrund des Forschungsstands durchaus als Indikator für

46 Siehe auch Bugalski u.a. (2018) in Kapitel 2.1.

eine hohe Wirksamkeit deuten. Zudem kommt es dabei darauf an, dass diese Interaktionen nicht als statische Werte betrachtet werden, sondern als fluide und umkämpft. Insbesondere die institutionellen Bedingungen, in denen das IP operiert, werden in ihrer Komplexität nicht berücksichtigt wobei anzumerken ist, dass die interorganisationalen Aspekte nicht im Zentrum von Schettlers (2020) Forschungsarbeit stehen. Es wird jedoch deutlich, dass sich auf Grundlage der Richtlinien und Mandate der Beschwerdemechanismen nicht ohne weiteres Aussagen über deren Wirkungsweisen oder über die Auswirkungen von Reformprozessen treffen lassen. Die Notwendigkeit, im Zuge der Rekonstruktion eines Kausalmechanismus feste Werte zu Einflussfaktoren zuzuweisen, geht mit der Gefahr einher, dass Widersprüchlichkeiten und komplexe empirische Befunde in die eine oder andere Richtung gewertet werden. So entsteht schrittweise eine vereinfachende Beschreibung eines komplexen und in sich widersprüchlichen Systems zum Zwecke der Darstellung kausaler Mechanismen. Nachdem ich den Forschungsstand zum IP dargelegt habe, werde ich im nächsten Abschnitt meine Positionierung zu den dargelegten Ansätzen herausarbeiten, um so die vorliegende Arbeit im Forschungsstand zu verorten.

## 2.4 Positionierung und Abgrenzung zum Forschungsstand

In der *Governance*-Literatur wird das Konzept Rechenschaftspflicht häufig als dezentral, partizipativ und inklusiv beschrieben (Sovacool 2017b). Dem IP und Beschwerdemechanismen als institutionalisierte Form der Rechenschaftspflicht allgemein wird zudem das Potenzial zugeschrieben, sowohl die Legitimität als auch die politische Steuerung und Koordination der zugehörigen Institutionen zu verbessern. Weiter liegt Rechenschaftspflicht auf konzeptioneller Ebene die Annahme zugrunde, dass wenn nur alle (*Stakeholder*) an einem Tisch säßen und gehört würden, Probleme der politischen Steuerung und Koordination gelöst werden könnten. Welche Rolle unterschiedliche Machtverhältnisse und materielle Anreize innerhalb eines Rechenschaftssystems spielen und inwiefern die Praktiken des IP, durch die Notwendigkeit sich innerhalb der WB behaupten zu müssen, beeinflusst werden, wurde bisher nur unzureichend untersucht (Bugalski 2016a, Sovacool u.a. 2018, Park 2022).

Die institutionellen Konflikte (u.a. Bradlow 1999, Bissell 2003, van Putten 2006) bedürfen einer systematischen Untersuchung im Hinblick auf deren Einfluss auf die Praktiken des IP. Dass bspw. die Zugänglichkeit zum IP vom Willen des Managements und des Kreditnehmers abhängig sind (van Putten 2006: 217), bedarf vor dem Hintergrund einer Neubewertung. Auch die Forderung, zivilgesellschaftliche Akteure an Rekrutierungsprozessen des IP zu beteiligen (ebd.: 267), kommt vor dem Befund, dass letztere als Korrektiv fungieren gegenüber den Versuchen das IP zu schwächen (vgl. Bradlow 1999), eine hohe politische Relevanz zu.

Es liegen nur vereinzelte und weit zurückliegende Arbeiten vor, die die Praktiken des IP als auch das Konzept Rechenschaftspflicht auf theoretischer Ebene explizit als Ausgangspunkt von Lernprozessen konzeptualisieren (vgl. Fox 2000). Selten wurde empirisch untersucht, inwiefern sich die normativen Potenziale auch institutionell manifestierten (vgl. Fox 2000, 2002). Demnach gibt es kaum Erkenntnisse darüber, welchen Bei-