

entwicklungskritischen Bürokratieforschung ergeben. Die Ausführungen stellen keine Operationalisierungen im positivistischen Sinne dar, sondern offen gestaltete Ansätze, um eine theoriegeleitete, aber multiperspektivische Auswertung der empirischen Untersuchung zu ermöglichen.

3.6 Machtkritische Perspektiven auf Rechenschaftspflicht

3.6.1 Organisationslernen und bürokratische Konflikte

Wie ich im Hinblick auf den normativen Diskurs über Rechenschaftspflicht aufgezeigt habe, soll Rechenschaftspflicht zu Verbesserungen institutioneller Praktiken führen (vgl. Ebrahim 2006: 2). Übertragen auf das Rechenschaftssystem der WBG soll eine solche Verbesserung dazu führen, dass Projekte weniger bzw. keine negativen Auswirkungen für Mensch und Natur verursachen. Erstere Formen des Organisationswandels können durch das Konzept OL als Idealvorstellung konzeptualisiert werden, wodurch sich Veränderungen von organisationalen Prozessen, Anreizen, Strukturen und Kulturen erfassen lassen.

Im nächsten Schritt erfolgt demnach die Übertragung der drei Lernschritte 1) Aneignung von Wissen, 2) Überzeugung und Verhandlung sowie 3) Institutionalisierung (vgl. Benner u. a. 2009: 219) auf das IP-Verfahren. »Aneignung von Wissen« (ebd.) findet vor allem im Zuge der Beschwerdeverfahren statt, in denen lokale Effekte der Projekte rekonstruiert werden, indem Informationen durch WB interne und externe Beteiligte erhoben werden. Der zweite Lernschritt, »Überzeugung und Verhandlung« (ebd.) erfolgt spätestens mit der Einreichung einer Beschwerde. Ich konzeptualisiere diesen Lernschritt als Interaktionsprozesse zwischen beteiligten Personen und Abteilungen im institutionellen Umfeld des IP. Ich nehme an, dass die Phase der Überzeugung und Verhandlung durch informelle Interaktionen geprägt ist und Konflikte im Berichtswesen ausgeblendet werden. Diese Interaktionen werde ich entlang der OL-Einflussfaktoren im Rahmen der alltäglichen Arbeitsprozesse (Kap. 5) und dem TSDP (Kap. 6.3) empirisch erfassen. Benner u. a. (2009) beschreiben den dritten Lernschritt »Institutionalisierung« (ebd.) als »im Wesentlichen ein[en] *top-down*-Prozess« (ebd.: 219, Herv. i.O.). Die Erkenntnisse der WB-Reformforschung verweisen zudem darauf, dass über die Auswirkung einer Regeländerung erst im Prozess der Institutionalisierung und des *Mainstreamings* innerhalb der Institution entschieden wird (Kap. 3.2). Ich behaupte demgegenüber für das IP, dass die Auswirkungen von Verfahrensänderungen in der alltäglichen Arbeit des IP bereits dann sichtbar werden, wenn diese in Form informeller Praktiken umgesetzt werden. Weiter nutze ich die OL-Einflussfaktoren (Kap. 3.3), um mögliche institutionelle Veränderungsprozesse im Hinblick auf die Stärkung der institutionellen Bedingungen im Sinne der *Citizen-driven-Accountability* zu identifizieren. Entlang zweier Reformprozesse werde ich die potenziellen Auswirkungen der Institutionalisierung für die Praktiken des IP diskutieren (Kap. 6.5). Diesbezüglich nehme ich an, dass informelle Praktiken zur Erweiterung des Mandats des IP führen. Fox & Brown (1998b) argumentieren, dass selbst wenn es gelingen sollte, Einfluss auf eine MFI über einen Rechenschaftsprozess auszuüben, der daraus resultierende Konflikt im besten Fall zu einer Anpassung führe. Auch wenn Über-

einkünfte getroffen werden, laufen diese stets Gefahr, wieder zurückgenommen zu werden. Die Ausgangssituation könne gar durch eine Gegenreaktion verschlechtert werden (ebd.: 12–13). Ich nehme an, dass sich informelle Gegenreaktionen, verstanden als Versuche das Rechenschaftssystem zu schwächen, in der Beschwerdearbeit des IP als auch in den Reformprozessen identifizieren lassen (Kap. 5.2.1).

Die OL-Einflussfaktoren ermöglichen zudem eine Differenzierung zwischen den institutionellen Möglichkeiten, Rechenschaftspflicht einzufordern, und der Rechenschaftskultur. Beide Bereiche sind miteinander verbunden und können sich stark beeinflussen. Dabei nehme ich an, dass der Ausprägung der Organisationskultur im Hinblick auf die Priorisierung von *Upwards Accountability* (Kap. 3.1) eine zentrale Rolle im Hinblick auf die Einhaltung vorhandener Richtlinien zukommt (vgl. Lloyd u.a. 2008: 18). Daran anknüpfend untersuche ich, inwiefern die *IP-Toolkit-Reform* neben den Strukturen auch die Kultur der Rechenschaftspflicht adressiert (Kap. 6.5.2). Vor dem Hintergrund der bisherigen WB-Reformforschung (Kap. 3.2) nehme ich an, dass die zu untersuchenden Reformprozesse keine strukturellen Maßnahmen zur Veränderung der Organisationskultur und Anreize beinhalten.

Der Beitrag des IP zum OL innerhalb der WBG bemisst sich auch daran, inwiefern die Arbeit präventiv zur Vermeidung (*Prevention*) oder Wiedergutmachung und Abhilfe beiträgt (*Remedy*). Dabei reicht es nicht aus, Strukturen und Verfahren auf dem Papier zu analysieren oder zu vergleichen (vgl. Lloyd u.a. 2008: 18). Anhand der dargelegten OL-Einflussfaktoren und des Interaktionsmusters (Kap. 3.3) analysiere ich empirisch die institutionellen Bedingungen für Reaktionen auf die Arbeit des IP. Ich nehme an, dass sich das institutionelle Umfeld des IP in einem politisch gehemmten Zustand befindet, welches OL strukturell erschwert.

Vor dem Hintergrund empirischer Befunde zu bürokratischen Kämpfen, Anreizen und der Organisationskultur diskutiere ich, inwieweit institutionelle Reaktionen auf die Arbeit des IP überhaupt als Lernprozesse im Sinne der aufgeführten Definition bezeichnet werden können (Kap. 7). Daran anknüpfend zielt das Erkenntnisinteresse darauf ab, direkte oder indirekte Sanktionen (*Sanctions*) sowie Arbeits- und Wirkungsweisen, die die gegenwärtigen *entwicklungspolitischen* Praktiken stören, zu identifizieren. Ich nehme an, dass das IP auch in Abwesenheit freiwilliger Lernprozesse der Verursachung von Armut und sozialen Ungerechtigkeiten praktisch entgegenwirkt. Praktische Störungen können sich in Reaktion auf das IP-Berichtswesen in Form von Kreditaussetzung manifestieren. Inoffizielle und offizielle Drohungen, zukünftige Finanzausgaben zu reduzieren, juristische Drohungen und Bestrafungen, aber auch individuelle Sanktionen in Form von Kündigungen und Versetzungen in Reaktion auf die Arbeit des IP werden dabei erfasst (vgl. Wenar 2006: 5).

3.6.2 *Hypocrisy*, Reform(un)fähigkeit und Organisationslernen

Weaver (2008) verweist darauf, dass die bisherige Forschung zu *Hypocrisy* zu statisch sei und häufig an dem Punkt ende, an dem *Hypocrisy* aufgedeckt werde (ebd.: 34). Die im Forschungsstand dargelegten Fallstudien (u.a. Randeria & Grunder 2011) verdeutlichen, dass das IP durch seine Richtlinienprüfung und daraus resultierenden Untersuchungs-

berichte die widerstrebenden Zielsetzungen der WB offenlegt.¹⁹ Deshalb betrachte ich die Aufdeckung von *Hypocrisy* durch das IP als den Ausgangspunkt von institutionellen Reaktionen. Ich nehme dabei an, dass Veränderungsprozesse, die über die Entscheidungsprozesse des Managements selbst angeregt und umgesetzt werden, nicht der bestehenden *Hypocrisy* entgegenwirken können. Daraus leitet sich die Frage ab, inwiefern die Arbeit des IP zur Verringerung oder zur Verstärkung der bestehenden *Hypocrisy* beiträgt.

In Bezug auf die Rechenschaftsstrukturen als Einflussfaktor nehme ich an, dass es dem IP im Zuge der Beschwerdeverfahren gelingt, der funktionalen Entkopplung von Einzelabteilungen temporär entgegenzuwirken. Auf Projektebene nehme ich wiederum an, dass das IP *Hypocrisy* nicht nur aufdeckt, sondern durch praktische Disruptionen der *entwicklungspolitischen* Praktiken dazu beiträgt, dass die Ursachen zu einem begrenzten Ausmaß adressiert werden. Disruptionen *entwicklungspolitischer* Praktiken können dort identifiziert werden, wo *Hypocrisy* durch einen Beschwerdeprozess derart erhärtet werden, dass OL-Einflussfaktoren (politische oder infrastrukturelle) dazu führen, dass ein Projekt nicht weiterfinanziert wird. OL ließe sich so als der Prozess konzeptualisieren, der sich in Reaktion auf festgestellte *Hypocrisy* (manifestiert in Form einer Beschwerde) innerhalb der WB vollzieht.

Kell (2012) unterstreicht die Schwierigkeit, Reformen wissenschaftlich zu bewerten. Die WB könne sich immer wieder der Kritik entziehen in dem sie auf kleinere Erfolge verweise, während die NGOs ihre Kritik fortführen. Beide Seiten behalten in ihrer Perspektive Recht (ebd.: 374–379). Vor dem Hintergrund des Konzepts der *Hypocrisy* sowie der machtkritischen Ansätze (Kap. 3.4, 3.5) werde ich diskutieren, unter welchen Bedingungen eine institutionelle Reaktion auf eine IP-Beschwerde oder Bereiche der *IP-Toolkit-Reform* bewertet werden kann. Ich nehme an, dass sich das Konzept *Hypocrisy* für die Bewertung von institutionellen Reaktionen und Reformen anwenden lässt (Kap. 7.1.3). Für die Bewertung institutioneller Reaktionen ist u.a. relevant, inwiefern formulierte Zielsetzungen in den verbindlichen Dokumenten und Verträgen Einzug erhalten haben, so dass diese auch in der institutionellen Praxis umgesetzt werden (vgl. Weaver 2008: 24). Vor dem Hintergrund der normativen Zielsetzung *Citizen-driven-Accountability* zu stärken, ließe sich eine institutionelle Reaktion unter Anwendung von *Hypocrisy* auch dann als positiv interpretieren, wenn diese zu Veränderungen innerhalb der informellen Organisationskulturen oder zu Veränderung der Haltung und Verhaltensweisen Einzelner in Richtung *Citizen-driven-Accountability* führen (ebd.: 28–29).

Weiter diskutiere ich, ob es sich bei den untersuchten Reaktionen um inhaltliche Kompromisse, im Sinne der Vermittlung zwischen unterschiedlichen Rechenschaftskonzeptionen handelt oder ob Kompromisse nur nach außen zur Befriedung des Konflikts kommuniziert wurden, ohne dabei die Praktiken zu verändern (vgl. Weaver 2008: 30–31). Ich nehme an, dass es sich bei institutionellen Veränderungen in Reaktion auf die Arbeit des IP um politisch erzwungene Anpassungen an in Kauf genommene Kollateralschäden einer bewusst verfolgten Politik handelt. Diese Annahme diskutiere ich sowohl entlang der OL-Definition (Kap. 3.3) als auch der Legitimationsmuster des

19 Es ließe sich untersuchen, ob das IP nicht selbst ein Produkt der *Hypocrisy* ist. Dies ist jedoch nicht Fokus dieser Arbeit.

Entwicklungsdiskurses (Kap. 3.5.2). Ich nehme zudem an, dass das IP *Hypocrisy* langfristig befördert, indem es widersprüchliche Zielsetzungen der WB nach außen (in Form von *Upwards Accountability*) legitimiert.

3.6.3 (Un-)beabsichtigte Effekte der Machterhaltung

Aus einer machtkritischen Perspektive auf Rechenschaftspflicht resultiert demnach die Frage, inwiefern institutionelle Rechenschaftspflicht umgesetzt wird, ohne dabei die negativen Auswirkungen zu beheben bzw. zukünftig zu vermeiden (vgl. Kramarz & Park 2019: 5–6). Anknüpfend an die Kritik an der legitimierenden Wirkung des Partizipationskonzepts, welches seinen radikalen Ursprung verloren habe, entpolitisiert wurde und somit die Fortführung *entwicklungspolitischer* Praktiken als Problemlöseansatz ermöglicht (vgl. Rahnama 1993; Mosse 2001; Cleaver 2001; Francis 2001; Hickey & Mohan 2004; Kothari 2005), werde ich die Übertragbarkeit der Kritik auf das Konzept der Rechenschaftspflicht prüfen.

Zudem schreibe ich dem *Entwicklungsdiskurs* innerhalb der WB einen weitreichenden Einfluss zu, der sich auch in den Praktiken des IP niederschlägt. Ich werde die aufgezeigten Konzepte von Ferguson (2003) und Li (2007) auf den Untersuchungsgegenstand übertragen, um Erkenntnisse im Hinblick auf die Rolle des *Entwicklungsdiskurses* für die Arbeit des IP zu erarbeiten. Anhand des *Principle of Governmentality* werde ich untersuchen, wie die Rollen der involvierten Akteure (Staat, Ministerien, Unternehmen, WB) im Rahmen der Beschwerdeverfahren verhandelt werden. Ich nehme an, dass Staaten im Berichtswesen des IP als neutrale Akteure zur Umsetzung technischer Lösungsansätze konstruiert werden, staatliches Handeln nicht als Problemursache von Ungleichverhältnissen benannt und somit auch im Rechenschaftsdiskurs entpolitisiert wird (vgl. Ferguson 2003: 64–66). Gleichzeitig vermute ich, dass der IP-Prozess zu einer praktischen Politisierung beiträgt, indem er die WB dazu veranlasst in Interaktion mit dem Kreditnehmerstaat zu treten, um die Beschwerdeaspekte zu adressieren.

Überträgt man das Konzept *Rendering Technical* auf das IP, lässt sich danach fragen, inwiefern historische und politische Einflussfaktoren im Hinblick auf die Analyse von Scheitern und möglichen Lösungsvorschlägen ausgeblendet werden (ebd.: 68–69, 87). Weiter stellt sich die Frage, inwiefern die Grenzen eines identifizierten Problems durch das IP als rein technisch charakterisiert werden (vgl. Li 2007: 7). Wirken die IP-Berichte der Entpolitisierung des *Entwicklungsdiskurses* entgegen? Ich nehme an, dass IP-Beschwerdeverfahren zur Historisierung und Politisierung beitragen können und sich somit Praktiken identifizieren lassen, die auf emanzipative Potenziale des IP hindeuten.

Ferguson (2003: 259) hat gezeigt, dass der *Entwicklungsdiskurs*, aber auch die institutionellen Bedingungen innerhalb der WB dazu führen, dass schablonenartige Projekte bevorzugt angewendet werden. Wendet man das Konzept *Blue Print Development* auf das IP an, resultiert daraus die Frage, inwiefern das Berichtswesen damit einhergehende Probleme aufdeckt und kritisiert. Inwiefern positioniert sich das IP zu alternativen Projektdesigns? Wie positioniert sich das IP zu den *Entwicklungszielen* der Projekte? Ich nehme an, dass das IP dem *Entwicklungsdiskurs* entgegenwirkt, indem es das Scheitern von Projekten aufzeigt. Gleichzeitig nehme ich an, dass das *Entwicklungskonzept* (Kap. 3.5) nicht durch das IP in Frage gestellt wird.

Ferguson (2003) identifiziert zudem exkludierende Mechanismen im *Entwicklungsdiskurs* über Lesotho, die die *entwicklungspolitische* Intervention legitimieren (ebd.: 71–72). Ich diskutiere die Fallstudie deshalb dahingehend, inwiefern Übereinstimmungen und Abweichungen im Rechenschaftsdiskurs von den identifizierten Argumentationslogiken des *Entwicklungsdiskurses* festgestellt werden können.

Aus den historischen Kontinuitäten zwischen Kolonialadministrationsen und *Entwicklungsmanagement* lässt sich zudem die Frage ableiten, inwiefern die im *Entwicklungsdiskurs* präsente Universalisierung und Inanspruchnahme von Expertenwissen als Legitimation für *entwicklungspolitische* Intervention (vgl. Cooke 2001: 4) durch die Arbeit und Selbstbeschreibung des IP stabilisiert oder in Form der *Practices of Politics* (Li 2007: 12, 277) in Frage gestellt wird. Während ich annehme, dass das Berichtswesen des IP zur Legitimation von *entwicklungspolitischen* Interventionen beiträgt, gehe ich davon aus, dass dieses zugleich im Zuge der Untersuchungen dem *Entwicklungsdiskurs* entgegenwirkt, indem es diskursive Störungen im Hinblick auf die Autorität von *Entwicklungsexpertise* erzeugt (vgl. Kothari 2005). Eine Infragestellung liegt dann vor, wenn das IP in seinen Berichten bspw. grobe Fehleinschätzungen im Hinblick auf die ökonomischen Bedingungen eines Projektlandes aufdeckt und kritisiert.

Vor dem Hintergrund der aufgezeigten Kritik am *Entwicklungsdiskurs* stellt sich zudem die Frage, inwieweit das IP im Rahmen des Berichtswesens zur Legitimation und Akzeptanz *entwicklungspolitischer* Gewalt beiträgt. Falls ja, welche Legitimationsmuster lassen sich identifizieren? Wird das Scheitern von Interventionen legitimiert? Aufgrund der historischen Kontinuitäten sowie der diskursiven Verortung des Rechenschaftsdiskurses nehme ich an, dass sich Fragmente der Legitimationsmuster auch innerhalb des Rechenschaftsdiskurses identifizieren lassen. Was sich aus der Funktion des *Entwicklungsdiskurses* für die Praktiken des IP sowie dessen emanzipatorisches Potenzial schließen lässt, werde ich im Zuge der theoretischen Einbettung diskutieren (Kap. 7.3). Ich untersuche, inwiefern Rechenschaftssysteme zwar formell ›Freiräume‹ und ›Teilhabe‹ ermöglichen und eine gewisse Kritikfähigkeit und den Willen seitens der WB sich zu Veränderung repräsentieren, jedoch die Grenzen der potenziellen Veränderungen determiniert sind. Ich gehe somit der Frage nach, inwiefern das IP als Instrument der Machterhaltung (vgl. Cooke 2003b: 47) fungiert.

Nachdem ich die theoretischen Vorannahmen dargelegt habe, erarbeite ich die meinem Forschungsdesign zugrundeliegenden methodologischen Grundannahmen und stelle die angewandten Erhebungsmethoden dar.

