

geschätzt noch die erforderlichen Maßnahmen zur Schadensbegrenzung getroffen habe (vgl. IP 2016c: 89–90). Das IP folgert, dass die Armut im Projektgebiet zugenommen habe:

»Beyond the physical effects, the communities faced serious livelihood impacts, which only exacerbated local poverty. Construction activities affected the community access to water sources, seedling nurseries, and tourism trails. Living without compensation or with only partial compensation intensified the impoverishment of many people. Contrary to Bank policy requirements, the Project implemented no livelihood restoration activities.« (IP 2016c: 101)

Gleichwohl aus dem IP-Untersuchungsbericht zahlreiche Hinweise im Hinblick auf die Abmilderung negativer Auswirkungen hervorgehen, fällt das Fazit des IP nach Beendigung des Untersuchungsprozesses skeptisch aus, denn das IP »found little evidence to confirm the assertion in the Management Response that the resettlement and construction issues raised in the Request were being successfully addressed, especially as the pace of work on the road intensified after Project cancellation.« (IP 2016c: 102)

Im folgenden Kapitel lege ich die zentralen Befunde der Wirkungsanalyse dar, die die Maßnahmen seitens der WB über den Untersuchungszeitraum des IP hinaus betrachtet und kontextualisiere die Befunde mit den Zwischenergebnissen (Kap. 5.3), den Trends im Hinblick auf die Qualität der Projektdurchführung und Überwachung (Kap. 6.1) sowie den quantitativen Trends der Beschwerdeverfahren (Kap. 6.2).

6.4 Ergebnisbezogene Diskussion der Wirkungsanalyse

6.4.1 Der Inspection Panel Prozess fungiert als Korrektiv für strukturelle Probleme in der Projektvorbereitung und Mängel in der Exekutiv-Aufsichtsfunktion (6B1)

Die Unterfinanzierung von Sorgfaltspflichten in der Projektvorbereitung (5B10) konnte auch im TSDP als Problemursache identifiziert werden. Das Management selbst verwies darauf. Im TSDP wurde zudem die Notwendigkeit, am Ende eines IDA-Zyklus vorhandene Finanzmittel vergeben zu müssen, als eine Ursache für die mangelnde Einhaltung und Überwachung von Sorgfaltspflichten identifiziert (vgl. WB 2016b: 16). In einem an den WB-Präsidenten adressierten Brief unterstreicht der Vorsitzende des US-Finanzausschusses, dass seit Jahrzehnten bekannte Auswirkungen des Kreditvergabedruckes (5B7) auf die Projektqualität auch im TSDP als Ursache für eine geringe Priorisierung der Projektüberwachung heranzuziehen seien (vgl. HCFS 2017a: 81–82).

Dass das TSDP hinsichtlich einer schlechten Projektvorbereitung keine Ausnahme ist, sondern sich vielmehr einreicht in einen bestehenden Trend, darauf verweisen die Evaluationsergebnisse der IEG im Hinblick auf die Projektqualität zu Beginn der Umsetzungsphase (Kap. 6.1). Zudem ist anzunehmen, dass die Überwachung der Einhaltung von Sorgfaltspflichten in Folge der Kreditausrichtung hin zu Investitionen in fragilen und von Konflikten betroffenen Staaten zukünftig erschwert wird (Kap. 5.2.3.7, 6.1).

Der Beschwerdeverlauf zum TSDP legt zudem die mangelnde Wirksamkeit der Aufsichtsfunktion des Exekutivdirektoriums offen. Das IP hat dargelegt, dass die Vorbereitung des Projekts zum Zeitpunkt der Zustimmung durch das Exekutivdirektorium noch nicht abgeschlossen war (Kap. 6.3.1). Mit dem Wissen, dem Projekt zugestimmt zu haben, obwohl die Vorbereitungen nicht abgeschlossen waren, stellt sich die Frage, inwiefern das Exekutivdirektorium eine zu passive Rolle im Hinblick auf seine Aufsichtsfunktion gegenüber dem Management im Beschwerdeverlauf eingenommen hat. Dabei sind die informellen Interaktionen zwischen den Beteiligten, die Abwägungsprozesse darüber, wie viel politisches Kapital zu welchem Zeitpunkt einsetzte und wie viel politischer Druck von den zuständigen Ministerien auf die EDs ausgeübt werde zu berücksichtigen (5B3, 5B4). Die frühe Projektphase als eine zentrale Schwachstelle des Rechenschaftssystems der WB (5B3) hat sich im TSDP bestätigt.

Der Beschwerdeprozess verdeutlicht, dass es vor allem durch die Kooperation der Beschwerdeführenden mit den NGOs gelungen ist, die institutionelle und politische Aufmerksamkeit auf die lokalen Auswirkungen des Projekts zurichten. Die Koalition der Beschwerdeführenden und der NGOs fungierte als Korrektiv und hat den in der Bedingungsanalyse identifizierten Schwachstellen des Rechenschaftssystems zu Beginn des Projektverlaufs ausgeglichen (5B3).

Das IP verweist darauf, dass es auch während des Beschwerdeverfahrens *Leadership* auf hoher hierarchischer Ebene bedarf, um institutionelle Reaktionen hervorzurufen (vgl. IP 2016c: 95). Diese Interpretation deckt sich mit dem Befund der Bedingungsanalyse, dass es externen politischen Druck und interne Initiativen von Führungskräften (*Leadership*) bedarf, um hinderliche Einflussfaktoren im Umfeld des IP auszugleichen (5B4). Die Registrierung der Beschwerde wird dabei als Ausgangspunkt der Phase interpretiert, indem es durch die politische Bedeutung des IP-Prozesses gelingt, *Bureaucratic Politics*, hinderliche Anreize, eine mangelnde Lernkultur und fehlende Standardabläufe zu überwinden.

Der Beschwerdeprozess hat im weiteren Verlauf als Korrektiv für die mangelnde Aufsicht über das WB-Management fungiert, sodass das Exekutivdirektorium das Management intensiv beaufsichtigt und dazu veranlasst hat, umfangreiche Abhilfemaßnahmen umzusetzen (Kap. 6.4.6). Des Weiteren hat die US-Regierung eine entscheidende Rolle im Hinblick auf die Abmilderungsmaßnahmen nach Finanzierungsabbruch gespielt. Die US-ED, Mitglieder des US-Finanzministeriums und der *US Agency for International Development* (USAID) haben das Management veranlasst, die institutionellen Veränderungen, die im Zuge des Falles vorgenommen worden waren, weiter voranzutreiben (vgl. Berger 2018: 12).

Dass die Praktiken des IP, hinsichtlich der Wirkung als Korrektiv, umkämpft sind (5B2), wurde im TSDP bestätigt. In Reaktion auf den Untersuchungsbericht diskutierte das Exekutivdirektorium, ob das IP für die Überwachung des Management-Aktionsplans und somit die Abhilfemaßnahmen ein temporäres Mandat zugesprochen werden sollte. Ein Mitglied des Exekutivdirektoriums gab an, dass dies vom US-amerikanischen Exekutivdirektorium gefordert wurde. Der Vorschlag wurde abgelehnt, auch vom deutschen Exekutivdirektorium.¹² Ein solcher Vorstoß kann als Versuch seitens des US-ED

12 Informelles Gespräch.

gedeutet werden, die institutionelle Aufmerksamkeit aufrechtzuerhalten, um sicherzustellen, dass Abhilfemaßnahmen vom Management umgesetzt werden.

6.4.2 Die Wirksamkeit des Inspection Panels wird durch bürokratische und kulturelle Einflussfaktoren beschränkt (6B2)

Der Beschwerdeverlauf legt offen, dass die Wirksamkeit des IP hinsichtlich der Vermeidung negativer Auswirkungen zu einem frühen Zeitpunkt der Beschwerde durch vielfältige prozessuale (5B3), bürokratisch-politische (5B2) und organisationskulturelle Faktoren begrenzt ist (5B7). Einer Projektbeteiligten zufolge stellt dies ein wesentliches Problem für die Wirksamkeit des IP dar: »Everything which is interposed between the complaining and the panel is denting into the ability of the panel to find the actual thing, by time delay, by postponing, things change, people die, and so on, so forth. You don't find the facts. Complaint should be eligible for an investigation immediately.« (I.21: 737–740)

Bezogen auf den IP-Prozess wird dies am Zulassungskriterium C sichtbar. Die Notwendigkeit, Beschwerden zunächst an das Management richten zu müssen, verlagert die Verantwortung auf die betroffenen Menschen. Insbesondere vor dem Hintergrund jener Auswirkungen, die mit der Vertreibung und Umsiedlung einhergehen, stellt dieses Kriterium eine schwer zu überwindende Zugangsbarriere dar. Durch fehlerhaftes Verhalten seitens des Managements¹³ wurde die Hauptuntersuchung des IP verzögert und somit verursacht, dass die Menschen vor Ort weiterhin den negativen Auswirkungen ausgesetzt waren (Kap. 6.3.1).

Einem IP-Mitglied zufolge sei das TSDP zudem ein Paradebeispiel dafür, wie das Management eindeutige Hinweise auf grobe Richtlinienverstöße über Monate hinweg ignoriert habe (I.10: 599–635). Dem IP zufolge habe sich das Management zu sehr darum bemüht, Reputationsschäden zu verhindern (vgl. IP 2016c: 94). Das IP wirft dem Bauunternehmer direkt und der WB hinsichtlich ihrer Verantwortung indirekt vor, dass die Bauarbeiten und demzufolge die Projektdurchführung gegenüber der Unversehrtheit der Menschen vor Ort priorisiert wurden (vgl. IP 2016c: 101) (5B10). Die formellen Strukturen und Standardabläufe des Managements sind nicht robust genug, um sicherzustellen, dass Informationen zu negativen Auswirkungen vor Ort an die richtigen Stellen weitergeleitet und durch institutionelles Handeln adressiert werden.

Als ein Ausdruck für eine für das IP hinderliche Organisationskultur (5B7) ist die Annahme hervorzuheben, dass das IP sowie NGOs lediglich aus Eigeninteresse Beschwerden identifizieren (Kap. 5.1.5). Die Annahme lässt sich mit den quantitativen Trends widerlegen. In 73,5% (114) der eingereichten Beschwerden wurde keine Hauptuntersuchung durchgeführt. Auch unter Berücksichtigung aller Beschwerdemechanismen lässt sich der Vorwurf nicht halten. Es zeigt sich, dass in 80,6% (1452) der eingereichten Beschwerden keine Richtlinienüberprüfung durchgeführt wurde (Kap. 6.2.1).

13 U.a. Mängel in der Folgenabschätzung, unzureichende Konsultation, mangelnde Vorbereitung der Umsiedlungsmaßnahmen, fehlender Beschwerdemechanismus auf Projektebene, mangelndes Monitoring, verzögertes Berichtswesen.

Die Ablehnung seitens des Managements gegenüber einer unabhängigen Kontrolle durch das IP (5B2) wird auch in den Lösungsansätzen verdeutlicht. Um die Probleme innerhalb der Kommunikation zu analysieren, hat das Management auf operationeller Ebene zunächst ein *Diagnostic Review* des TSDP durchgeführt. Hierbei wurde die Kommunikation mit der Regierung, die Risikoabschätzung, die interne Kommunikation und »the adequacy of Bank Management responses to specific challenges, in particular following the first complaint letter to the Inspection Panel in December 2014« (WB 2016b: 7) untersucht. Um auf die in der Beschwerde identifizierten Probleme, effektiver reagieren zu können, unterbreitet das Management folgenden Vorschlag:

»The Bank must find ways to respond more rapidly, effectively and comprehensively to serious allegations such as those raised in this case. While a »fact-finding« mission may be a necessary first step, it must be staffed by a multidisciplinary and independent team, with prior experience in addressing similar concerns. An independent team is also needed to make the hard calls that governments may find uncomfortable. The main task of such a team should be to provide Management within 30 days of receiving a complaint with (i) a clear understanding of the situation on the ground; and (ii) recommendations on addressing the allegations in a practical manner. To ensure this, greater corporate oversight is required to guide teams' efforts in reviewing and addressing complaints received by the Bank, including the ability to independently decide to escalate issues to more senior managers depending on the complaints' risk profile and the progress made in addressing the issues.« (WB 2016b: 17)

Anstatt der Etablierung eines neuen Teams, wären vor dem Hintergrund des Beschwerdeverfahrens sowie der Verfehlungen auf Seiten des Managements, Vorschläge für die Mandatserweiterungen naheliegend, die auf die Stärkung eines bereits etablierten, multidisziplinären und unabhängigen Gremiums innerhalb der WB, dem IP, abzielen.

Positiv hervorzuheben sind neue Standardabläufe zwischen den WB-Länderbüros, dem IP und dem GRS, um den Schutz von Beschwerdeführenden zu verbessern (vgl. WB 2016b: 23). Um die interne Beschwerdeverarbeitung zu verbessern, werden zukünftig alle Beschwerden des IP, die nicht registriert werden, automatisch an den GRS weitergeleitet, sodass der operative Bereich und Projektteams darüber in Kenntnis sind. Beschwerden, die direkt an Projektteams oder WB-Länderbüros gerichtet werden, müssen ebenfalls beim GRS registriert werden (ebd.: 44). Um die Überwachung der Richtlinieneinhaltung zu verbessern, wurden regelmäßige Treffen etabliert, in denen bspw. Hochrisikoprojekte zusätzlich überprüft werden und dabei eingereichte Beschwerden des IP und beim GRS im Hinblick auf die Richtlinieneinhaltung zu diskutieren (vgl. WB 2016b: 31). Sofern Erkenntnisse aus diesen Treffen effektiv an das Exekutivdirektorium kommuniziert würden, könnten diese die Aufsichtsfunktion des Exekutivdirektoriums zu einem frühen Zeitpunkt einer Beschwerde sinnvoll ergänzen (5B4, 6B1). Die Maßnahmen erscheinen zudem als Formalisierungen bisheriger informeller Interaktionen zwischen GRS und dem IP sinnvoll, um Teilaspekte der fehlenden Standardabläufe und Kooperationshindernisse zu adressieren (5B1).

6.4.3 Der Beschwerdeprozess regt systematische Problemanalysen und Kooperationen im Rechenschaftssystem an (6B3)

Das IP hat in seinem Untersuchungsbericht verdeutlicht, dass sich die Analyse und Behebung der Problemursachen im Zusammenhang mit der Beschwerde über die projekt-spezifischen Bedingungen hinausgehen müssen.

Neben den rhetorischen Reaktionen wie den Pressestatements zum Finanzierungsabbruch wurde in Reaktion auf die Beschwerde eine *Gender-Based Violence Task Force* (GBV-Task-Force) gegründet, die innerhalb von neun Monaten Empfehlungen für institutionelle Veränderungen erarbeiten sollte (ebd.: 52). Die GBV-Task-Force setzte sich zusammen aus Expertinnen aus VN-Gremien, NGOs und Vertreterinnen des Managements. Die GBV-Task-Force hat im Juli 2017 ihren Abschlussbericht veröffentlicht, der institutionenweite Reformempfehlungen enthält (WBG 2017). Die GBV-Task-Force empfiehlt zudem eine unabhängige Evaluierung der Umsetzung aller Empfehlungen durch die IEG nach vier Jahren (ebd.: 8).

Das Management hatte zu diesem Zeitpunkt bereits mit einem umfangreichen Bericht mit dem Titel *Lessons Learned and Agenda for Action* (WB 2016b) reagiert und darin seine internen Lehren aus dem Beschwerdeprozess dargelegt:

»The objective of this process has been to extract lessons from the TSDP experience and elsewhere that could help strengthen the Bank's responsiveness and address the internal institutional weaknesses that the project revealed. [...] The process has worked from the premise that there were weaknesses in Bank performance through all phases of the TSDP project cycle – from the way the project was prepared and supervised, to the way the Bank responded when complaints arose.« (WB 2016b: 6–7)

Gleichwohl der Bericht die aufgetretenen Probleme auch auf »troubling confluence of events« sowie auf ein »complex social environment« zurückführt (vgl. WB 2016b: 7–8), verdeutlichen die Maßnahmen, bspw. anhand der Überprüfung der Projektportfolios und daraus resultierende *Guidance Notes* (WB 2016c, 2020g), dass die Problemanalyse strukturell ausgerichtet und somit das TSDP nicht als Einzelfall betrachtet wurde. Der IP-Untersuchungsbericht habe zudem als Lerninstrument für das Management gedient (vgl. WB 2016b: 7–8).

Im November 2017 hat die WB ihren Management-Aktionsplan zur Umsetzung der Empfehlungen der GBV-Task-Force veröffentlicht (WB 2017b), indem sie u.a. der unabhängigen Überprüfung durch die IEG zustimmt (ebd.: 10). Die Zusage zu einer unabhängigen Evaluierung stellt eine weitere Verstärkung der Kooperation innerhalb des Rechenschaftssystems dar (5B1, 6B4) und erscheint notwendig, da diejenigen Reformvorschläge, die auf Veränderungen innerhalb des Managements abzielen, bisher nicht zufriedenstellend umgesetzt wurden (Kap. 5.1.5).

Positiv hervorzuheben ist eine durchgeführte Überprüfung zu den besten Praktiken im Hinblick auf Risiken im Zusammenhang mit dem Zustrom von Arbeitskräften im Projektgebiet (*Labor Influx*). Auf der Basis der Überprüfung wurde eine *Guidance Note* (WB 2016c) verfasst, die an alle Mitarbeiterinnen ausgeben wurde. Zudem wurden weltweit Trainings zu deren Anwendung umgesetzt (vgl. WB 2016b: 33). Darüber hinaus wurde

ein *Portfolio Review* durchgeführt, um Risiken für Kinderarbeit und Kindesmissbrauch im Portfolio Ugandas zu identifizieren (ebd.: 8). Hinzu kam ein *Safeguard Performance Review*, das sich auf alle aktiven und sich in Vorbereitung befindlichen Projekte im Portfolio Ugandas bezieht (ebd.: 8). Die Überprüfung unter Berücksichtigung der ebenfalls neuen *Guidance Note* haben zu nachträglichen Korrekturmaßnahmen im Hinblick auf die Vermeidung von Risiken geschlechtsspezifischer Gewalt in 16 von 17 aktiven Projekten in Uganda geführt (vgl. WB 2020b: 3). Es ist nicht abzuschätzen, inwiefern diese Korrekturen präventive Wirkung hatten, jedoch verdeutlicht die Tatsache, dass 16 von 17 aktiven Projekte korrigiert werden mussten, gleichermaßen auf mangelnde Qualität und das präventive Potenzial.

Der Beschwerdeverlauf war durch Konflikte um die Verantwortungszuweisungen zwischen den unterschiedlichen Akteuren geprägt. Die Analyse der Interaktionsverhältnisse zwischen dem IP und dem Management hat verdeutlicht, dass eine zentrale Konfliktlinie entlang der Frage nach Verantwortungszuweisungen zwischen Management auf der einen und dem Kreditnehmer auf der anderen Seite verläuft. Das IP ist jedoch laut Mandat nur dazu befugt, Richtlinienverstöße aufseiten des Managements zu untersuchen. Unabhängig davon nahm die Häufigkeit der Interaktion und Kooperationsbereitschaft zwischen Management und Kreditnehmer im Verlauf des Beschwerdeverfahrens deutlich zu. Das IP führte durch die Beschwerde zu mehr Kooperation zwischen Akteuren, die formell entkoppelt sind (5B1). Der IP-Prozess fungierte demnach als eine formalisierte Aushandlung dieses Konflikts.

Diese Konfliktlinie besteht seit Entstehung des IP und prägen die Interaktionsverhältnisse der involvierten Akteure bis heute (5B2). Zahlreiche Maßnahmen seitens der WB zielen auf eine Formalisierung von jenen Verantwortlichkeiten ab, die durch den IP-Untersuchungsbericht auf die politische Agenda gesetzt wurden. Dabei wird deutlich, dass die Formalisierung vor allem die Rolle des Kreditnehmers und der Durchführungsorganisationen adressiert. Das Management empfiehlt bspw., dass die WB zukünftig einen Dialog mit der Regierung Ugandas dazu führen sollte, wie nationale Gesetze und Institutionen im Hinblick auf Landnahme und Umsiedlung gestärkt werden können (vgl. WB 2016b: 26).

Die Beschwerde zum TSDP hat außerdem dazu geführt, dass die WB nicht nur mit dem verantwortlichen Verkehrsministerium in einen engen Austausch getreten ist, sondern auch mit der Regierung Ugandas. In diesen Dialogen ging es darum, wie man mit den negativen Folgen im Rahmen von Infrastrukturprojekten umgehen solle. Umweltspezialistinnen der WB haben in diesem Rahmen von Workshops mit den Mitarbeiterinnen der verantwortlichen Ministerien durchgeführt. Ziel dieser Workshops war es, einen *National Social Risk Management Set of Standards* zu entwickeln, die es den Ministerien ermöglicht systematisch mit diesen Problemen umzugehen. Laut Aussage einer Projektbeteiligten wäre es nicht zu diesen Dialogen gekommen, wenn es die Beschwerde beim IP nicht gegeben hätte (I.26: 359–361).

6.4.4 Der Beschwerdeprozess löst weitreichende institutionelle und politische Reaktionen aus (6B4)

Das Management gibt an, dass in Reaktion auf die im Beschwerdeprozess identifizierten Problembereichen¹⁴ zusätzliches Personal eingestellt wurde, bestehende Dokumente aktualisiert und ergänzt sowie Trainings für WB-Mitarbeiterinnen implementiert wurden (vgl. WB 2016b: 30–42). Über die Empfehlungen der *GBV-Task-Force* hinaus habe die WB die Kapazitäten der Projektteams erhöht, die Rolle der regionalen Richtlinienexpertinnen gestärkt und die Methoden zur Kapazitätseinschätzung und Überwachung der Bauunternehmen verbessert (ebd.: 34–37). Die WB gibt zudem an, dass zusätzliche Expertinnen zur Einschätzung von Sozialrisiken und Einschätzung von Kapazitäten eingestellt werden (ebd.).

Hinsichtlich der Reichweite der Maßnahmen der *GBV-Task-Force* ist anzumerken, dass diese in den Verhandlungen zur 18. IDA-Wiederauffüllung aufgegriffen wurden (vgl. WB 2017a: 34). Die IDA-Wiederauffüllung ging u.a. mit den Bedingungen einher, zu erfassen, wie viele IDA-Kreditvergaben geschlechtsspezifische Gewalt adressieren, darauf reagieren und in wie viel Prozent der IDA-Kreditvergaben genderspezifische Projektergebnisse berichtet wurden (ebd.: 79). Dass die Forderungen der *GBV-Task-Force* in den IDA-Verhandlungen aufgegriffen wurden, verweist auf die politische Aufmerksamkeit, die die Beschwerde erzeugt hat.

Die IP-Untersuchung und die politische Arbeit der NGOs führte nicht nur zu einer Anhörung des *Financial Committee* des Kongresses mit dem Titel *Examining Results and Accountability at the World Bank* (22.03.2017), in dem die Ursachen für die negativen Auswirkungen des TSDP diskutiert wurden (vgl. HCFS 2017a).¹⁵ Die Anhörung resultierte in einem Gesetzesentwurf den *World Bank Accountability Act of 2017*, der von Andy Barr am 20. Juli 2017 vorgestellt wurde. In einem Bericht zum Gesetzesentwurf vom 7. September 2017 führt der Ausschuss aus, dass die Zielsetzung des Gesetzes sei, Anreize für Reformen zur Stärkung von Rechenschaftspflicht im Hinblick auf die Wirkung der Kreditvergabe zu schaffen (vgl. HCFS 2017b: 3). Die Gründe, aus denen die WB ihre Mission Armut zu reduzieren nicht erreiche, seien folgende:

»Institutional incentives that prioritize generating high loan volume rather than delivering results and managing projects capably. According to the Bank's Independent Evaluation Group, staff incentives have long been geared toward approval of new lending, which can undermine attention to development outcomes and learning from project experience. Such incentives reflect a ›pressure to lend‹ that has been documented since at least 1992, in a Bank management review now commonly known as the ›Wapenhans Report.‹ *Lending to corrupt regimes that abuse their citizens and trample on economic freedom for the poor. [...] Insufficient attention paid to auditing Bank initiatives for corruption.*« (HCFS 2017b: 4, Herv. i.O.)

14 U.a. Richtlinienüberwachung, Risikoeinschätzung, Kapazitätseinschätzung, Auswirkungen durch temporäre Zuwanderung von Arbeitskräften, geschlechtsspezifische Gewalt.

15 Die Videoaufzeichnung der Anhörung kann hier eingesehen werden: https://www.youtube.com/watch?v=F5Md_ZmOKU (letzter Aufruf: 30.08.2023).

Das Gesetz ist am 18. Januar 2018 in Kraft getreten. Es sieht vor, dass in den Fiskaljahren 2018 bis 2023 jeweils 15% der zugesagten Finanzmittel der USA für die IDA-Wiederauffüllung zurückgehalten werden sollen, bis das US-Finanzministerium gegenüber dem Kongress bestätigt, dass die WB

» (A) is implementing institutional incentives, including through formal staff evaluation criteria, that prioritize poverty reduction, development outcomes, and capable project management over the volume of the Bank's lending and grant making; (B) is taking steps to address the management failures described in Investigation Report 106710-UG, and to prevent their recurrence [...] and (C) is taking measures to strengthen its management of trust funds with the goal of increasing the accountability of the trust funds for poverty reduction and development outcomes.« (HCFS 2018: 3)

Zusätzliche 15% der zugesagten Finanzmittel sollen zurückgehalten werden, bis das US-Finanzministerium dem US-Kongress bestätigt, dass die WB u. a. Maßnahmen zur Aufdeckung und Reduzierung von Korruption in DPLs¹⁶, unternommen hat (ebd.). An dieser Stelle lässt sich festhalten, dass in Reaktion auf die IP-Beschwerde ein Gesetz entstanden ist, welches die Vergabe von Finanzmitteln der US-Regierung an die WB an die Erfüllung von Bedingungen knüpft. Die Bedingungen adressieren dabei vor allem die systemischen Fehler, die innerhalb des Managements im Hinblick auf den Umgang mit der IP-Beschwerde zum TSDP identifiziert wurden. Eine solche politische Reaktion ist als weitreichend einzuschätzen. Anzumerken bleibt wiederum, dass bereits mit der IDA-Wiederauffüllung im Jahr 2013 Bemühungen unternommen wurden, das Berichtswesen zu Genderaspekten systematisch zu stärken und diese auch im Projektdesign zu integrieren (vgl. IEG 2016: 108). Im Hinblick auf die sogenannte *Gender Flag* verweist IEG (2016) jedoch darauf, dass die Erfassung nicht erfolgreich umgesetzt wurde. IEG kritisiert diesen Ansatz dahingehend, dass Projekte nur zu Beginn hinsichtlich der notwendigen Maßnahmen bewertet werden und bspw. nicht die Umsetzung der Maßnahmen während der Projektdurchführung unterstütze. Lokale Bedingungen und unbeabsichtigte Folgen würden nicht erfasst. Dieses Managementtool könne nicht sicherstellen, dass die Projektverantwortlichen gender-spezifischen Maßnahmen mehr Aufmerksamkeit zukommen lassen. Zudem stellt IEG fest, dass viele Projekte, auf die die Kategorie nach WB-Kriterien zutreffe, nicht gekennzeichnet wurden. IEG unterstreicht, dass so lange das Berichtswesen nicht verpflichtend sei, die notwendigen Informationen nicht erfasst würden (vgl. IEG 2016: 18, 108, 110).

Hervorzuheben sind mehrere Maßnahmen zur Stärkung der Auftragsvergabeprozesse (*Procurement*). Das *Procurement Department*¹⁷ der WB hat im November 2020, basierend auf der Empfehlung der GBV-*Task-Force*, einen GBV-Mechanismus installiert. Dieser schließt Unternehmen und Subunternehmen für zwei Jahre von der Umsetzung von weltbankfinanzierten Projekten aus, wenn diese gegen die Anforderungen zur Vermeidung von *Sexual Exploitation and Abuse* (SEA) und *Sexual Harassment* (SH) verstoßen:

16 Zum Anteil der DPLs an IP-Beschwerden siehe Tabelle 3. Zur Rolle von DPLs als Kreditvergabeinstrument siehe Kapitel 7.2.3.

17 Website des *Procurement Departments*: <https://www.worldbank.org/en/projects-operations/products-and-services/procurement-projects-programs> (letzter Aufruf: 30.08.2023).

»The Bank is the first Multilateral Development Bank (MDB) to implement measures which ensure that contractors and subcontractors who don't comply with these critical requirements will not receive further Bank-financed contracts anywhere in the world for a period of two years« (WB 2020c).

Hervorzuheben ist, dass die Kreditnehmer über die rechtlich bindenden Kreditverträge dazu verpflichtet werden, die Standards zur Vermeidung von SEA-SH bei den durchführenden Unternehmen einzufordern und zu überprüfen. In den Anträgen zur Auftragsvergabe (*Standard Procurement Documents* – SPD) wird auf den GBV-Mechanismus und die daraus resultierenden Anforderungen verwiesen. Alle Projektmitarbeiterinnen müssen u. a. einen *Code of Conduct* unterschreiben, es müssen externe Expertinnen engagiert werden, um Trainings für die Mitarbeiterinnen durchzuführen, und zudem muss ein Berichtswesen etabliert werden, in welchem alle Verdachtsfälle dokumentiert und zum *Supervising Engineer*, dem Kreditnehmer und der WB berichtet werden (vgl. WB 2017d; IP 2020a: 39).

Der GBV-Mechanismus konzentriert sich ausschließlich darauf, ob der Auftragnehmer seinen vertraglichen Verpflichtungen zur Verhinderung von SEA-SH nachgekommen ist und im Falle des Auftretens von Beschwerden entsprechend reagiert hat. Die vertraglich festgehaltenen Anforderungen an die Umsetzung wurden deutlich gestärkt, die Kontrolle der Auftragnehmer bleibt jedoch alleinig in Verantwortung des Kreditnehmers (vgl. WB 2020c). Der GBV-Mechanismus wird zudem hinsichtlich seiner Unabhängigkeit und Wirksamkeit kritisiert. Die Betroffenen haben keinen direkten Zugang zum Beschwerdeverfahren und sind auch nicht an der Untersuchung beteiligt. Auf der anderen Seite sind sowohl die Kreditnehmer als auch die Unternehmen in den Auswahlprozess des Gremiums involviert, welches die Einhaltung der Richtlinie überprüft (vgl. BWP 2021: 11). Der GBV-Mechanismus gilt für Auftragsvergabeprozesse seit Januar 2021. Die Anforderungen sind in die *Standard Procurement Documents* integriert. Der GBV-Mechanismus gilt jedoch nur für jene Auftragsvergabeprozesse, in denen eine hohes Risiko für sexuelle Ausbeutung und Missbrauch festgestellt wurde (vgl. WB 2020a), sodass jene Projekte, in denen das Risiko fehlerhaft zu gering eingeschätzt worden ist, nicht erfasst würden. Dies erscheint als relevant, da die IEG die fehlerhafte Risikoeinschätzung als ein strukturelles Problem und Ursache für negative Auswirkungen in WB-Projekten nachgewiesen hat. Dies konnte auch für das TSDP nachgewiesen werden. Der GBV-Mechanismus, der hinsichtlich seiner Wirksamkeit von einer korrekten Risikoeinschätzung abhängig ist, läuft somit Gefahr aufgrund seines Designs und der bestehenden Anreize, in seiner Wirksamkeit beschränkt zu werden.

Es wurden jedoch auch auf Seiten der WB zusätzliche Maßnahmen zur Risikoeinschätzung eingeführt, die bereits in der Projektvorbereitung ansetzen sollen und die Projektleiterinnen bei der Handhabung der Risiken unterstützen. Wird ein hohes Risiko für SEA/SB festgestellt, sind die Projektleiterinnen angehalten GBV-Spezialistinnen hinzuzuziehen (vgl. IP 2020a: 41). Aber auch der Erfolg dieser Maßnahmen bleibt von der korrekten Risikoeinschätzung abhängig.

Das IP hebt zudem positiv hervor, dass es unter Anwendung des ESF leichter werde, Richtlinienverletzungen im Hinblick auf GBV nachzuweisen, da dieser eine Direktive¹⁸ enthält, aus der die Sorgfaltspflichten der WB-Mitarbeiterinnen hervorgehen (ebd.: 40).

Das IP selbst verweist auch darauf, dass die IP-Beschwerden zu den Projekten in Uganda und DRK¹⁹ auf die Arbeit anderer MFIs ausgewirkt haben. Das IFC-Management, der CAO sowie die Beschwerdemechanismen der *Asian Development Bank* und des *Green Climate Funds* haben Handlungsanweisungen veröffentlicht, die die Empfehlungen der GBV-Task-Force und Empfehlungen aus den Untersuchungsberichten beinhalten (vgl. IP 2020a: 41–42).

6.4.5 Das Inspection Panel beeinflusst alltägliche Praktiken, ohne die Organisationskultur zu verändern (6B5)

Der IP-Prozess hat weitreichende institutionelle Reaktionen ausgelöst, die die *entwicklungspolitischen* Praktiken stören und bestehenden Organisationskulturen zuwiderlaufen. Dabei wurde deutlich, dass die Auseinandersetzung des Managements mit der Arbeit des IP und vor allem der Beschwerdebearbeitung als unproduktive Zeit angesehen wird. Die Reaktionen auf das IP erfolgen demnach nicht freiwillig (5B6, 5B7).

Das Management gibt an, dass der Finanzierungsabbruch weiterer Projekte über das TSDP hinaus unfair gewesen sei: »Only the funds for the problematic one should be withdrawn.« (WB 2017c: 70) Trotz des Wissens über die massiven negativen Einflüsse, die das TSDP für mehrere tausend Menschen hatte, bewertet eine Projektbeteiligte die institutionelle Reaktion der WB auf die IP-Beschwerde wie folgt: »My opinion is that the institution overreacted. We should have said, this is really serious, this is really important. We should deal with this, here's guidance, and let's follow up with this on any new projects« (I.26: 365–367). Die interne Aufarbeitung wird als übertrieben bewertet, denn »it came at a very, very large cost internally at this institution« (I.26: 362). Inwiefern die Reaktion angemessen hinsichtlich der negativen Auswirkungen erscheint, findet keine Erwähnung. Die politische Signalwirkung der Maßnahmen wird wiederum anerkannt:

»Valuable, in terms of sending signals, and for the political economy of everything. But operationally at my level, which is much more low level if you like, I'm not convinced it was the right balance of use of effort and resources. I think you could have drawn those conclusions in a much simpler way.« (I.26: 372–375)

Ein Mitglied des Exekutivdirektoriums gab an, dass sie im Nachgang der Aufarbeitung des TSDP die Befassung mit dem IP ca. 40% ihrer Arbeitszeit ausmache, obwohl sie für zahlreiche andere Themen zuständig sei. Der hohe Zeitaufwand resultiere aus komplexen Beschwerde- und Reformprozessen, die begleitet werden müssten. Man befasse sich mit jedem Fall, der beim IP eingehe. Die Beschwerdefälle wirkten weit über den eigentlichen Prozess hinaus (I.15: 185–218).

18 Bank Directive: Addressing Risks and Impacts on Disadvantaged or Vulnerable Individuals or Groups (März 2021).

19 IP-Beschwerde Nr. 120: High Priority Roads Reopening and Maintenance (DRC, 2017).

Die Beschwerde hat dazu geführt, dass viele der involvierten WB-Mitarbeiterinnen und -Managerinnen bis zu über einem Jahr ausschließlich mit der Aufarbeitung des Falls beschäftigt haben und aktive Projekte überprüften, um herauszufinden, ob ähnliche Probleme vorhanden sind (6B3).

Das weder die im Beschwerdeverfahren zum TSDP identifizierten negativen Auswirkungen als auch die Verfehlungen auf Seiten des Managements einen Einzelfall darstellen, wird durch eine weitere Beschwerde verdeutlicht, die das IP am 3. August 2017 von betroffenen Menschen aus Goma in der Demokratischen Republik Kongo (DRK) zu einem weiteren Straßenbauprojekt²⁰ empfangen hat. Die Beschwerde verweist ebenfalls auf den Verlust von Eigentum, den Verlust von Lebensgrundlagen, die Anwendung von Gewalt – einschließlich geschlechtsspezifischer Gewalt – und die Beschlagnahmung von Ressourcen der Indigenen Gemeinschaften als Folge der Durchführung des Projekts. Es handelt sich ebenfalls um eine IDA-Krediterweiterung, in diesem Fall die zweite um 125 Mio. US \$ im Februar 2016. Der ursprüngliche Kredit von 50 Mio. US \$ wurde wie das TSDP im Jahr 2008 genehmigt und 2011, ebenfalls wie das TSDP in Uganda, um weitere 63,3 Mio. US \$ erweitert (vgl. IP 2018a: vii). Auch in diesem Fall ist es dem Management nicht gelungen, die Fälle sexueller Gewalt frühzeitig zu identifizieren (ebd.: viii). Das IP hat wiederum festgestellt, dass trotz sicherheitspolitisch riskanter Bedingungen in der DRK die Krediterweiterungen umgesetzt wurden. Dies erfolgte ohne die Risikoanalysen²¹ entsprechend den Bedingungen zu erneuern (ebd.: x). Wie im TSDP hat es auf Projektebene keinen funktionierenden Beschwerdemechanismus (GRM) gegeben (ebd.: xi).²² Eine weitere Parallele zur Reaktion auf das TSDP ist, dass lange bevor der IP-Untersuchungsbericht im April 2018 veröffentlicht wurde, bereits im November 2017 die Kreditzahlungen nicht nur für den direkt betroffenen Straßenabschnitt, sondern auch für vier weitere Straßen, die über den Kredit erneuert werden sollten, ausgesetzt wurden (vgl. WB 2019a: iii). Im vierten Projektbesuch seit Empfang der IP-Beschwerde trafen sich Vertreterinnen der WB mit Opfern sexueller Gewalt. Aufgrund der Schwere der Vorwürfe und der Mängel aufseiten des Kreditnehmers hinsichtlich des Berichtswesens habe man mit Wirkung zum 27. November 2017 die Auszahlung des Kredits gestoppt (vgl. IP 2018a: viii). Der IP-Untersuchungsbericht zur Beschwerde in der DRK erwähnt die TSDP-Beschwerde und deren Abhilfemaßnahmen und verweist so auf Verbindungen zwischen den beiden Beschwerdefällen und den institutionellen Reaktionen (ebd.: 73–75, 6B3). Im Hinblick auf die Frage, inwiefern die Projektgestaltung durch die Erfahrungen im TSDP beeinflusst wurde, geht aus der *Management Response* hervor »that lessons from the Uganda Transport Sector Development Project-Additional Financing case were not incorporated in the design of AF2, as they came only after the Project was approved« (IP 2018a: 117).

Eine IP-Mitarbeiterin gibt an, dass im Sinne der gegenseitigen professionellen Anerkennung jede IP-Beschwerde als Einzelfall zu betrachten sei: »We can have 100 cases that all look the same. The next one, we will look at it, as if it was a new case.« (I.19: 80–81) Diese Ausrichtung bezieht sich weniger auf die Analyse der Probleme auf Projektebene

20 IP-Beschwerde Nr. 120: High Priority Roads Reopening and Maintenance (DRC, 2017).

21 Investment Project Financing (OP/BP 10.00) and Environmental Assessment (OP/BP 4.01).

22 Involuntary Resettlement (OP/BP 4.12).

wie bspw. geschlechtsspezifischer Gewalt, sondern auf die Rolle des Managements als verantwortlicher Akteur.

Es wurde deutlich, dass die alltäglichen Praktiken der involvierten WB-Mitarbeiterinnen über einen langen Zeitraum durch die institutionellen Reaktionen auf die Beschwerde zum TSDP beeinflusst wurden (6B4). Es konnten jedoch keine Hinweise identifiziert werden, die auf eine Veränderung der Organisationskultur oder grundlegender Anreizsysteme (5B7, 5B8, 5B9, 5B10) verweisen.

6.4.6 Der Beschwerdeprozess fungiert als Ausgangspunkt für Abhilfe (6B6)

Bereits in der Bedingungsanalyse konnten sowohl Hinweise auf präventive Wirkungen, aber auch Hinweise auf Abhilfemaßnahmen in Reaktion auf frühere IP-Beschwerden identifiziert werden (5B6). Die Beschwerde zum TSDP liefert darüber hinaus vielfältige Beispiele dafür, wie ein Beschwerdeverfahren als Ausgangspunkt von Abhilfe fungieren kann (vgl. WB 2016a, b). Die Wirkungsanalyse der Beschwerde deckt sich mit dem Befund, dass das institutionelle Handeln weitestgehend von der Wissensproduktion innerhalb der Richtlinienüberprüfungen entkoppelt und die Reichweite der Abhilfemaßnahmen von politischen Einflussfaktoren abhängig ist (5B8). Vor dem Hintergrund der quantitativen Erkenntnisse hinsichtlich des geringen Anteils an Beschwerden, die überhaupt ein Ergebnis im Sinne eines Untersuchungsberichts erzielen (Kap. 6.2.4), erscheinen die erzielten Ergebnisse auf Projektebene als weitreichend.

Ein nicht zu unterschätzender, wenn auch nicht ausreichender Beitrag zu Abhilfe kann durch eine offizielle Anerkennung der Verfehlungen und eine Entschuldigung geleistet werden. Die Anerkennung der Verfehlungen erfolgte durch den damaligen WB-Präsidenten in Form eines öffentlichen Statements (WB 2015b). Neben der Bedeutung eines solchen Statements für die Beschwerdeführenden, hat diese im Falle des TSDP zudem die institutionellen und politischen Bedingungen für die sich anschließende IP-Untersuchung verbessert und weitere, auch materielle, Abhilfemaßnahmen ermöglicht.

Noch während des Beschwerdeverfahrens leistete das IP einen zentralen Beitrag für Abhilfe indem es diejenigen Menschen identifizierte, die trotz negativer Auswirkungen bisher nicht in den Umsiedlungsplänen berücksichtigt wurden und demnach keine Ansprüche auf Kompensationen geltend machen konnten (vgl. IP 2016c: 49). Zudem wurden durch die Hauptuntersuchung des IP mindestens 600 Menschen Kompensationsansprüche zugeteilt oder ausgezahlte Kompensationen und Versicherungszahlungen erhöht (vgl. WP 2016b: 14).

Auf der Ebene der betroffenen Projektgebiete wurden weitere Abhilfemaßnahmen geleistet die nicht nur den Beschwerdeführenden zur Verfügung standen und sich zudem nicht nur auf die projektspezifischen Verfehlungen bezogen. Die WB finanzierte u.a. ein *Emergency Child Protection Response* (ECPR) Programm, welches über 1.000 Mädchen im Projektgebiet erreicht hat und wiederum zur Einführung des SCOPE²³ Programms führte, welches durch mehrere Geber finanziert wurde. Zielsetzung des

23 Supporting Children's Opportunities through Protection and Empowerment.

ECPR war es sowohl die materiellen als auch psychosozialen Bedürfnisse durch sexuellen Missbrauch betroffener Menschen zu adressieren. Dabei wurde nicht zwischen jenen Fällen unterschieden, die mit Straßenarbeitern und solchen, die mit anderen Tätern in Verbindung gebracht werden (vgl. IP 2020a: 43–44; WB 2020b: 2–3).

Eine weitere Form der Abhilfe außerhalb des Mandats der MFI kann die juristische Aufarbeitung von Straftaten darstellen. Im Zusammenhang mit Beschwerdefällen bei MFIs ist jedoch anzumerken, dass diese genau dann genutzt werden, wenn betroffenen Menschen juristische Zugänge nicht zugänglich sind. Im Hinblick auf die analysierten Beschwerdeverfahren verweist das IP darauf, dass ihnen für die im TSDP identifizierten Fälle sexueller Gewalt nur ein einziger Fall bekannt ist, in dem ein Täter rechtskräftig verurteilt wurde. Im DRK-Beschwerdefall verweist das IP darauf, dass drei eingereichte Klagen aufgrund mangelnder Beweise zurückgewiesen wurden (ebd.: 32). Umso wichtiger erscheint es, dass sich die MFIs ihre Möglichkeiten Abhilfe zu leisten ausschöpfen und dabei ihren Einfluss (*Leverage*) auf die Kreditnehmer nutzen. Vor dem Hintergrund zunehmender Kreditvergabe in fragilen und von Konflikten betroffenen Staaten, sollten die Möglichkeiten Abhilfe zu leisten bereits in die Planung der Programme und Projekte integriert werden.

Die WB schlägt einen Ansatz zur Stärkung von Abhilfemaßnahmen vor, der an den Bedingungen für die Auftragsvergabe ansetzt. Durchführungsorganisationen sollen zukünftig dazu verpflichtet werden einen *Social Performance Bond* einzurichten, auf welchen die WB im Falle von Nichteinhaltung von Sozial- und Umweltrichtlinien zugreifen kann. Der Betrag soll zusammen mit dem bereits geplanten *Performance Bond* nicht mehr als 10% der Kreditsumme betragen (vgl. WB 2016b: 41–42). Aus der Bedingungsanalyse ging jedoch hervor, dass bereits die gewöhnlichen finanziellen Rücklagen bis zu 10% der Kreditsumme umfassen und diese Summe nicht ausreiche, um Korrekturmaßnahmen in Reaktion auf eine IP-Beschwerde zu finanzieren (Kap. 5.1.4.3). Die Entscheidung darüber, ob auf die Finanzmittel zugegriffen werden kann oder nicht, soll auf der Einschätzung des *Supervisors* basieren (vgl. WB 2016b: 41–41). Im Falle des TSDP wurden jedoch auch dem *Supervisor* mangelhafte Projektüberwachung und fehlendes Durchsetzungsvermögen gegenüber der Durchführungsorganisation nachgewiesen (vgl. WB 2016b: 21). Der Zugriff auf die Finanzmittel wäre zudem von einem Akteur abhängig, der im Hinblick auf Weiterbeschäftigung und Folgeaufträge ebenfalls hinderlichen Anreizen ausgesetzt ist (5B7).

Dass der Kreditnehmer Finanzmittel aufwenden soll, entspricht dabei der beschriebenen Tendenz, die Verantwortung von der WB hin zu den Kreditnehmern zu verlagern. Um den beschriebenen Konflikten, um Schuldzuweisungen und Kostenübernahme strukturell zu begegnen, bedarf es der Anerkennung von Verantwortung sowie eine Bereitstellung finanzieller Mittel, die durch alle verantwortlichen Akteure getragen werden. Der Zugang der Finanzmittel könnte über das IP als einzige vom operativen Bereich der WB unabhängige Einheit geregelt werden, um zu vermeiden, dass sich der politische Konflikt um die Kostenübernahme auf die Entscheidung zur Kostenzuweisung vorhandener Mittel verschiebt (5B9) und damit die negativen Folgen fortwirken.

Die jahrelange Verantwortungszurückweisung des IFC-Managements gegenüber einer Beschwerde beim CAO resultierte gar in der gerichtlichen Infragestellung der Im-

munität von IOs vor dem *US Supreme Court* (Kap. 5.2.3.8).²⁴ Darüber hinaus resultierte die institutionelle und gerichtliche Auseinandersetzung in eine externe Überprüfung des Rechenschaftssystems der IFC/MIGA, dem *External Review of IFC/MIGA Environmental & Social (E&S) Accountability, including CAO's Role and Effectiveness* (Woicke u.a. 2020). Im Zuge des Reformprozesses wird über den »*Approach to Remedial Action*« verhandelt. In diesem Kontext hat der CAO eine Analyse veröffentlicht, die auf Grundlage der behandelten Beschwerdefälle den Mangel an effektiver Abhilfe aufzeigt und Vorschläge enthält, wie die institutionellen Bedingungen verbessert werden können (CAO 2023).

Es wurde deutlich, dass das IP im untersuchten Beschwerdefall trotz eines institutionell-politisch gehemmten Umfelds als Ausgangspunkt von Abhilfe fungiert hat. Dabei konnte ich ebenfalls zeigen, dass Abhilfe dabei nicht nur auf die finanzielle Ebene beschränkt ist, sondern in unterschiedlichen Formen geleistet wurde. Der Beschwerdefall verdeutlicht jedoch auch, dass viele der negativen Folgen trotz Abhilfemaßnahmen und Kompensationen nicht mehr rückgängig gemacht werden können.

6.4.7 Der Beschwerdeprozess stellt kein *Level Playing Field* dar (6B7)

Der Beschwerdeverlauf hat verdeutlicht, dass der IP-Prozess weit davon entfernt ist, einen fairen Prozess für alle Beteiligten zu ermöglichen. Im Abgleich zwischen den formellen Prozessbeschreibungen (Kap. 5.1.1.1) und informellen Interaktionen (Kap. 6.3) wurde deutlich, dass das Management über den ganzen Prozess hinweg täglich in den Austausch mit dem IP treten kann, während sich die Möglichkeiten der Beschwerdeführenden auf wenige Stunden während des Feldbesuchs, Telefonate und E-Mails beschränken. Aus der Bedingungsanalyse geht zudem hervor, dass die offizielle Beschwerdedokumentation die institutionellen Prozesse nur unvollständig darstellt (5B1). Der Beschwerdeverlauf kann nur unter Berücksichtigung der *informellen Interaktionen* und *bürokratischen Kämpfe* um Entscheidungen im Umgang mit der Beschwerde gedeutet werden (5B2).

Der 98. IP-Beschwerdefall ist jedoch auch ein Beispiel dafür, wie das IP Themen auf die Agenda setzt und so institutionelle Reaktionen anregt (5B6). Für die Rolle des IP als *Agenda Setter* war im TSDP entscheidend, wie das IP die Richtlinie zur Umwelt- und Sozialverträglichkeitsprüfung²⁵ interpretiert hat. Zum Zeitpunkt der Projektgenehmigung sei es laut Richtlinie nicht explizit erforderlich gewesen, dass der Kreditnehmer die Risiken hinsichtlich sexueller Ausbeutung oder die besonderen Risiken für Frauen und Mädchen bewerten müsse. Nichtsdestotrotz habe das IP befunden, dass die oberflächliche Vorgehensweise der WB im Zuge der Risikoabschätzungen einen Verstoß gegen die Richtlinie darstellte (vgl. Berger 2018: 12). Die Bedingungsanalyse hat diesbezüglich verdeutlicht, dass Einzelpersonen, insbesondere der IP-Vorsitzenden, im Rahmen von bürokratischen Kämpfen um die Interpretation der Richtlinien und die Entscheidung darüber, ob, welche und wie viele Verstöße in eine Beschwerde aufgenommen werden, eine

24 Türkelli (2020) nutzt das Gerichtsverfahren *Jam et al. versus IFC*, um am Beispiel der IFC herauszuarbeiten, dass diese als Privatunternehmen charakterisiert werden könne. Demzufolge sollte die IFC auch im Zuge ihrer Kreditvergabe hinsichtlich ihrer menschenrechtlichen Verpflichtungen in den Staaten der Projektumsetzung zur Verantwortung gezogen werden können.

25 OP 4.01: Environmental Assessment.

wichtige Rolle zukommt (Kap. 5.2.2.1). Es handelt sich dabei um politisch-strategische Abwägungen, die letztlich die IP-Vorsitzende trifft.²⁶ Wesentlich für diese Abwägungen erscheint dabei einerseits das bestehende und angestrebte Arbeitsverhältnis zwischen IP und Management bzw. die Unabhängigkeit des IP (5B2).

Ebenso hoch ist die Bedeutung der NGOs JFCU als Unterstützerinnen einzuschätzen. Ihnen ist es im TSDP gelungen, politische Aufmerksamkeit auf die Beschwerde zu erzeugen und aufrechtzuerhalten, sodass hinderliche Einflüsse wie bürokratische Widerstände (5B2) und mangelnde Aufsicht (5B4, 6B1) überwunden werden konnten (5B6, 6B2). Wie die untersuchte Beschwerde verdeutlicht hat, waren die Projektbetroffenen von der Unterstützung der NGOs abhängig, um regelmäßige Informationen über den Prozessverlauf zu erhalten. Die Beschwerdeführenden waren über den gesamten Beschwerdeverlauf hinweg hinsichtlich ihrer Interessenvertretung gegenüber dem Management und dem Zugang zu Informationen durch vielfältige infrastrukturelle und politische Einflussfaktoren benachteiligt. Der Befund wird durch die quantitativen Trends gestützt, denn diese verweisen darauf, dass im Rahmen von Beschwerdeverfahren häufiger Ergebnisse erzeugt werden, wenn NGOs beteiligt sind (Kap. 6.2.5).²⁷ Ich habe für das TSDP herausgearbeitet, wie unterstützende infrastrukturelle und politische Einflussfaktoren durch die Beteiligung von den NGOs verstärkt und so im IP identifizierte strukturelle Barrieren (6B1, 6B2, 6B7) temporär überwunden werden konnten.

Weder die durchaus weitreichenden Reaktionen auf operationeller und institutioneller Ebene (6B3, 6B4) noch die Abhilfemaßnahmen (6B6) adressieren die Machtungleichgewichte zwischen Projektbetroffenen und Management. Inwiefern dies im Zuge der *IP-Toolkit-Reform* erfolgt, ist Teil der anschließenden Kontextanalyse (Kap. 6.5.2). Ich werde deshalb im nächsten Kapitel die bisherigen empirischen Ergebnisse der Bedingungs- und Wirkungsanalyse im Kontext der Auswirkungen zweier für die Praktiken des IP relevanter Reformprozesse diskutieren.

6.5 Kontextanalyse zu aktuellen Reformprozessen

6.5.1 Zum Einfluss des Environmental and Social Frameworks

Der Reformprozess der *Safeguards* begann 2012 und war auf zwei Jahre angesetzt (WB 2012b). Im August 2016 wurde der neue *Environmental and Social Framework* (ESF) (WB 2016d) vom Exekutivdirektorium genehmigt. Seit Oktober 2018 gilt das ESF für alle Pro-

26 Die IP-Beschwerde 22 (2001) zur Tschad-Kamerun Erdöl-Pipeline wurde mehrfach als eine weitere Beschwerde genannt, in der die IP-Vorsitzende durch eine weite Auslegung des IP-Mandats und progressive Interpretation der Richtlinien den Diskurs um Menschenrechte innerhalb der WB angeregt hat.

27 Ursache hierfür können strukturelle Barrieren innerhalb der Beschwerdeprozesse sein, welche für die zugrundeliegenden Fälle der quantitativen Trends nicht untersucht wurden.