

mehr Ressourcen und Aufmerksamkeit in Form eines Management-Aktionsplans gelöst werden könne (I.26: 340–348).

Eine Projektbeteiligte bringt im Hinblick auf die Rolle des IP ihre Abneigung zum Ausdruck: »Wenn du den Auftrag bekommst lila Mülleimer in der Bank zu finden, dann wirst du auch welche finden« (I.44: 53–54). Angesprochen auf den Handlungsspielraum und der Zugänglichkeit des Verfahrens, verweist auch ein IP-Mitglied auf die von der Projektbeteiligten dargelegten Annahme gegenüber dem IP: »I mean could the panel have been more proactive? Maybe, in that period, but the issue is it's a little bit difficult for us periodically to be proactive when we don't have a request. Because bank management might say, Oh, you're fishing for cases.« (I. 24: 96–99)

Die Projektbeteiligte äußert sich ähnlich über die Rolle der NGOs. NGOs seien ebenfalls an materielle Zwänge gebunden und suchten so lange, bis sie was finden. Sie seien nicht an schnellen Lösungen interessiert, sondern fokussierten sich bewusst auf schwierige Fälle. Deshalb arbeiteten sie auch nicht gerne mit dem GRS, da es für sie dort nicht viel zu holen gäbe. Sie bräuchten Fälle auf ihrer Website für Fundraising (I.44: 111–116).

Nachdem ich die empirischen Erkenntnisse im Hinblick auf das Infrastrukturbündel dargelegt habe, folgen im nächsten Abschnitt die Erkenntnisse zum Politikbündel mit den Einflussfaktoren *Bureaucratic Politics*, *Leadership* und externer politischer Druck.

5.2 Das Politikbündel

5.2.1 *Bureaucratic Politics* im Umfeld des Inspection Panels

5.2.1.1 *Bureaucratic Politics* zwischen CODE, IEG und OPCS

Im Folgenden skizziere ich die Interaktionsverhältnisse zwischen CODE, IEG und OPCS, um Hinweise auf die Rolle der Gremien für die Arbeit des IP und Lernprozesse innerhalb der WB zu erhalten. Der Unterausschuss CODE stellt im Hinblick auf OL die Schnittstelle zwischen dem Exekutivdirektorium, der IEG und dem operativen Bereich (OPCS) dar.

CODE ist eine aus Mitgliedern des Exekutivdirektoriums bestehende Arbeitsgruppe, welche sich mit auftretenden Problemen des operativen Geschäfts beschäftigt, externe und interne Studien in Auftrag gibt und Reformprozesse begleitet. Auf dieser Basis richtet CODE seine Empfehlungen an das Exekutivdirektorium. Themenspezifisch werden aus CODE u.U. nochmals Arbeitsgruppen gebildet. Die Arbeitsgruppen setzen sich dann häufig aus *Alternate* EDs und Beraterinnen der EDs zusammen.

Darüber hinaus berichtet das IP an CODE. Demzufolge findet die Interaktion zwischen IP und CODE in Bezug auf Beschwerdefälle sowie Reformprozesse statt. Mit Reformprozessen intensivieren sich die informellen Interaktionsverhältnisse über die Dauer des Prozesses. Ein Mitglied des Exekutivdirektoriums gibt an, dass im Hinblick auf die *IP-Toolkit-Reform* nahezu wöchentliche Treffen in unterschiedlichen Konstellationen stattgefunden haben. Häufig »One-on-One«, dann wiederum gemeinsam mit »like-minded EDs« und im gesamt Exekutivdirektorium. »Like-minded« EDs im

Hinblick auf die Arbeit der Beschwerdemechanismen sind traditionell die europäischen Kreditgeberstaaten, USA, Kanada und Japan (I.15: 55–63).²³

Die IEG berichtet umfangreiche qualitative und quantitative Studien an CODE, die sich mit der Wirkung der Projekte und auch explizit mit institutionellen Lernprozessen beschäftigen. Nimmt man an, dass CODE zwischen dem operativen Bereich der WB und IEG vermittelt, schlieÙe sich die Frage an, ob auch CODE Anreizen unterliegt, die institutionellen Reaktionen, welche aus den IEG-Evaluationen hervorgehen sollten, beeinflussen (I.33: 56–63). Da diese Tendenz seit vielen Jahren innerhalb der IEG bekannt sei, resultiere daraus ein weiteres Problem. Eine Projektbeteiligte sagt aus, dass Erkenntnisse, die aus den Evaluierungen hervorgehen, mehrfach angepasst (*massaged*) würden, damit sie für CODE annehmbar werden. Viele der IEG-Studien basierten auf umfangreichen Länder- oder Projektstudien. Diese schafften es jedoch nicht immer in den Abschlussbericht. Einiges von dem, was wirklich schwer wiege, gehe verloren, weil der Abschlussbericht *sanitized* werde (I.33: 91–99).

Institutionelle Kämpfe zwischen IEG und CODE darüber, welche Aspekte in einen Bericht gelangen, finden auch im Hinblick auf die *Management Action Records* statt. Eine Projektbeteiligte erläutert, dass die IEG-Empfehlungen die Management-Aktionsberichte adressieren. OPCS müsse für eine bestimmte Anzahl von Jahren darüber berichten, was sie unternommen haben, um die Empfehlungen der IEG umzusetzen. Da zu diesem Zeitpunkt des Berichtswesens die Projekte und Programme bereits abgeschlossen sind, erfolge die Umsetzung dieser Maßnahmen nur sehr begrenzt und ohne viel Aufmerksamkeit von OPCS. Sofern die Fortschrittsberichte nicht vom Exekutivdirektorium aufgegriffen würden, seien die Möglichkeiten der IEG, die Umsetzung der Maßnahmen sicherzustellen auf die Berichterstattung darüber begrenzt (I.33: 100–112). IEG könne sich nicht in jedem Bericht und hinsichtlich jedes Befunds auf institutionelle Kämpfe einlassen, so eine externe Expertin, sondern müsse strategisch seine institutionellen Kämpfe aussuchen, um in ausgewählten Reformbemühungen institutionelle Veränderungen zu erreichen: »You'll see a pretty high correlation between what the IEG considers to be project impact and what the project authorities consider project impact. In part because even though they're supposed to be independent, they choose their battles carefully« (I.30: 71–74).

5.2.1.2 *Bureaucratic Politics* zwischen Inspection Panel und Rechtsabteilung

Die Justiziarin (*General Counsel*) leitet die Rechtsabteilung (*Legal Department*) der WBG. Die Rechtsabteilung nimmt im Hinblick auf die Arbeit des IP eine entscheidende Rolle ein. Zum einen berät sie das Management im Hinblick auf Vertragsangelegenheiten der Kreditvergabe, zum anderen berät die Rechtsabteilung zugleich das Exekutivdirektorium hinsichtlich rechtlicher Angelegenheiten im operativen Geschäft. Daraus können Probleme im Hinblick auf die Interaktion zwischen der Justiziarin und dem IP resultieren.

Wenn das IP eine Untersuchung durchführt, ist eine ED als Vertreterin des Projektlandes davon betroffen und kann in diesem Kontext auf die Rechtsberatung zurückgreifen. Gleichzeitig soll die Rechtsabteilung das IP beraten. Aufgrund der Tatsache, dass die

23 Zur Interaktion zwischen IP und den Mitgliedern des Exekutivdirektoriums siehe 5.1.2.4.

Kreditvergabe das Kerngeschäft der WB darstellt, ist die Unabhängigkeit dieser Person vom Management von entscheidender Bedeutung für die Arbeit des IP.

Bereits in den ersten Jahren nach der Entstehung des IP gab es zahlreiche Konflikte um die Rolle der Justiziarin. Der Justiziar Ibrahim Shihata argumentierte, sein Büro habe das letzte Wort bei der Auslegung der IP-Resolution, weil die Rechtsabteilung die WB als Ganzes vertrete. Er galt über viele Jahre als die einflussreichste Person innerhalb der WB, da er über seine Tätigkeit als Justiziar langjährige politische Verbindungen zu den Kreditnehmern pflegte (I.12: 75–78).

Ein IP-Mitglied berichtet, dass eine ehemalige Justiziarin einer ED auf Nachfrage zu einer IP-Beschwerde bestätigte, dass diese Beschwerde nicht zulässig sei. Die Feststellung der Zulässigkeit einer Beschwerde unterliege jedoch dem Mandat des IP. Eine solche Bewertung stelle demnach eine direkte Einmischung in das Mandat des IP dar. Deshalb sei es von hoher Relevanz, dass die Justiziarin das Mandat des IP verinnerlicht habe, dieses respektiere und die Dringlichkeit darum verstehe (I.11: 295–318). Bereits beim *Yacyretá Hydroelectric Project*²⁴ machten externe Expertinnen den WB-Präsidenten und die EDs auf den Interessenkonflikt aufmerksam, da sich Ibrahim Shihata zur Zulässigkeit des Beschwerdefalls äußerte. Der Justiziar könne nicht das Management hinsichtlich ihrer Antwort auf die IP-Untersuchungsberichte vertreten, zugleich die Resolution desselben IP interpretieren und zudem noch Rechtsberatung für das Exekutivdirektorium leisten. In diesem konkreten Fall löste sich der Konflikt, indem der Vorstand bekräftigte, dass dieser das letzte Wort bei der Interpretation der Resolution des IP habe. Das strukturelle Problem im Hinblick auf die Rechtsberatung besteht jedoch weiterhin. Noch immer gebe es gelegentlich Bemühungen der Justiziarin, die IP-Resolution restriktiv auszulegen und diesbezüglich die Unterstützung der EDs einzuholen (I.12: 79–96).

Dieser frühe Konflikt um die Interpretation des Mandats ermöglichte wiederum eine positive Veränderung, die erst durch die Entstehung des IP ermöglicht wurde. Der Konflikt gab Anlass dazu, dass sich der damalige Justiziar Shihata zum ersten Mal überhaupt mit zivilgesellschaftlichen Vertreterinnen getroffen habe. Einem Anwesenden zufolge sagte Shihata aus, dass er in all den Jahren bei der WB noch nie einen Grund hatte, eine NGO oder die gesetzlichen Vertreterinnen der betroffenen Gemeinschaften zu treffen. Für den Interviewten spiegelte dieses Treffen eine grundsätzliche Veränderung wider, die das IP bereits sehr früh innerhalb der WB in Gang gesetzt hatte. Betroffene Menschen hatten Zugang zur WB erhalten und wurden auf der höchsten juristischen Ebene der WB als Rechtssubjekte wahrgenommen. Aus völkerrechtlicher Sicht wurde die Vorstellung, dass Staaten die einzigen Subjekte des Völkerrechts sind, durch die Rolle der Projektbetroffenen im Rahmen des IP-Verfahrens in Frage gestellt. Im Anschluss an dieses Treffen folgten zahlreiche weitere Treffen zwischen zivilgesellschaftlichen Akteuren und dem höchsten Justiziar. Heute sei die Rolle der NGOs eine völlig andere (I.12: 97–112).

5.2.1.3 *Bureaucratic Politics* um das Mandat des Inspection Panels

Die *Operational Policies and Country Services* (OPCS) wird durch eine VP geleitet, was auf eine hierarchisch hohe institutionelle Einbettung verweist. In dieser Abteilung werden

24 IP-Beschwerde Nr. 7: Yacyretá Hydroelectric Project (Argentinien und Paraguay, 1996).

die Richtlinien entwickelt und auch der neue ESF wurde von hier aus in die WB eingebracht. Zudem ist OPCS formell für die Überwachung der Richtlinienumsetzung in den Projekten zuständig, woraus eine enge institutionelle Beziehung zum IP resultiert.

OPCS kommt eine besondere Rolle zu, da es eine Untergruppe gibt (*Management Response Team*), die dafür zuständig ist auf die IP-Untersuchungsberichte zu reagieren, indem sie die *Management Response* koordinieren und verfassen (I. 19: 293–303). OPCS ist somit der direkte kommunikative Partner im Hinblick auf das Berichtswesen des IP. Das *Management Response Team* muss sich die benötigten Informationen zum betroffenen Projekt, auf das sich eine Beschwerde bezieht, aus den Länderabteilungen (CMS) einholen, weil dort die regionalen Richtlinienexpertinnen verortet sind, die für die Überwachung der Umsetzung der Richtlinien auf Projektebene verantwortlich sind. Die Vollständigkeit der Informationen ist für die Arbeit des IP von großer Bedeutung. Demnach ist die Aufklärungsbereitschaft seitens der Länderabteilungen und dort insbesondere der WB-Länderdirektorinnen wichtig. Ein IP-Mitglied verweist diesbezüglich auf mögliche Interessenskonflikte, da mit einer IP-Beschwerde auch immer Reputationsrisiken verknüpft seien (I.8: 625–636). Ein IP-Mitglied berichtet, dass es viele interne Kämpfe um den Einfluss des IP gegeben habe. In den ersten zehn Jahren des IP vor allem mit den Regionaldirektorinnen derjenigen Regionen, aus denen die meisten Beschwerdefälle kamen: »Each of the regional vice presidents was like a king in his region. And they did not like having their authority challenged at all« (I.5: 250–252). Die Einflussmöglichkeiten der Regionaldirektorinnen seien jedoch nach den letzten Umstrukturierungen der WB deutlich geringer geworden (I.5: 260–263).

Ein anderes IP-Mitglied gibt an, dass es auch um die 2000er Jahre Versuche seitens des Managements gegeben habe, IP-Beschwerdefälle zu verhindern. Man argumentierte, dass so lange die vom Kreditnehmer eingesetzten Beschwerdemechanismen (*Project Level Grievance Redress Mechanism*, GRMs) auf Projektebene nicht alle Optionen ausgeschöpft hätten, das IP nicht aktiv werden solle. Diese Tendenz habe ihr schon damals Sorge bereitet (I.27: 116–118).

Das IP interagiert im Rahmen des Beschwerdeverfahrens vermehrt mit den themenspezifischen Expertinnen der Projektteams (Bsp. Infrastruktur) und vor allem den Sozialexpertinnen, da soziale Aspekte den größten Anteil der Richtlinienverstöße ausmachen (I.19: 297–304).²⁵ Eine Projektbeteiligte merkt an, dass die Richtlinienexpertinnen vor Ort, die für das Umwelt- und Sozialrisikomanagement verantwortlich sind, den Beschwerdemechanismen mit gemischten Gefühlen gegenüberstünden. Auf der einen Seite sehen diese die Notwendigkeit im Hinblick auf die Förderung guter Regierungsführung. Auf der anderen Seite sei der Aufwand und die Kritik oft mehr als das, was in ihren Augen vernünftig erscheine (I.26: 391–396).

Ein IP-Mitglied berichtet davon, dass sie während eines Feldbesuchs Schwierigkeiten hatte, Informationen von den lokalen Richtlinienexpertinnen zu erhalten, da diese nicht kooperieren wollten. Selbst die projektverantwortliche Richtlinienexpertin weigerte sich, mit dem IP zu sprechen. Zudem habe es Diskussionsrunden mit Projektbeteiligten gegeben, in denen diese offen dazu aufgefordert wurden, dem IP keine Fragen zu beantworten. Deshalb vermutet das IP-Mitglied, dass jemand aus dem Management die

25 Siehe quantitative Trends der Beschwerdebereiche, Kapitel 6.1.2.

Organisatoren der Treffen dazu angewiesen hatte, nicht mit dem IP zu kooperieren (I.10: 776–786).

Aufgrund des Verantwortungsbereichs des *Management Response Teams* finden viele formelle und informelle Interaktionen mit dem IP statt. Ein IP-Mitglied gibt zudem an, dass Mitarbeiterinnen des Managements auch in die Büros des IP kommen, um Druck auf die IP-Mitglieder auszuüben: »They also play this game on the bank's side. They also come to our offices. They sit, they try to influence you. They try to pressure you. They walk into offices. They have access« (I.10: 751–753). Das die Einflussnahme zur Abwendung von Beschwerden nicht nur das IP selbst betrifft, darauf verweist der Zulassungsbericht (*Eligibility-Report*) des *Brazil-Paraná Biodiversity Project*:

»The Panel found that the Requesters felt unduly pressured by Bank staff and others not to file a Request for Inspection and then to withdraw the Request. The Requesters have cited various arguments as having been used to exert pressure. The Panel finds that this practice threatens the integrity of the Panel process, and may have a chilling effect on local people who genuinely feel harmed or potentially harmed by Bank projects. The Panel wants to call the attention of the Board of Executive Directors and Bank Senior Management to this matter, and trusts that these kinds of practices will not occur in the future.« (IP 2009: 49)

Eine Projektbeteiligte begrüßt hingegen den intensiven und informellen Austausch mit dem IP und sieht darin auch kein Problem hinsichtlich der Unabhängigkeit des IP. Die IP-Untersuchungsberichte seien unverändert kritisch (I.44: 60–64).

Ein weiteres relevantes Gremium im institutionellen Umfeld des IP ist der GRS. Der GRS wurde im Jahr 2015 gegründet mit dem Ziel die Lücke zwischen den GRMs auf Projektebene und dem IP zu schließen. Die Empfehlung zu dieser Reform wurde von IEG bereits im Jahr 2010 formuliert (vgl. IEG 2010: xxiii). Der GRS ist der operativen Abteilung OPCS untergeordnet. Die institutionelle Einbettung führte dazu, dass auch externe Interessensgruppen wie NGOs den GRS als Teil des Managements betrachteten und demnach nicht als unabhängig (vgl. Bradlow 2018: iii). Durch die Berichtslinie zum VP von OPCS ist der GRS nicht als Teil des operativen Personals zu betrachten, gleichwohl der GRS dem Management untersteht (ebd.: 5–6, 14). Die eingeschränkte Unabhängigkeit sowie die hierarchisch niedrige Einbettung führen zu Bedenken aufseiten der Kritikerinnen hinsichtlich der Befähigung des GRS auf die Lösung von Problemen hinzuwirken (ebd.: 14). Der GRS und die OPCS-Leitung begegnen dem hingegen, dass es gerade die Nähe zum Management und den operativen Mitarbeiterinnen sei, die es ihnen ermögliche, schnell und effektiv Lösungen zu erarbeiten und unkompliziert auf Projektebene umzusetzen. Der Vorteil des GRS sei, dass dieser im Unterschied zum IP nicht auf eine bestimmte Berichtsabfolge warten müsse und auch keine Genehmigung vom Exekutivdirektorium benötige, um aktiv zu werden. Demnach seien die Reaktionszeiten kürzer. Die steigenden Fallzahlen, die die GRS jedes Jahr erhalte, werden dabei als Hinweis auf das wachsende Vertrauen in die Wirksamkeit angeführt (ebd.: 14). Der GRS berichtet in

seiner Beschwerdedatenbank (*Case log*) über drei Beschwerden im Jahr 2017, 14 Beschwerden im Jahr 2018, 15 Beschwerden im Jahr 2019 und 60 Beschwerden im Jahr 2020.²⁶

Die Aufgabe des GRS bestehe darin, der erste Kontakt für die Beschwerdeführenden zu sein. Der GRS versuche, diese Beschwerden schnell und unbürokratisch zu lösen. Manchmal funktioniere das, manchmal nicht, so ein IP-Mitglied. Klar sei, dass der GRS nicht unabhängig sei, sondern ein Managementinstrument. Als Vorteil gegenüber dem IP beschreibe das IP-Mitglied, dass der GRS kleinere Probleme auf Projektebene lösen könne, ohne einen 150.000 US \$ IP-Beschwerdeprozess auszulösen. Die Existenz des GRS sei unerlässlich (I.10: 571–577).

Ein IP-Mitglied bringe zum Ausdruck, dass Managementinstrumente wie der GRS hilfreich seien, um möglichst früh von Problemen auf Projektebene zu erfahren, unterstreicht aber, dass das IP unabhängig sei, und es immer notwendig sei, ein unabhängiges Gremium zu haben, an das sich betroffene Menschen wenden können. Das sei etwas völlig anderes als das, was der GRS tue (I.19: 331–344). Ein anderes IP-Mitglied gibt an, dass es Bestrebungen in der WB gebe, die Reichweite des GRS auszuweiten, was der WB schaden würde. Diese Bestrebungen beziehen sich auf die Position des Managements in den Verhandlungen zur *IP-Toolkit-Reform* (Kap. 6.5.2). Es wurde von Seiten des Managements eingebracht, dass der GRS zusätzliche Funktionen, bspw. ein Streitbeilegungsverfahren übernehmen könnte, anstatt das Mandat des IP zu erweitern. Begründet wurde dieser Vorschlag damit, dass das IP aufgrund seiner Richtlinienüberprüfung einen Interessenskonflikt hätte, würden sie zusätzlich ein Streitbeilegungsverfahren umsetzen. Auch in diesem Aspekt stehe der GRS also in einem besonderen Verhältnis zum IP, da es vom Management als Gegenentwurf unterstützt werde. Der GRS sei nicht unabhängig und sollte deshalb kein Streitbeilegungsverfahren erhalten (I.24: 333–339).

Ein IP-Mitglied sagt aus, dass auch aus dem Exekutivdirektorium heraus gezielt versucht wurde, den Einfluss des IP zu verringern: »There are a number of people on the board of directors who have the exclusive purpose in creating those units. They did say to management, you need to strengthen your ability to cure problems so that the inspection panel has no cases and it will go out of business« (I.5: 173–179).

Gegenüber dem GRS gibt ein weiteres IP-Mitglied an, dass dieser im Unterschied zum IP und dem CAO nicht gegründet wurde, um unabhängig zu arbeiten. Es sei von Beginn an als *Top-Down* Lösungsansatz für Probleme auf Projektebene gedacht. Beim GRS stehe hinsichtlich der Problemlösung die Managementperspektive im Vordergrund und nicht die der betroffenen Menschen (I.10: 120–128, 133–139). Ein IP-Mitglied merke an, dass die Rolle des GRS aus Perspektive des IP aus zwei Seiten zu betrachten sei. Wenn es zu einer Beschwerde beim IP komme, habe der GRS in der Regel schon Informationen zu dem Projekt vorliegen, da sie u. U. bereits versucht hätten, das Problem zu lösen, und könnten somit wichtige Informationen zur *Management Response* beitragen. Andererseits merke sie an, dass man durchaus annehmen könne, dass der GRS sich dann bereits eine Meinung zu den Umständen gebildet habe (I.24: 294–302).

Im Hinblick auf eine potenziell hilfreiche Rolle des GRS im Rahmen einer IP-Beschwerde wird auf Interessenskonflikte verwiesen, die aus personellen Überschneidun-

26 GRS-Beschwerdedokumentation (*Case Log*): <http://pubdocs.worldbank.org/en/383781466604694992/GRS-case-log.pdf> (letzter Aufruf: 30.08.2023).

gen zwischen dem GRS und dem *Management Response Team* resultieren (I.1: 477–489; I.11: 347–358). Der Interessenskonflikt wird auch anhand der Beschreibung der informellen Arbeitsabläufe deutlich: Das IP leitet häufig die Kontaktinformationen von GRS an mögliche Beschwerdeführende weiter, wenn diese bisher noch keinen Versuch unternommen haben, die Probleme an das Management zu berichten. Dieser Kontakt vorab (*Prior Management Contact*) stellt eine der Bedingungen für das IP dar, um eine Beschwerde annehmen zu können. Das IP rät den potenziellen Beschwerdeführenden dazu, sich an den verantwortlichen TTL oder GRS zu wenden. Da manche IP-Beschwerdefälle zuvor schon beim GRS behandelt wurden, ist es durchaus möglich, dass im Zuge der IP-Untersuchung auch GRS-Mitarbeiterinnen befragt werden (I.20: 677–690).

Wenn nach Versuchen des GRS, Probleme auf Projektebene zu lösen, eine Beschwerde beim IP eingereicht werde, ändere sich die Rolle der GRS-Mitarbeiterinnen, so ein IP-Mitglied. In Reaktion auf die Beschwerde streiten nun dieselben Personen alle Vorwürfe ab. Die Mitarbeiterinnen wechseln dann in den *Defensive Mode*. Als *Defensive Mode* wird hierbei das Managementverhalten bezeichnet, welches sich durch eine Abwehrhaltung, das Abstreiten und die Zurückweisung jeglicher Verantwortung in Bezug auf die Beschwerdeaspekte charakterisiert. Die Doppelfunktion der Mitarbeiterinnen zwischen GRS und *Management Response Team* berge die Gefahr, dass diese Personen bestimmte Informationsflüsse im Hinblick auf die IP-Untersuchung kontrollieren könnten. Wichtig sei, dass der GRS vom Management strukturell und personell getrennt werde (I.10: 786–797).

Ein weiteres Problem könne laut einem IP-Mitglied entstehen, wenn die betroffenen Menschen vor Ort, nicht mit dem GRS kooperieren wollen oder die Probleme aufseiten des GRS als nicht relevant betrachtet würden. Reichten die Menschen nun in Reaktion darauf eine Beschwerde an das IP, könnten die personellen Überschneidungen im GRS und dem *Management Response Team* zu Interessenkonflikten führen, da diese den *Prior Management Contact* bestätigen müssten. Das IP-Mitglied ist sich dann in der Bewertung nicht sicher, ob dies tatsächlich einen Interessenskonflikt darstellt (I.11: 424–435).

Ein IP-Mitglied gibt an, dass das IP für die Kreditnehmer von Beginn an eine Bedrohung darstellte. Das IP verlangsame Prozesse und mache die Kredite kostspieliger. Es sei bisher noch nicht gelungen, die Kreditnehmer davon zu überzeugen, dass das IP dazu beitragen könne, Projekte zu realisieren, die die Menschen und die Umwelt schützen. Deshalb versuchten die Gegner des IP bis heute, dem IP die Unabhängigkeit zu nehmen (I.8: 213–222).

Eine zentrale Strategie seitens des Managements, um den Einfluss des IP zu schwächen, sei gewesen das IP bei den einzelnen EDs in Verruf zu bringen. Das funktioniere besonders bei den Kreditnehmern gut. Ein IP-Mitglied benennt eine Person, die von OPCS mit der Zielsetzung eingestellt wurde, den Einfluss des IP zu unterminieren. Ihre Aussage begründet sie u. a. damit, dass sie in ihrer aktiven Zeit häufig von ED-Beraterinnen, mit denen sie selbst eine gute Arbeitsbeziehung aufgebaut hat, auf dessen Rolle angesprochen wurde und ihr von den Versuchen berichtet wurde (I.8: 389–419). Eine Pro-

jektbeteiligte berichtet, dass die Mitarbeiterinnen des IP in Äthiopien²⁷ zunächst keine Visa erhalten hätten (I.44: 78–81).

Eine externe Expertin gibt an, dass es eine weitere Strategie des Managements zur Begrenzung des Einflusses des IP sei, neue Finanzinstrumente zu entwickeln, um mehr Geld projektunabhängig und somit schwerer nachverfolgbar zu verleihen (I.3: 443–451).

Es ließen sich jedoch auch Hinweise auf die Ausweitung des IP-Mandats identifizieren. Das IP habe im Laufe der Jahre auch versucht, durch verschiedene Veränderungen den Beschwerdeprozess zu verbessern. Ein IP-Mitglied gibt an, dass das IP im Jahr 2015 damit begonnen habe, eine Tabelle mit den Untersuchungsergebnissen mit den Beschwerdeführenden zu teilen, bevor der Untersuchungsbericht veröffentlicht wird, damit diese wissen, auf welcher Grundlage die Management-Aktionspläne erstellt werden. Dies sei wichtig, da ansonsten ein völliges Informationsungleichgewicht herrsche. Dies sei formell nicht vorgesehen, wurde jedoch auf Initiative des IP mit CODE abgestimmt und seitdem fortgeführt (I.20: 432–446).

Man habe in zwei Beschwerdefällen²⁸ auf eine *Management Response* innerhalb der vorgesehenen 21 Tage verzichtet, um dem Management die Möglichkeit einzuräumen mit den Beschwerdeführenden Abhilfemaßnahmen zu vereinbaren, die zu einer schnellen Lösung der Probleme führen könnten. Auf Grundlage zahlreicher Interaktionen zwischen OPCS und der Rechtsabteilung habe man sich darauf geeinigt, den *Pilot for Early Solutions*²⁹ im Rahmen von drei geeigneten Beschwerdefällen durchzuführen. Man erhoffte sich, dass dadurch die Probleme schneller und effektiver gelöst werden könnten (I.11: 89–105).

Ein IP-Mitglied sagt zudem aus, dass das IP vom Exekutivdirektorium gebeten wurde, einen *Follow-up*-Projektbesuch durchzuführen. Dies sei aber kein formelles *Monitoring* gewesen, da man dafür kein Mandat hatte. In Absprache mit dem Exekutivdirektorium hatte man dennoch zusätzliche Feldbesuche durchgeführt. Deren Zielsetzung war es, dem Exekutivdirektorium eine unabhängige Einschätzung im Hinblick auf die Wirkungsweise der vom Management erstellten Abhilfemaßnahmen zu ermöglichen. Solche *Follow-up*-Projektbesuche erfolgten u. a. in Yacyretá 2002³⁰ und in Mumbai 2004³¹ (I.34: 414–422).

5.2.1.4 *Bureaucratic Politics* um die Personalrekrutierung

Ein IP-Mitglied, welches bei mehreren Personalrekrutierungen für das IP teilgenommen hat, sagt aus, dass der erste *Executive Secretary* Eduardo Abbott durchgesetzt habe, dass IP-Mitglieder nicht als *Consultants* angestellt würden, sondern unabhängige Verträge (*Independent Assignments*) erhielten. Das IP berate das Exekutivdirektorium bei der Auswahl

27 IP-Beschwerde Nr. 82: Protection of Basic Services Program Phase II Additional Financing and Promoting Basic Services Phase III Project (Äthiopien, 2012).

28 IP-Beschwerde Nr. 91 (Nigeria, 2013) und Nr. 95 (Paraguay, 2014).

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

30 IP-Beschwerde Nr. 26: Reform Project for the Water and Telecommunications Sectors (Argentinien und Paraguay, 2002).

31 IP-Beschwerden Nr. 32, 33 und 58: Mumbai Urban Transport Project (Indien, 2004/2009).

der Panel-Mitglieder und das Exekutivdirektorium wiederum schlage dem Präsidenten zwei Personen vor. Letztlich entscheidet der Präsident der WB (I.27: 240–250). Neben dem Vorsitzenden des IP und zwei Vertreterinnen des Exekutivdirektoriums säßen noch zwei Personen aus dem oberen Management und der *Rechtsabteilung* sowie der *Managing Director* und Vertreterinnen der Personalabteilung im Auswahl Ausschuss. Es gebe keine Beteiligung der Zivilgesellschaft und auch der Vorsitzende des IP habe im Auswahl Ausschuss nur eine beratende Funktion und kein Stimmrecht. In den Anfangsjahren galten *End of Career and Seniority* als wichtige Kriterien für die Auswahl. Wenn sich jemand bereits am Ende der Karriere befand, bräuchte sie keinen Job mehr bei denjenigen zu suchen, mit denen sie zusammenarbeite. Man könne in den letzten Jahren einen Trend erkennen, dass die IP-Mitglieder immer unerfahrener würden (I.8: 259–262, 318–321).

Das IP-Mitglied kritisiert, dass eine Liste mit der engeren Bewerberinnenauswahl dem Auswahl Ausschuss vorgelegt werde, es jedoch nicht klar sei, nach welchen Kriterien die anderen Bewerberinnen ausgeschieden seien. Wenn man nicht persönlich von einer Bewerbung wüsste, würde man dies nicht erfahren. Dies berge die Gefahr, die Unabhängigkeit des IP zu beeinflussen. Es habe sich bspw. eine ehemalige Europäische Ombudsperson auf eine Stelle beim IP beworben. Diese sei unverständlicherweise nicht einmal in die engere Auswahl gelangt (I.8: 263–278). Es werden weitere hochqualifizierte Bewerberinnen beschrieben, die es ebenfalls nicht in die engere Auswahl schafften. Eine dieser Bewerberinnen habe versucht, bei der WB zu erfahren, welches die zusätzlichen Kriterien seien, nach denen ausgewählt werde. Sie habe nie eine Antwort erhalten. Zu wissen, dass derart hochqualifizierte Personen nicht in die engere Auswahl kämen, mache Sorgen im Hinblick auf den Prozess. Es gebe keine unabhängige Überprüfung der Kandidatinnen (I.8: 279–286, 750–760; I.10: 1014–1022).

Ein IP-Mitglied kritisiert vor allem das Fehlen zivilgesellschaftlicher Vertretung vor dem Hintergrund, dass bspw. die Rechtsabteilung am Auswahlprozess beteiligt sei. Dies sei ein klarer Interessenskonflikt (I.10: 998–1004). Ein weiteres strukturelles Problem sei, dass das Auswahlgremium zu sehr durch das Management beeinflusst sei. Zumindest habe man im Jahr 2018 die Zusammensetzung dahingehend geändert, dass nun mehr EDs teilnehmen (I.11: 324–330).

Ein ehemaliges IP-Mitglied kritisiert, dass die Stelle des *Executive Secretary* auf fünf Jahre befristet sei und dann nur um zwei Jahre verlängert werden könne. Danach müsse man sich neu bewerben. Im besten Fall habe man Bewerberinnen, die am Ende der Karriere seien und es aus Überzeugung täten. Wenn dies nicht der Fall sei, bewürben sich jüngere, die selbst interne befristete Stellen oder noch keine Vorerfahrung hätten. Diese Gruppen seien häufig nicht geeignet und das wüsste das Management. Selbst wenn die Menschen sehr engagiert seien, bräuchte man Jahre, um die richtigen Kontakte zu etablieren und um zu verstehen, wie diese Bürokratie funktioniere. Sie habe den Eindruck, die Stelle des *Executive Secretary* solle untergraben werden und deutet dies als Angriff auf die Unabhängigkeit des IP (I.8: 159–184).³²

Ein anderes IP-Mitglied spricht sich hingegen vor dem Hintergrund, dass sich durch den neuen ESF vieles geändert habe, dafür aus, dass auch die Position des *Executive Se-*

32 Die Stelle der *Executive Secretary* wurde im Zuge der *IP-Toolkit-Reform* abgeschafft. Siehe Kapitel 6.5.2.

cretary extern besetzt werden solle. Es sei bisher nur bei der WB so gewesen, dass sich diese auf eine interne Kandidatin berufen habe, die die WB bereits sehr gut kennt. Es gäbe keinen Grund zur Annahme, dass nicht auch eine externe Person die neuen Prozesse erlernen könne (I.10: 982–992). Ein Mitglied des Exekutivdirektoriums gibt an, dass es schwierig sei, die richtige Balance zu finden im Hinblick auf die Auswahl der IP-Mitglieder: »There has been a tendency the past 25 years for some board members to see the panel as the Trojan horse of civil society. And so you have to be careful that if the selection process is too much it creates the impression of this as a civil society generated candidate, that person will face credibility problems« (I.35: 203–206).

Im nächsten Abschnitt folgt die Darlegung der Codierungsergebnisse im Hinblick auf die Rolle von *Leadership* für die Möglichkeiten des IP zum OL beizutragen.

5.2.2 Zur Rolle von *Leadership* für Organisationslernen

Eine externe Expertin merkt an, dass sich Verhaltensänderungen in IOs nur durch externen politischen Druck und Reputationsrisiken erzeugen ließen. Politischer Druck bringe einzelne Führungspersonlichkeiten dazu, einem Problem Aufmerksamkeit zu widmen und den Druck in direktes institutionelles Handeln zu übersetzen. Dabei hänge das Ausmaß der Reaktion stark vom potenziellen Reputationsrisiko ab, welches damit für die Institution einherginge. Aber auch in Krisensituationen bedürfe es der richtigen Personen an den richtigen Stellen, die Veränderungen vorantreiben können (I.18: 80–96).

Zwei IP-Mitglieder heben hervor, dass die WB keine monolithische Institution sei, sodass sich kaum generelle Aussagen treffen ließen (I.34: 197–198), und dass persönliche Überzeugungen äußerst wichtige Faktoren für die Zusammenarbeit seien (I.11: 520–523). Ein CAO-Mitglied betont, dass insbesondere in multilateralen Institutionen wie der WBG viele unterschiedliche Charaktere mit unterschiedlicher Geschichte aufeinandertreffen und dass die vielen persönlichen und politischen Erwartungen OL zu einer schweren Aufgabe machen (I.9: 37–43).

5.2.2.1 *Leadership* im Inspection Panel

Insbesondere die Besetzung des ersten IP wurde vielfach in Bezug auf *Leadership* hervorgehoben. Ernst-Günther Bröder hatte zuvor als Präsident die Europäische Investitionsbank (EIB) geleitet und deshalb Erfahrung im Umgang mit EDs und Managerinnen. Als Vorsitzender des IP³³ stand er hierarchisch auf der Ebene der VPs und konnte aufgrund seiner Erfahrung und seines Status sehr effektiv agieren (I.34: 96–102). Neben Ernst-Günther Bröder bestand das erste IP aus Alvaro Umamo, dem ersten Umweltminister von Costa Rica, sowie Richard E. Bissell, einem US-Regierungsbeamten³⁴. Das erste IP sei auch hinsichtlich der Erstellung der Arbeitsprozesse unabhängig gewesen. Zu Beginn habe man kaum detaillierte Anweisungen vom Exekutivdirektorium erhalten, also habe man sich alle Verfahren selbst geschrieben, die zunächst auch nicht genehmigt werden mussten (I.36: 45–52).

33 Siehe Anhang für eine Auflistung aller bisherigen IP-Mitglieder.

34 US Agency for International Development/US-Finanzministerium.

Ein IP-Mitglied gibt an, dass das erste IP viel Zeit damit verbracht habe, mit dem *General Counsel* zu sprechen, den EDs und auch dem WB-Präsidenten. Es habe sich immer gelohnt. Man müsse sich dies aber zutrauen. Auch beim IP-Berichtswesen gehe es um Prestige. Wenn ein IP-Bericht fertiggestellt sei und zum Exekutivdirektorium gehe, sei das ein politischer Prozess. Es müssten also Personen im IP sein und insbesondere die Vorsitzende, die sich mit dieser Art von Politik wohlfühlten und nicht davon abgeschreckt seien (I.36: 151–160). Eine Projektbeteiligte merkt an, dass die IP-Mitglieder eine entscheidende Rolle spielen, da sie entscheiden, welche Aspekte der Bericht enthalte und welche nicht (I.21: 15–20).

Eine Projektbeteiligte kritisiert, dass die Vorsitzenden des IP in der Vergangenheit teilweise arrogant und legalistisch agiert hätten. Man habe zu oft Verschwörungen aufseiten des Managements vermutet und nicht berücksichtigt, dass die Umstände meist deutlich komplizierter gewesen seien. Gleichwohl sie anmerkt, dass das Management durchaus versucht habe, Fehler gegenüber dem IP zu verschleiern (I.37: 235–248). Ein IP-Mitglied hingegen hebt die legalistische Vorgehensweise einer ehemaligen Vorsitzenden als gewinnbringend hervor. Jeder Zweifel sei untersucht worden. Dadurch habe man aber priorisieren müssen, welche Aspekte berücksichtigt würden. Dies habe man in Abstimmung mit den Beschwerdeführenden durchgeführt (I.27: 199–205). Eine weitere Projektbeteiligte kritisiert den früheren Schwarz-Weiß-Ansatz dahingehend, dass es sich nicht so einfach aussagen lasse, wann eine Richtlinie eingehalten wurde oder nicht. Zum Beispiel sei nicht klar, wie häufig man ein Projekt besuchen solle oder wie viele Beraterinnen man benötige. Dies sei Auslegungssache (I.26: 202–208).

Die Persönlichkeiten seien auch deshalb für die Arbeit eines Beschwerdemechanismus entscheidend, da es fundamentale Unterschiede dahingehend gebe, wie sehr man die Machtungleichgewichte zwischen Beschwerdeführenden und den Banken berücksichtige. Einige glaubten, man müsse nur beiden Seiten zuhören und dann funktionieren der Prozess. Andere Vorsitzende seien sich bewusster darüber gewesen, dass es sich nicht um einen gleichberechtigten Prozess handle. Das mache den Unterschied dahingehend, inwiefern Rechenschaftspflicht erreicht werden könne (I.2: 101–118).

Ein IP-Mitglied gibt an, dass es Eimi Watanabe gelungen sei, die Arbeitsbeziehung zwischen dem IP und dem Management wieder herzustellen. Das IP sei zuvor isoliert gewesen (I.19: 22–27). Eine externe Expertin sagt dementsprechend aus, die IP-Vorsitzende Eimi Watanabe habe fast die Unabhängigkeit des IP geopfert, um wieder eine bessere Beziehung zum Management zu etablieren. Eine neue IP-Vorsitzende und eine neue IP-Exekutivsekretärin seien nötig gewesen, um die Wogen zwischen dem IP und dem Management wieder zu glätten. Das Verhältnis zwischen IP und Management wiederum wirke sich auf das Vertrauen der NGOs gegenüber dem IP aus (I.25: 1057–1066; I.27: 26–108).

Auch die politischen Verbindungen der IP-Mitglieder werden als hilfreich für ihre *Leadership* Rolle erwähnt. Mitte der 2000er Jahre übernahm Edith Brown Weiss den Vorsitz des IP. Sie war Republikanerin mit starken Verbindungen zum Weißen Haus. Sie sei nach Ernst-Günther Bröder die erste Vorsitzende gewesen, der es gelungen sei, starke Beziehungen zum Exekutivdirektorium aufzubauen. Ihr sei es gelungen, durch ihre eigenen Verbindungen zum Exekutivdirektorium, die Rolle des IP innerhalb der WB stark zu machen und außerdem, das Thema Menschenrechte in den institutionellen Diskurs

einzubringen (I.25: 995–1013; I.45: 102–106). Ein IP-Mitglied merkt an, dass die Zusammenarbeit mit EDs insbesondere dann angestrebt werde, wenn eine Reaktion des Exekutivdirektoriums auf einen Management-Aktionsplan verstärkt werden soll (I.5: 274–281). Denn das Exekutivdirektorium diskutiere auf Grundlage der IP-Untersuchungsberichts darüber, inwiefern der Management-Aktionsplan angemessen ist, um die Probleme zu lösen (I.19: 361–363).

Die Rolle der IP-Vorsitzenden sei auch dafür entscheidend, wie mit der Registrierung von Beschwerden umgegangen werde. Die IP-Vorsitzende Eimi Watanabe wurde dafür kritisiert, dass sie versucht habe möglichst viele Beschwerden abzuwenden (I.21: 748–755). Ein-IP-Mitglied kritisiert zudem die Entscheidung, die Beschwerde zu einem Projekt in Nigeria³⁵ im Jahr 2013 nicht zu registrieren und stattdessen den *Early Solutions Approach*³⁶ anzuwenden. Dies sei ein Fehler gewesen, denn alle Kriterien seien erfüllt gewesen, um den Fall zu registrieren (I.8: 363–382). *Leadership* habe somit auch Einfluss auf die Interpretation der Richtlinien und Resolutionen.

Auch der IP-Vorsitzende Gonzalo de la Mata habe versucht das Arbeitsverhältnis zwischen IP und Management weiter zu etablieren, habe aber den Fokus des IP wieder auf die Richtlinienüberprüfung als zentrales Instrument gesetzt, was die Rolle des IP gestärkt habe (I.25: 1081–1085). Darüber hinaus sei es ihm gelungen aus einer zunächst informellen Beratungspraxis, die auf der Grundlage der Erfahrungen aus den Beschwerdefällen schon immer durch das IP getätigt wurde, über die Publikationsreihe *Emerging Lessons Series* eine formelle Beratungsfunktion zu etablieren (I.19: 42–69).

Unabhängig von der Funktion versuchten alle Mitarbeiterinnen der Beschwerdemechanismen im Laufe der Jahre Arbeitsbeziehungen mit *internen Champions* aufzubauen, die daran interessiert seien, dass Veränderungen stattfänden (I.9: 117–122). Ein CAO-Mitglied gibt an, dass ihre Arbeit darin bestehe Wege zu finden, Handeln im Sinne institutionellen Lernens auf den unterschiedlichen Ebenen und Bereichen anzuregen. Das erfolge, indem viele Gespräche und Diskussionen angeregt würden, insbesondere im Anschluss an Workshops und andere Veranstaltungen. Dies diene dazu, Koalitionen zu bilden (I.9: 163–172). Ein IP-Mitglied gibt an, dass sie stets versucht habe die Unterstützung der Vize-Präsidenten für ihre Seminare und Veranstaltungen zu gewinnen. Sie habe sich je nach Zielsetzung mit Personen auf unterschiedlichen institutionellen Ebenen beschäftigt (I.34: 147–149).

Ein CAO-Mitglied gibt an, dass bestimmte Themen aus strategischen Gründen nicht mit der nächsthöheren Ebene diskutiert wurden, da es in manchen Fällen durch die dort vonstattengehenden politischen Prozesse untergehen würde. Deshalb sei es strategisch sinnvoll bestimmte Themen auf derselben Ebene durch Gespräche voranzutreiben. In anderen Fällen hingegen müsse man gezielt VPs ansprechen, um deren Aufmerksamkeit auf das Thema zu lenken. Wenn die VPs bspw. an einem Gespräch oder Workshop

35 IP-Beschwerde Nr. 91: Lagos Metropolitan Development and Governance Project (Pilot – Not Registered) (Nigeria, 2013).

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

teilnehmen, erhalte das Thema größere Aufmerksamkeit. Man wähle die Gesprächspartnerinnen themenspezifisch aus (I.9: 436–444).

5.2.2.2 *Leadership in Projektteams*

Die Rolle des TTLs hat sich im Zuge der Reorganisation im Jahr 1987 stark verändert. Zuvor gab es ein technisches Team, welches die Projekte vorbereitete und zusätzliche *Investment Officers*, die für die Kreditverhandlungen zuständig waren. Nach der Reorganisation wurden die TTLs zudem zusätzlich mit der Kreditverhandlung beauftragt (vgl. IEG 2014: 48). Heute müssten TTLs nicht die technische Fachexpertise mitbringen, aber die richtigen Expertinnen einstellen. Weiter müsse das Arbeitsumfeld geschaffen und aufrechterhalten werden, indem ein Projektteam zusammenarbeite (ebd.: 48).

Im Hinblick auf Lernprozesse innerhalb der WB hebt eine Projektbeteiligte die Schwierigkeit hervor, den komplexen Anforderungen als Individuum gerecht zu werden. Neben dem Wissen im Hinblick auf die Richtlinien wird zudem darauf verwiesen, dass zusätzlich Projektmanagementkompetenzen nötig seien und die Fähigkeit, mit den Menschen vor Ort und mit den Projektpartnerinnen zu kommunizieren und zu verhandeln. Und all dies, so die größte Schwierigkeit, unter Zeitdruck. Eine TTL müsse analytische, partizipatorische, operationelle, länderspezifische und sektorspezifische Aspekte kombinieren. Das seien fünf verschiedene Elemente des institutionellen und des individuellen Lernens, das institutionalisiert und koordiniert werden müsse (I.26: 34–46). Eine IEG-Evaluation adressiert diesbezüglich die Frage, ob die Qualität eines Projekts auf die TTLs oder die Projektteams zurückzuführen sei. Der Bericht bezieht sich auf eine Studie der WB aus dem Jahr 2011, welche zu folgender Schlussfolgerung gelangt:

»There is a strong association between project outcome ratings and the identity of the TTL. Some TTLs work on projects that are consistently rated more highly than projects led by other TTLs. Moreover, »task team leader fixed effects are of comparable importance to country fixed effects in accounting for the variation in project outcomes« (IEG 2015: 22).

Der IEG-Evaluationsbericht *Learning and Results in World Bank Operations* stellt zudem fest, dass die Erfahrung des jeweiligen TTLs entscheidend für die Qualität eines Projekts sei (vgl. IEG 2014: 42). Die Qualität eines Projekts bemisst sich dabei an der Erreichung der für das jeweilige Projekt definierten PDOs. Im zweiten Teil der Evaluation verweist IEG darauf, dass bereits der Wapenhans-Report (1992) feststelle, dass die Erfahrung und Hingabe eines TTLs entscheidend für die Projektqualität seien. Unerfahrene TTLs seien auf Beraterinnen angewiesen, die technische Expertise mitbrächten. Zudem fehle es ihnen an den notwendigen Netzwerken, um auf zusätzliche Unterstützung innerhalb der WB zuzugreifen (vgl. IEG 2015: 28–29). Im Rahmen einer 2014 durchgeführten Mitarbeiterinnenbefragung unterstützen zudem lediglich 14%, dass neue Mitarbeiterinnen ausreichend operative und technische Erfahrungen mitbringen, um als TTL effektiv arbeiten zu können (vgl. IEG 2014: 40–41).

Im Hinblick auf die Arbeit des IP, gibt eine externe Expertin an, dass die TTL die entscheidende Person dafür sei, in Reaktion auf einen IP-Beschwerdebericht die richtigen

Maßnahmen umzusetzen, um so die negativen Einflüsse des Projekts zu beheben oder abzumildern. Das Exekutivdirektorium sei es zwar, welches das verantwortliche Projektteam auf Grundlage des Management-Aktionsplans zur Rechenschaft ziehen müsse, die Umsetzung liege aber vor allem in der Hand des TTLs, weshalb sich auch nichts strukturell ändere (I.1: 536–541).

Eine weitere externe Expertin gibt an, dass TTLs in einer schwierigen Position zwischen WB und Kreditnehmer agierten. Der Kreditnehmer versuche immer, einen möglichst günstigen Kredit mit möglichst wenig Kontrolle auf Projektebene zu erhalten, und die TTLs wiederum müssten sicherstellen, dass die Richtlinien der WB auf Projektebene umgesetzt werden. Es gebe TTLs, die alles versuchten, um die betroffenen Menschen zu berücksichtigen, aber es gebe auch diejenigen, die sich nicht darum kümmerten (I.6: 424–432).

5.2.2.3 *Leadership* im oberen Management

In einer Mitarbeiterinnenbefragung geben mehr als ein Drittel der Befragten an, dass es notwendig sei, dass insbesondere das höhere Management Lernprozesse und Wissensaustausch durch eine erhöhte Aufmerksamkeit und Priorisierung unterstützt. Es bedürfe eines Kulturwandels, weg vom Horten von Informationen hin zu Informationsaustausch, den das höhere Management vorantreiben müsse (vgl. IEG 2014: 70). IEG argumentiert im Hinblick auf die Wechselwirkung zwischen Lerninstrumenten und Anreizen, dass erstere nur dann funktionieren, wenn diese durch das *Senior Management* unterstützt würden und die Anreizsysteme entsprechend ausgerichtet seien: »They won't work as instrumental fixes for an organizational culture that does not reward learning.« (Ebd.: 78) Auf die Wechselwirkung zwischen *Leadership*, Anreizen und Organisationskultur verweist die IEG (2019c) in einer weiteren Evaluation. *Leadership* sei eine notwendige Bedingung dafür, dass Kooperation innerhalb der WB stattfinde. Interviews mit Mitarbeiterinnen verweisen darauf, dass Kooperation nur dann stattfinde, wenn die WB-Länderdirektorinnen diese einfordern würden. Zudem funktionieren Kooperationen besser, je sichtbarer eine Initiative für das höhere Management sei, da Transparenz, klare Ziele und Konsequenzen, den internen Machtkämpfen entgegenwirkten. Dies sei auch die Erklärung dafür, warum es in Krisensituationen (bspw. externer politischer Druck) effektive Zusammenarbeit hervorbringe, da diese durch hohe Entscheidungsträger geleitet und mit hoher Aufmerksamkeit beaufsichtigt würden (ebd.: xvi, 39–40). Im Hinblick auf die Entstehungsgeschichte des IP, sei es letztlich der leitende *Managing Director* Ernest Stern gewesen, der die EDs davon überzeugte, dass die Einrichtung des IP die richtige Reaktion sei (I.3: 157–166).

Eine Projektbeteiligte wirft die Frage auf, welche Rolle das IP spielen könne, die Silos aufzubrechen, in denen gearbeitet werde. Es sei kaum sicherzustellen, dass man in Lernveranstaltungen die richtigen Personen erreiche. Man müsse aber die richtigen Managerinnen erreichen, um sicherstellen, dass diese die entsprechend Themen priorisieren und an ihre Mitarbeiterinnen weitergeben (I.26: 195–201). Ein IP-Mitglied gibt zudem an, dass sie viele Mitarbeiterinnen erlebt habe, die froh über die Rolle des IP waren, da sie nicht die Möglichkeit besaßen dieselben Forderungen zu stellen, wie es das IP tue, da dies durch die Führungskräfte blockiert worden wäre (I.34: 51–57). Ein Mitglied des Exe-

ktivdirektoriums gibt in Bezug auf institutionelle Veränderungen an, dass diese immer von oben beginnen würden (I.15: 792–797).

5.2.2.4 *Leadership im Exekutivdirektorium*

»In principle we are accountable because [...] it goes through the board. That presupposes that the board has the right capacity and second more importantly is actually engaged in wanting to change and hold operations to account.« (I.33: 87–90)

Ein CAO-Mitglied gibt an, dass die entscheidenden Personen für institutionelle Veränderungen noch immer die EDs seien. Damit im Zusammenhang stehe die Rolle des US-Kongresses und des US-Finanzministeriums, die noch immer den größten Einfluss auf die WB haben. Wenn sie wollen, dass bestimmte Reformen umgesetzt werden, passiere dies auch (I.23: 74–78).

Eine externe Expertin gibt an, dass das Exekutivdirektorium im Hinblick auf institutionelle Änderungen der wichtigste Akteur in der WBG sei, da es die Aufsicht über das Management habe (I.6: 176–179). Der Einfluss von Beschwerdemechanismen sei sehr begrenzt im Hinblick darauf, institutionelle Veränderungen direkt anzustoßen. Sie könnten zwar immer ihre Forderungen an das Management stellen, aber solange keine ED diese Forderung unterstütze, passiere nichts. Man benötige eine ED, die sich kümmere (I.4: 576–581).

Einzelne EDs seien für das IP wichtig, um die Management-Aktionspläne zu stärken. Ein Mitglied des Exekutivdirektoriums sagt aus, dass insbesondere im Vorlauf von Sitzungen, in denen die IP-Untersuchungsberichte besprochen würden, vorbereitende Treffen mit dem IP stattfinden (I.15: 51–54). Zudem könnten sie vor der Sitzung hinter den Kulissen zusammenarbeiten, um das Management aufzufordern die Maßnahmen zu stärken. Das Exekutivdirektorium könne das aufgrund der Aufsichtsfunktion direkt einfordern, das IP formal nicht (I.5: 274–279). Eine externe Expertin gibt an, dass das Management den politischen Druck durch die EDs verspüren müsse, um auf die Untersuchungsergebnisse des IP zu reagieren (I.6: 477–482). Im Hinblick auf die Möglichkeiten einzelner EDs das IP zu fördern, ginge es nicht zwangsläufig darum, wie viele Stimmanteil eine einzelne ED habe, sondern um die Fähigkeit Koalitionen zu bilden. Sie berichtet bspw. von einer ED, die lediglich 2% Stimmanteil repräsentierte und dennoch sehr einflussreich war (I.4: 303–311).

Ein Mitglied des Exekutivdirektoriums gibt im Hinblick auf das IP-Verfahren an, dass sie schon häufig erlebt habe, dass Fakten durch das Exekutivdirektorium ignoriert worden seien. Entscheidungen würden nicht zwangsläufig evidenzbasiert getroffen. Umso wichtiger sei es, Verbündete zu haben. Man müsse Mehrheiten bilden, um die Beweise möglichst stark vertreten zu können (I.35: 272–286). Ein Mitglied des Exekutivdirektoriums gibt an, dass der Einfluss der EDs groß sei, aber eher im Hinblick darauf an geeigneter Stelle einzufordern, dass Budgets, Personal, Zuständigkeiten und Richtlinien den Zielsetzungen entsprechend vorhanden seien. Die Feinjustierung und tatsächliche Umsetzung liege jedoch beim Management (I.15: 825–836). Ein Mitglied des Exekutivdirektoriums gibt an, dass die Einflussmöglichkeiten zur Unterstützung der Beschwerdemechanismen nur dann eingesetzt würden, wenn es die Vorsitzenden der Beschwerdemechanismen einforderten. Diese müssten aus strategischen Grün-

den selbst entscheiden, wann sie das Exekutivdirektorium einbeziehen wollen und welche Themen sie intern mit dem Management auskämpfen. Es sei ihnen bewusst, dass sich die Einbeziehung der EDs durchaus negativ auf das Verhältnis zwischen den Beschwerdemechanismen und dem Management auswirken könne (I.13: 369–387).

Hinsichtlich der Rolle der EDs spiele zudem die fachliche Qualifikation eine entscheidende Rolle. Eine externe Expertin gibt an, dass die Expertise der US-ED bzw. ihrer *Alternate Directors* in den letzten Jahren nachgelassen habe. Ihrem Eindruck nach entsenden auch andere Staaten zunehmend EDs, die sich den Themen der Beschwerdemechanismen weniger annähmen (I.45: 63–67). Die ED der USA muss von beiden Kammern des US-Kongresses bestätigt werden, was in der Vergangenheit immer wieder dazu geführt hat, dass die USA über längere Zeiträume keine ED, sondern nur eine Vertretung einsetzte. Zwei externen Expertinnen zufolge sei das Problem mit den EDs, dass deren Verständnis von Beschwerdemechanismen sehr unterschiedlich ausgeprägt sei. Es fehle aufgrund der Wechsel an Expertise über das IP im Exekutivdirektorium und man müsse deshalb Aufklärungsarbeit leisten, bevor sie sich einsetzen könnten. Da die Mitglieder des Exekutivdirektoriums immer wieder wechselten, beginne man immer wieder von vorn (I.17: 334–339; I.22: 468–472). Eine externe Expertin merkt an, dass einige EDs nicht an der Stärkung der Beschwerdemechanismen interessiert seien, jedoch an den Reformprozessen teilnähmen, um sicherzustellen, dass nichts zu ihrem Nachteil verändert werde. Es gebe zudem EDs, die das IP gerne abschaffen würden (I.1: 311–317).

5.2.2.5 Leadership durch den Weltbank-Präsidenten

Eine externe Expertin berichtet, dass die Rolle des WB-Präsidenten nicht immer so einflussreich gewesen sei. Es habe einige gegeben, die hauptsächlich damit beschäftigt gewesen seien, die WB nach außen hin zu vertreten und weniger das Geschäft zu leiten. Meist seien es hohe Managerinnen, die die Richtung der WB vorgäben (I.4: 234–239). Aber wenn sie einen moralischen Kompass hatten und den Wert der Kritik an der WB verstanden, sei das für die Beziehung zum IP förderlich gewesen (I.25: 638–643). Ein IP-Mitglied sagt aus, dass James Wolfensohn während seiner Amtszeit als WB-Präsident (1995 bis 2005) an die Mitarbeiterinnen signalisiert habe, dass wenn Fehler passierten, die bereits durch das IP bekannt seien, ihnen das ihren Job kosten würde (I.36: 200–207). Die Rolle des Präsidenten ist deshalb so wichtig für das IP, da er zudem der Vorsitzende des Exekutivdirektoriums ist. Der Präsident leitet demnach die Sitzungen. Zudem repräsentiert der Präsident den operativen Bereich und habe somit eine wichtige Doppelrolle inne. Ist er nicht anwesend, werde er durch den *Managing Director* vertreten (I.11: 318–323). Die beiden Persönlichkeiten spielen insbesondere im Hinblick auf die Sitzungen, in denen die Beschwerdefälle diskutiert werden, eine bedeutende Rolle. James Wolfensohn habe bspw. immer sichergestellt, dass er an den Vorstandssitzungen teilnehmen konnte, in denen IP-Beschwerden diskutiert wurden. Dies sei ein klares Signal an die EDs und alle anderen in der WB gewesen (I.36: 219–224).

Ein Mitglied des Exekutivdirektoriums gibt an, dass institutionelle Veränderungen immer mehrere Faktoren benötigen. James Wolfensohn war ihrer Aussage nach der erste WB-Präsident, der sich ernsthaft mit der Zivilgesellschaft auseinandersetzen wollte. Dies sei auch entscheidend dafür gewesen, wie die WB auf öffentlichen Protest reagiere (I.35: 234–240). Darüber hinaus sei es wichtig, dass der WB-Präsident öffentliche Ver-

anstellungen des IP mit seiner Anwesenheit unterstütze oder bspw. ein Vorwort für den IP-Jahresbericht verfasse. Dies sende wichtige Signale an das Management (I.34: 60–69). Eine externe Expertin sagt aus, dass es entscheidend sei, ob der Präsident das IP aus Überzeugung unterstütze oder in Reaktion auf den Druck einflussreicher Kreditgeber. Wie die WB-Mitarbeiterinnen auf das IP reagieren, hinge von dieser Botschaft ab (I.22: 441–444). Sie führt fort, dass sich die Kultur nur dann ändern könne, wenn der Präsident verdeutliche, dass Fehler passieren würden und diejenigen, die daraus lernen, belohnt würden. Sie habe noch nie davon gehört, dass ein Präsident einen solchen Ansatz verfolgt habe (I.22: 452–458).

Nachdem ich die Codes des Einflussfaktors *Leadership* dargestellt habe, folgen die Co-diererergebnisse zum Einflussfaktor externer politischer Druck. Eng damit verknüpft sind die Interaktionsverhältnisse zwischen der WB und Akteuren der institutionellen Umwelt.

5.2.3 Externer politischer Druck und Interaktion mit der Umwelt

5.2.3.1 Zur Rolle öffentlichen Protests

Eine externe Expertin hebt die Relevanz öffentlicher Proteste für die Reformbemühungen hervor: »You have to have people in the street. That's always the case« (I.4: 521–522). Die Proteste in den 1990er Jahren während der WB/IWF Jahrestagungen seien so vielfältig gewesen, dass es im Prinzip nur zwei vereinigende Themen gegeben habe. Anti-Globalisierung und Anti-WTO. Die Proteste seien sehr wichtig für die Stärkung der Richtlinien und die Schaffung des IP gewesen, gleichwohl die meisten der Protestierenden wohl sagen würden, dass das IP und die Richtlinien bei weitem nicht alle Probleme der WB lösen werden, womit sie recht hätten (I.25: 854–860).

Ein Mitglied des Exekutivdirektoriums gibt zu bedenken, dass die Mitarbeiterinnen im Jahr 1998 Anweisung hatten in Privatkleidung zur WB zu kommen, damit sie nicht von den Protestierenden erkannt würden. Sie musste sich durch etwa 20.000 Demonstrantinnen arbeiten, um in die WB zu gelangen. Diese Situation habe ihr vermittelt, dass sich die WB ändern und öffnen müsse (I.35: 223–229).

Bei der Jahrestagung in Prag im Jahr 2000 wurde laut einer externen Expertin, zum ersten Mal erzwungen, dass die Richtlinien in mehrere Sprachen übersetzt wurden. In einer Diskussion zur Notwendigkeit der Übersetzung mit Vertreterinnen der WB drohte die Expertin aufgrund dieses Missstands das Gespräch abzubrechen und sich den Protestierenden außerhalb des Gebäudes anzuschließen. Das Gebäude sei zu diesem Zeitpunkt durch Protestierende umstellt gewesen. An der Tür sei sie aufgehalten worden und erhielt die Zusage, dass die Richtlinien übersetzt würden. Die Übersetzung sei für die WB eine Kleinigkeit gewesen, wohingegen der Übersetzung für die Zusammenarbeit der Aktivistinnen mit nicht englischsprachigen Partnerinnen eine hohe Relevanz zukam (I.12: 661–677).

Trotz des immensen öffentlichen Drucks, der durch die Proteste entstand, so eine externe Expertin, habe sie sich auf die Forderungen von Reformen fokussiert. Sie habe damals gedacht, wenn die einzige Forderung sei, die WB zu schließen, warum solle dann irgendjemand zuhören? Das würde nicht passieren. Es sei denn, das ganze System würde zusammenbrechen. Die Abschaffung der WB sei jedoch ein nicht zu erreichendes

des Ziel gewesen: »That ain't gonna happen. Unless you win and you totally overhaul a system which felt like we were doing in those protests. But we weren't even close.« (I.25: 821–826) Es sei zwar gelungen, Vertreterinnen der WB stundenlang in einem Hotel zu belagern. Diese hätten jedoch einzig und allein daran gedacht, wie sie rechtzeitig zum Essen kommen:

Ein CAO-Mitglied gibt an, dass Protest und innere Reformbemühung immer gemeinsam benötigt werden. Es gebe kein Entweder-oder. Sie sei überrascht, dass es zu den Jahrestagungen keine Proteste mehr gebe. Man brauche die Proteste für die Arbeit innerhalb der Institution (I.14: 517–521). Ein Mitglied des Exekutivdirektoriums gibt an, dass es zwar noch Proteste in Einzelfällen gebe, jedoch keinen generellen Aufruf mehr gegen die WB. Dies sei kaum noch möglich, weil die WB reagiert habe. Das Portfolio sei auf Humankapital, Klima und Gender ausgerichtet. Aufgrund der zahlreichen Reformen sei die WB in den Augen vieler zum Verbündeten geworden, was nicht bedeute, dass sie nicht immer noch Probleme hätten. WB-Projekte seien häufig transformativ, sodass diese auch Schaden anrichten. Aber es gebe nicht mehr dieses allgemeine Gefühl, dass die WB falschliege, deshalb sei es so schwer, Menschen gegen die WB zu mobilisieren (I.35: 240–258).

Eine externe Expertin sagt aus, dass die Proteste isoliert nicht besonders erfolgreich seien. Politischer Druck auf nationaler Ebene helfe zwar den EDs dabei auf ihre Kolleginnen einzuwirken, die WB sei jedoch keine demokratische Institution in dem Sinne und reagiere nicht auf die gleiche Weise auf Protest. Protest müsse deshalb stets mit interner Interessenvertretung verbunden werden. (I.6: 295–304).

Es könne von Vorteil sein, wenn die Radikalen und die Reformerrinnen formell nicht als eine Gruppe angesehen würden, da so die radikale Kritik den Reformerrinnen helfe, ihre Forderungen als moderat darzustellen und gleichzeitig die Gesprächskanäle offenblieben. Es gäbe keinen Fortschritt für Reformforderungen, wenn es zeitgleich keine radikaleren Forderungen gäbe. Zugleich würden die radikaleren Positionen die öffentliche Wahrnehmung der Institutionen bestimmen und so den Druck erhöhen (I.7: 624–644). Umso wichtiger sei es, dass sich die Reformerrinnen auch um die Kommunikation und Absprachen mit den radikalen Protestgruppen bemühten und zu einem gewissen Ausmaß abstimmten. Hierzu bedürfe es Menschen, die diese Brücken schaffen und darauf achten würden, dass die Gruppen nicht durch die Institution gespalten werden. Helfen könne dabei das Verständnis der unterschiedlichen Strategien als Bausteine, die alle notwendig seien (I.12: 645–660; I.7: 415–441).

Eine externe Expertin merkt an, dass sie die Proteste, Aktivismus, Kommunikation, Politikberatung und die Treffen mit Vertreterinnen der WB und Politik als Werkzeuge betrachtete, die alle notwendig seien. Keines der Werkzeuge sei wichtiger als das andere, sondern nur in ihrer Kombination würden sie ihre Wirkung entfalten. Zudem seien viele froh, sich nicht mit den Vertreterinnen der WB treffen zu müssen, sodass die Rollenaufteilung meist leichtfällt. Es sei entscheidend, dass man sich auf Minimalprinzipien einige, die eine lose Koalition zusammenhielten, aber nicht die jeweiligen Dynamiken lähmen (I.25: 798–809). Ein weiteres wichtiges Element sei es Menschen, die negativ von der Kreditvergabe der WB betroffenen sind, Treffen mit Vertreterinnen der WB zu ermöglichen (I.4: 75–78). Die Kampagnen zu konkreten Projekten seien dabei stets mit den

Reformbemühungen abgestimmt worden. Ersteres zielte darauf ab, politischen Druck zu erzeugen, um darauf aufbauend spezifische Reformen einzufordern (I.12: 645–660).

Eine externe Expertin kritisiert die WB dafür, dass sie ihre Jahrestagungen an Orten veranstalten würden, die nur schwer erreichbar seien und behauptet, dass man sich die Orte auch danach aussuche, ob man gut beeinflussen könne, wer ein Visum erhalte und wer nicht. Sie nennt Bali als Beispiel einer WB-Jahrestagung und den G20-Gipfel in Argentinien. Man könne die Visaprozesse dort so lange hinauszögern, dass viele kritische Gruppen nicht teilnehmen können (I.22: 603–610).

Eine Projektbeteiligte konstatiert, dass es ohne NGOs keine Veränderung innerhalb der WB geben würde. Es habe immer etwas mit dem Druck von außerhalb der Institution zu tun (I.33: 292–298). Die WB, so eine externe Expertin, habe nur dann gehandelt, wenn sie politisch dazu gezwungen wurde (I.4: 166–169). Es brauche etwas, das die Trägheit einer Institution aufbricht. Die Frage der Rechenschaftspflicht adressiere dabei nicht nur die Führung der Institution, sondern auch die Frage, ob sich die Institutionen an neue Realitäten und Herausforderungen anpassen könnten. Was die Proteste der 1990er Jahre verändert hätten, sei, dass die WB nicht nur rechenschaftspflichtig gegenüber ihren Aktionären sei, sondern dies nun auch gegenüber den Menschen in den Projektgebieten unter Beweis stellen müsse (I.5: 29–37). Ein großer Misserfolg sei immer ein Schock, der die Effektivität der Institution in Frage stelle. Die Schaffung des IP sei ein typischer Fall, in dem ein großer Misserfolg das Potenzial gehabt habe, Fortschritte zu bewirken. Das passiere jedoch nicht automatisch, sondern sei abhängig von den beteiligten Personen und deren Haltung (I.21: 25–31).

5.2.3.2 Strategische Finanzierung von NGOs

Während sich im Laufe der Jahre immer mehr NGOs mit menschenrechtlichen Aspekten befassen, sei das relative Gewicht eines WB-Schwerpunkts unter den öffentlichen Interessengruppen geringer als in den 1990er Jahren. Die WB werde weniger unter die Lupe genommen als früher (I.16: 478–496). Es gebe zwar noch NGOs, die in der Lage seien, zu einem Projekt zu arbeiten, aber der entscheidende Indikator sei, wie viele Mitarbeiterinnen es gebe, die spezifisch zu einem Thema arbeiten. In den 90er Jahren seien mehr WB-Advocacy-Stellen finanziert worden, die sich auch explizit um die europäischen EDs gekümmert haben (I.30: 145–156). In den 90er Jahren stand die WB dermaßen im Fokus der Stiftungen, dass man in nahezu jedem einflussreichen Mitgliedsstaat NGOs finanzieren konnte. Man brauchte keine Strategie, sondern das Ziel, die WB zu beeinflussen, war klar (I.7: 450–473). Auf dem Höhepunkt der WB-Kampagnen hätten mehr als zehn NGOs mit mindestens jeweils einer Vollzeitmitarbeiterin zu WB Themen gearbeitet (I.4: 136–142).³⁷

Die NGOs begannen sich gegen Ende der 1990er Jahre auf verschiedene Institutionen aufzuteilen. Die IFC und andere regionale *Entwicklungsbanken* seien in den Fokus gerückt. Zudem habe man zu Exportkreditagenturen und bilateralen Agenturen der OECD-Länder gearbeitet. Insgesamt hätten sich die Gruppen, die in den 1990er Jahren

37 In den USA waren dies die National Wildlife Federation, der World Wildlife Fund (WWF), ICN, Nature Conservancy, Conservation International (CI), Greenpeace, Friends for the Earth und Sierra Club.

ihren Fokus auf die WBG legten, auf viele andere Institutionen verteilt, sodass man nicht mit derselben Intensität die Themen habe bearbeiten können. Zudem hätten sich die Finanzierungsquellen der Gruppen diversifiziert (I.25: 6–15).

Auch die Stiftungen schienen die WB nicht mehr als relevant zu betrachten. Man fokussierte sich zunehmend auf nationale Belange. Außerdem seien einige NGOs von der WB kooptiert worden. WWF, CI und *Nature Conservancy* hätten Geld von der WB erhalten, um an Projekten zu arbeiten und konnten so unmöglich weiter an den Reformen arbeiten (I.4: 143–157). Die externe Expertin gibt zudem an, dass die Stiftungen und finanzstarke NGOs hinsichtlich der strategischen Finanzierungen Fehler gemacht hätten. Man habe zu häufig darüber nachgedacht, die eigene NGO zu finanzieren, um zu wachsen, anstatt strategisch wichtige Partner zu stärken (I.4: 733–740).

5.2.3.3 Zur Rolle des US-Kongresses und Finanzministeriums

In den 1990er Jahren, so ein Mitglied des Exekutivdirektoriums, gab es mehrere EDs, die sich kontinuierlich mit dem IP beschäftigten mussten, weil ihre Regierungen Fragen gestellt und entsprechend politischen Druck erhalten haben. Dies habe sich verändert (I.35: 57–60).

Eine externe Expertin gibt an, dass es in all den Jahrzehnten, in denen die WB kritisiert wurde, nur die direkte Drohung seitens des US-Kongresses war, das Geld zu kürzen, was funktionierte. Dafür wiederum bedurfte es große internationale mediale Aufmerksamkeit, die durch die NGOs erzeugt wurde. So würden die politischen Kosten, für das Nichtstun aufseiten der Entscheidungsträgerinnen, in die Höhe getrieben (I.3: 154–156, 235–245, 1075–1078). Viele Reformen hätten also auf dem Modell basiert die US-Regierung, insbesondere das Finanzministerium (US-Treasury), dazu zu bringen, bestimmte Reformen innerhalb der WB einzufordern. Gleichwohl der Stimmanteil der USA in den letzten Jahren sinke, sind sie immer noch größter Anteilseigner (I.4: 120–125).³⁸

Eine externe Expertin berichtet, dass sie häufig bei den Republikanerinnen bessere Verbündete gefunden habe, da sie bereit waren, der WB Finanzmittel zu kürzen. Die Republikanerinnen hätten dabei den Schutz der Umwelt und Armutsreduzierung zwar nur als Vorwand für ihre politischen Ziele genutzt. Dies bewirkte aber, dass Demokratinnen und die WB handeln mussten. Die externe Expertin merkt an, dass sie für dieses Vorgehen scharf kritisiert worden sei (I.3: 692–727). Einer externen Expertin zufolge sei die Ursache hierfür, dass es bei den Republikanerinnen eine große Gruppe gäbe, die darauf aus sei, das Geld für *Entwicklungshilfe* zu verringern und den Einfluss der WB zu beschränken. Dies sei einerseits hilfreich, um politischen Druck zu erzeugen aber auch riskant, wenn sich die Mehrheitsverhältnisse wieder ändern (I.45: 77–82). Vor diesem Hintergrund sollten NGOs aufhören zu viele Berichte zu schreiben und sich stattdessen darum bemühen, politische Verbündete zu gewinnen, die tatsächlich Entscheidungen beeinflussen und treffen könnten (I.3: 692–694). Ein weiteres IP-Mitglied gibt an, dass die Rolle des IP während ihrer Zeit beim IP durch die republikanische Regierung

38 Stimmanteile IBRD 10/2021: USA 15,86%; Japan 7,45%; China 5,06%; Deutschland 4,25%; Frankreich 3,93%; UK 3,93%. Stimmanteile IDA 10/2021: USA 9,96%; Japan 8,36%; UK 6,76%; Deutschland 5,35%; Frankreich 3,81%; China 2,25%. Verfügbar unter: <https://www.worldbank.org/en/about/leadership/votingpowers> (letzter Aufruf: 30.08.2023).

deutlich gestärkt wurde. Die Republikanerinnen hätten viel Druck auf das Management ausgeübt (I.8: 906–917). Eine externe Expertin gibt zu bedenken, dass man nicht allzu oft die Zustimmung für die jährlichen Budgets zurückhalten könne, weil man nicht alle Empfängerinnen bestrafen wolle, nur weil das Management Fehler mache (I.45: 50–52). Über das *Financial Committee* und das *IDA-Replenishment* ließe sich zudem nur alle drei Jahre richtig Druck ausüben. Verhandlungen würden aber schon vorher zwischen WB und US-Finanzministerium stattfinden (I.45: 45–48). Interessant sei, dass es in den USA parteiübergreifende Unterstützung für die Beschwerdemechanismen gebe, aber nicht für die Frage, ob man fossile Energien fördern solle (I.16: 582–585).

Eine externe Expertin berichtet, dass sie sich mit Mittleleuten getroffen habe, wenn es um Reformforderungen ging. Wenn Gesetzesvorschläge (*Bills*) formuliert werden sollten, habe sie sich die Forderungen der NGOs eingeholt, mit dem US-Finanzministerium verhandelt, dann mit der WB und sich anschließend nochmal mit den NGOs abgestimmt. Sobald sie eine Liste mit kompromissfähigen Forderungen für alle hatte, wurde der Gesetzesentwurf erstellt. Die NGOs hätten dann manchmal zusätzliche Politikerinnen konsultiert, um Zusatzartikel (*Amendments*) einzufordern, falls sie nicht ganz zufrieden waren (I.45: 69–75). Die NGOs würden es ihr ermöglichen, ein Auge auf die WB zu werfen. Diese verstünden es sehr gut, sie in kritischen Momenten einzubinden. Sie könne sich nicht bei jedem Projekt politisch aktiv werden, da die WB ja nur ein kleiner Teil ihrer Arbeit sei (I.45: 31–34).

Ein Einflussmittel seitens der Politik sei es, Briefe an die WB zu schreiben, um Erwartungshaltung gegenüber den Präsidenten zu verdeutlichen und um zu signalisieren, dass man aufmerksam hinschauen (I.45: 40–43). Die WB sei in ihren Rekrutierungsstrukturen sehr festgelegt. Veränderungen herbeizuführen, die neue Anreize mitbringen, sei nur schwer erreichbar. Das einzige Mittel, was bisher funktioniert habe, sei öffentliche Aufmerksamkeit und damit einhergehender politischer Druck, so wie bereits bei der Entstehung des IP. Ein hoher Prozentsatz institutioneller Veränderungen komme von außen und ein geringerer Anteil von innen (I.18: 107–117).

5.2.3.4 Zur Rolle des Deutschen Bundestags

Der Deutsche Bundestag soll als weiteres Beispiel dienen, um die Rolle der Mitgliedsstaaten zu erläutern. Die Mitgliedsstaaten der WBG entsenden Gouverneure und EDs als Repräsentantinnen. Im Falle Deutschlands fungiert die leitende Ministerin des BMZ als Gouverneurin im Gouverneursrat.³⁹ Das BMZ stellt zudem die ED. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) wiederum stellt den *Alternate Director*. Zudem wird die ED durch derzeit sechs Beraterinnen unterstützt, die in der Regel vom BMZ und der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) entsendet werden.

Im Hinblick auf die parlamentarische Verschränkung muss das BMZ einerseits auf Anfragen des Parlaments reagieren und ist zudem dafür verantwortlich, die befassen Ministerien und Ausschüsse im Bundestag themenspezifisch zur Arbeit der WB einzubinden. Das kann das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) sein, wenn es um den Weltentwicklungsbericht geht oder das BMF bei Fragen zur Budgeterhöhung.

39 Website BMZ: <https://www.bmz.de/de/ministerium/internationale-organisationen/weltbank> (letzter Aufruf: 30.08.2023).

Das BMZ-Referat 413 ist für die WB zuständig und koordiniert Aufgaben und Anfragen innerhalb des BMZ an die zuständigen Referate.⁴⁰ Zur Klärung projektspezifischer Anfragen werden u. a. die zuständigen Länderreferate eingebunden. Innerhalb des WB-Referats befasst sich eine zugewiesene Referentin mit den Beschwerdemechanismen der WBG.

Das Stimmverhalten im Exekutivdirektorium wird mit den befassten Ministerien abgestimmt. Die ED sei nicht direkt weisungsbefugt, wie es eine Botschafterin sei, dennoch seien die Empfehlungen aus dem BMZ handlungsweisend. Da Entscheidungen häufig spontan getroffen werden müssten, ließen sich nicht alle Entscheidungen abstimmen. Das Abstimmungsverhalten in Bezug auf Projekte sei wiederum sehr konkret. Die Beraterinnen führten zudem Vorgespräche mit dem Management vor den Abstimmungen und holten sich hierfür vom BMZ Fragen und Sprechpunkte ein, die vor der Abstimmung geklärt und an das BMZ zurückgemeldet würden. Projekte sollten der ED zwei Wochen vor Abstimmung vorliegen. Dies sei, wenn die Frist eingehalten würde, bereist sehr knapp bemessen, da in wichtigen Fragen mehrere Ministerien und deren Referate einbezogen werden müssten. Wenn dann noch der Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und *Entwicklung* (AWZ), der Haushaltsausschuss oder der Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe eingebunden werden müssten, würde es zeitlich knapp. Wenn von dieser Seite Fragen aufkämen, müssten diese beantwortet werden. Die Ausschüsse des Bundestags seien jedoch eher selten befasst (I.15: 517–572).

Wenn wiederum Anfragen von Seiten der NGOs an das BMZ herangetragen würden, obliege es dem BMZ, die Expertise des Exekutivbüros einzuholen. Meistens würden die Anfragen auch nicht komplett geteilt, sondern lediglich die spezifischen Fragen, zu denen man Informationen benötige (I.15: 563–569). Ein Mitglied des Exekutivdirektoriums erwähnt die Beantwortung der Briefe, die durch NGOs an Abgeordnete adressiert werden, als eine ihrer Aufgaben. Diese wirken sich direkt auf ihr Handeln aus (I.31: 55–58). Die NGOs spielten eine zentrale Rolle. Die Intensität der Zusammenarbeit mit dem Parlament variere, je nachdem, wie sehr die Individuen in den Ausschüssen die Arbeit der WB beobachten und wie sie ihre Handlungsbefugnis auslegen würden. Thematisch überwiegen Anfragen zum Klimawandel und Budgetfragen. Das IP und der CAO stünden weniger im Fokus. Auch der AWZ befasse sich bisher kaum mit den Beschwerdemechanismen. Hingegen rücke das Engagement in fragilen und Konfliktstaaten in den Mittelpunkt. Hierbei sei das Auswärtige Amt (AA) stark involviert. Die Nachfragen aus dem Parlament bestimmten, wie viel politische Aufmerksamkeit den unterschiedlichen Themen zukomme (I.15: 577–594). Insbesondere schriftliche, kleine und große parlamentarische Anfragen könnten nicht ignoriert werden. Diese würden politischen Druck erzeugen (I.16: 568–573). Entscheidend für die Vorbereitung seien hier die Mitarbeiterinnen der Bundestagsabgeordneten, die die inhaltliche Arbeit leisteten. Diesbezüglich merkt eine externe Expertin an, dass man im Hinblick auf Umweltthemen nicht nur mit Sozialdemokratinnen und Grünen sprechen dürfe. In der Vergangenheit seien häufig die Konservativen engagierter im Hinblick auf Umwelt- und *Entwick-*

40 Organisationsplan BMZ: <https://www.bmz.de/resource/blob/16042/b85ac8c9a2c8ad366413e58662c3eeb4/organisationsplan-bmz-data.pdf> (letzter Aufruf: 30.08.2023).

lungsfragen gewesen (I.3: 731–733). Konkrete Anfragen zu Projekten würden dann über das BMZ an die deutsche ED geschickt, welche wiederum direkt mit der verantwortlichen TTL in Kontakt trete, um aktuelle Informationen einzuholen. Da das Exekutivdirektorium das Management beaufsichtigt, muss die TTL die Anfragen beantworten und sich folglich mit den Bedingungen vor Ort auseinandersetzen. Dies kann eine enorme Wirkung erzeugen (I.3: 1115–1148).

Im Hinblick auf die Ausrichtung der deutschen *Entwicklungspolitik* innerhalb der WBG übt eine externe Expertin scharfe Kritik sowohl am Finanzministerium als auch am Wirtschaftsministerium. Letzteres bezeichnet die Expertin als »private piggy bank for Siemens and other major corporations« (I.3: 216). Die wirtschaftlichen Interessen, insbesondere einer Exportnation wie der Bundesrepublik Deutschland, hätten höchste Priorität (I.3: 213–220).

Andere Staaten nähmen die Beschwerdemechanismen politisch stärker wahr. Es gebe die Grundhaltung, dass man möglichst starke Beschwerdemechanismen habe wolle, aber es gebe wenig Detailpositionen, die regelmäßig diskutiert würden (I.13: 574–589). Auch ein IP-Mitglied gibt an, dass die deutschen EDs nie so engagiert waren, wie man das hätte annehmen können. Sie hätten nie positive Veränderungen blockiert, aber man habe den Eindruck vermittelt, dass es andere Prioritäten gebe und dass deshalb nicht immer alles politische Kapital in die Stärkung des IP investiert wurde (I.36: 113–120).

Ein Mitglied des Exekutivdirektoriums merkt an, dass die Rolle der einzelnen EDs stark davon abhängt, welche Rolle die *Entwicklungspolitik* im eigenen Land spiele. In Indien bspw. sei *Entwicklungspolitik* stärker an die Regierung geknüpft, als dies in der Bundesrepublik Deutschland der Fall sei (I.31: 10–17). Man könne ja vermuten, wenn die Bundesrepublik Deutschland Teilhaber in verschiedenen MFIs sei, dass dies dazu führe, dass man überall ähnliche Standards einbringe. Dies sei jedoch von den zuständigen Personen und deren Auftrag abhängig. Für die AIIB sei bspw. das Finanzministerium zuständig und nicht das BMZ. Dies erschwere bereits eine kohärente Ausrichtung (I.15: 874–890).

5.2.3.5 Interaktion zwischen NGOs und Exekutivdirektorium

Die formalen Interaktionen zwischen NGOs und dem Exekutivdirektorium fänden vor allem im Kontext der Jahrestagungen statt. Der Austausch sei für die EDs wichtig, da die NGOs Expertise mitbringen und Informationen zu lokalen Auswirkungen der Projekte zur Verfügung stellen (I.15: 620–632). Ein Mitglied des Exekutivdirektoriums gibt an, dass man nicht jede Sprache von den potenziell betroffenen Menschen sprechen könne. Durch die NGOs ergebe sich die Möglichkeit, Informationen zu prüfen und abzuwägen, welche weiterverfolgt werden sollten (I.15: 760–765).

Man könne sich heute nicht mehr leisten, den NGOs gegenüber nicht offen zu sein. Die Interaktion sei davon abhängig, wie viel Verständnis die NGOs für die unterschiedlichen Rollen mitbrächten. Solange jede verstehe, dass jede ihre Rolle zu spielen habe und ihren Beitrag leisten könne, funktioniere das sehr gut. Man könne nicht eins-zu-eins Forderungen von der Zivilgesellschaft umsetzen, eben weil es noch so viele andere Faktoren zu berücksichtigen gebe, die der jeweiligen Regierungen sowie die Interessen der 24 anderen Exekutivdirektorinnen. Solange dies berücksichtigt werde, die Vertraulichkeit nicht gebrochen werde und auch die Grenzen anerkannt würden, was bspw. die Freiga-

be von Information angehe, gebe es keinen Grund, sich nicht regelmäßig mit NGOs zu treffen (I.15: 635–649).

Ein Mitglied des Exekutivdirektoriums sagt, dass sich die NGOs professionalisiert hätten. Der gesamte Gesellschaftsdiskurs sei anders geprägt als in den 1990er Jahren. Die NGOs hätten die Spielregeln internalisiert, um Gehör zu finden. Dies wiederum könne den Effekt haben, dass sie radikalere Positionen nicht mehr so häufig vertreten oder anderweitig für Aufruhr sorgen würden. Es sei ein weniger aufsehenerregender und gezielterer Diskurs (I.15: 673–688). Die NGOs seien sehr genau über die Vorgänge innerhalb der WB informiert und stimmten ihre Interventionen sehr gut ab, um bestimmte Themen einzubringen. Zudem werde mehr Druck über die Regierungen auf die einflussreichen EDs erzeugt und weniger direkt innerhalb der WB selbst. Man spüre das zunehmend. Dies könnte auch daran liegen, dass sich die Rolle des Präsidenten geändert habe (I.15: 676–706).

Im Hinblick auf die Wirkungsweise der Beschwerdemechanismen sei entscheidend, inwiefern das Management den Druck verspüre, auf die Arbeit der Beschwerdemechanismen zu reagieren. Ein Großteil des Drucks werde durch externe Gruppen über die EDs erzeugt. Man müsse dafür sorgen, dass sich die EDs für die Beschwerdemechanismen einsetzen. Dies sei die Rolle der NGOs. Indem die NGOs u.a. problematische Projekte aufzeigen oder Informationen zur Verfügung stellen, die dem Exekutivdirektorium nicht vorliegen, müssten die EDs aktiv werden. Diese gingen in solchen Fällen sowohl auf das Management als auch auf das IP zu (I.6: 95–98, 477–482). Diese Funktion sei insbesondere vor dem Hintergrund relevant, dass die EDs alle zwei bis drei Jahre wechseln. Die Zusammensetzung des Exekutivdirektoriums ändert sich somit fortwährend. Da viele der neuen Mitglieder des Exekutivdirektoriums nichts über das IP wüssten, müssten die NGOs institutionelles Wissen aufrechterhalten und die einzelnen Mitglieder immer wieder von der Relevanz des IP überzeugen (I.1: 414–418). Eine externe Expertin verdeutlicht, dass es im Hinblick auf Gespräche mit EDs entscheidend sei, mit denjenigen zu arbeiten, in deren Staaten das entsprechende Thema politische Relevanz habe. Wenn dies nicht der Fall sei, sei es schwierig politischen Druck auf eine ED zu erzeugen oder sie dazu zu bewegen, sich für ein Thema einzusetzen (I.4: 418–429). Die EDs würden bei jeder Entscheidung und Diskussion die mögliche Reaktion der NGOs bedenken (I.31: 44–46).

Die Erfolge in der Mitte der 1990er Jahre seien vor allem mit dem Einfluss auf die EDs der G7 Staaten zu erklären. Es habe in allen einflussreichen Staaten NGOs gegeben, die Druck auf ihre EDs erzeugt hätten. Zudem könnten die NGOs den politischen Druck alle drei Jahre über die IDA-Wiederauffüllung zusätzlich erhöhen (I.25: 697–708).

5.2.3.6 Interaktion zwischen NGOs und Inspection Panel

Ein IP-Mitglied gibt an, dass die NGOs durch ihre Gespräche mit den EDs und Managerinnen die Rolle des IP innerhalb der WB stärken. Sie wisse nicht, wo das IP und die anderen Beschwerdemechanismen heute wären, wenn es nicht die NGOs gegeben hätte. Die NGOs seien essenziell, um die Unabhängigkeit des IP zu bewahren (I.8: 707–721). Eine externe Expertin hebt hervor, dass die NGOs die Beschwerdemechanismen stärken. Sie versorgten diese mit nützlichen Informationen und hielten sie gleichzeitig rechen-schaftspflichtig, indem sie ihre Praktiken kritisch hinterfragen (I.18: 167–179).

Die Einflussmöglichkeit des IPs hänge von externem Druck ab, der durch NGOs und Medien erzeugt werde. Das Gremium an sich habe nicht viel Macht oder Einfluss, so die externe Expertin (I.3: 228–239). Der wichtigste Beitrag der NGOs sei, dass sie Informationen zu den Situationen vor Ort bereitstellen. Die Unterstützung der Zivilgesellschaft sei eine wichtige Basis für das IP in der WB und habe die Rolle des IP gestärkt. Sie werden auch in Zukunft eine bedeutende Rolle spielen (I.34: 25–31, 39–43). Ein IP-Mitglied gibt an, dass der Einfluss der NGOs auf das IP abnehme (I.11: 466–470). Ein anderes IP-Mitglied bestätigt, dass die NGOs immer noch eine wichtige Rolle für das IP spielen, jedoch nicht mehr so sehr als Verbindung zwischen den Menschen vor Ort und der WB, sondern im Hinblick darauf, dass sie das öffentliche und politische Interesse an der Arbeit des IP und somit die Rolle innerhalb der WB stärken. Die NGOs sollten sich weiterhin mit den EDs und den Managerinnen auseinandersetzen und somit dafür sorgen, dass diese sich um die Arbeit des IP kümmern. Die NGOs hätten auch durch ihre Arbeit Einfluss auf das Mandat, da viele der Aspekte, die in den Reformprozessen diskutiert werden, durch die Analysen der NGOs angestoßen würden (I.5: 118–138).

Ein anderes IP-Mitglied konstatiert, dass die Unterstützung der Beschwerdeführenden vor Ort durch NGOs wichtig sei, da der Prozess nicht für alle Menschen gleichermaßen verständlich sei. Die NGOs würden für sie deshalb eine sehr positive Rolle spielen (I.24: 30–39). Ein IP-Mitglied sagt im Hinblick auf die Richtlinienüberprüfung aus, dass es kein Problem darstelle, dass NGOs Beschwerdeführende repräsentieren, solange die NGOs die Einwilligung der Beschwerdeführenden vorweisen können. Man verschaffe sich einen Einblick in die Situation vor Ort während des *Eligibility-Visits*, um die Dynamiken zwischen den Menschen vor Ort, aber auch im Hinblick auf die NGOs zu verstehen. Dabei gehe es auch darum herauszufinden, ob es unterschiedliche Positionen und Forderungen gebe. Hierzu werden in der Regel *Community Meetings* einberufen. Das sei auch im Hinblick auf die Überprüfung der Richtlinien wichtig, denn so lasse sich feststellen, ob bspw. Konsultationen nur mit einer bestimmten Gruppe vor Ort durchgeführt wurden. Sie könne sich nicht daran erinnern, dass es jemals unberechtigte Beschwerden gegeben habe, die durch NGOs eingebracht wurden. Entscheidend sei die Frage, inwiefern die negativen Auswirkungen im Zusammenhang mit der Finanzierung der WB stünden. Wenn dies der Fall sei, spiele es für die Untersuchung oder die Entscheidung hinsichtlich der Zulässigkeit auch keine Rolle, ob die Probleme viele oder nur einige wenige betrafen (I.20: 231–283).

5.2.3.7 Finanz- und geopolitische Einflussfaktoren

Es gebe so etwas wie eine geopolitische Erzählung der Rolle der Beschwerdemechanismen. Wenn man sich diese als ein Produkt der Zeit unmittelbar nach dem Kalten Krieg vorstelle, werde deutlich, dass die USA als Hauptanteilsgeber die Bretton-Woods-Institutionen machtpolitisch geprägt haben. Die Entwicklung der letzten 20 Jahre habe die geopolitischen Machtverhältnisse verkompliziert und so gebe es zweifellos mehr umkämpfte Themen im Exekutivdirektorium dieser Institutionen. Auch die globalen Bündnisse außerhalb der WB seien in den letzten Jahren stärker zersplittert. Die Kohärenz der Ansichten aus den europäischen Hauptstädten und aus Washington D.C. sei nicht mehr ohne weiteres gegeben (I.29: 468–473).

Ein Mitglied des Exekutivdirektoriums erläutert, dass der Kolonialismusvorwurf immer im Raum schwebt und in besonders harten Diskussionen auch ausgesprochen werde. Dies beziehe sich besonders auf die Kredite der IBRD, da die Kreditrückzahlungen inklusive Gewinne von den Kreditnehmern stammen würden. Diese müssten, wenn sie neue Kredite erwägen, trotzdem die Auflagen akzeptieren. In diesem Zuge würden auch immer wieder die Richtlinien kritisiert, die ein Parallelsystem zur nationalen Rechtsprechung darstellten. Man solle die nationale Rechtsprechung stärken und nicht Alternativen dazu schaffen (I.31: 1–9).

Zweck der Kreditvergabe sei nicht *Entwicklung*, sondern langfristige geopolitische Dominanz. In diesem Sinne sei *Entwicklungspolitik* ein Betätigungsfeld, in dem die Teilnehmerinnen versuchen Marktanteile rund um die Welt zu erschließen. Dabei nehme die Konkurrenz der Finanzinstitutionen stetig zu (I.3: 395–397). Eine einflussreiche Position sei die des Dekans des Exekutivdirektoriums. In der Regel sei es ein Vertreter der Kreditnehmer, der auch dem Sekretariat des Exekutivdirektoriums sehr nahe stünde. Diese würden Mehrheiten organisieren. Man versuche, andere EDs auf der Grundlage von bilateralen Druckmitteln für die Themen zu gewinnen. Wenn man den Dekan des Vorstands auf seiner Seite habe, könne man Dinge vorantreiben (I.32: 269–279).

Die Schwächung der Richtlinien hin zum neuen ESF könne als Indikator für die abnehmende Relevanz der WB interpretiert werden. Dieser Prozess laufe bereits seit 25 Jahren (I.3: 410–413). Eine Projektbeteiligte verdeutlicht die unterschiedlichen Positionen der Kreditnehmer und Kreditgeber am Beispiel des Reformprozesses zum neuen ESF:

»Some countries did not like an explicit reference to sexual identity; lesbian, gay, bisexual, transgender issues. They said, that's very problematic in our country, with the legal structure, or our culture, or our religion. Some countries said, we want more explicit language on human rights, because that is in the European Union laws. Other countries say, we'll we're not members of the European Union and we've not ratified all the conventions, and you can't come in and impose these things on us in that sense. The U.S. has not ratified most human rights conventions. So, even if you were able to impose everything on Part II [Kreditnehmerstaaten], the U.S. would protest. But we're not doing projects in the U.S. we're doing projects in developing countries. So, there were a lot of controversial issues, but mostly it was related to effort and transaction costs. This is difficult, this is costly.« (I.26: 595–606)

Es gebe den Druck, dass andere Institutionen Projekte unter anderen Bedingungen finanzieren würden als die WB, aber in kritischen Fällen müsse man diese das dann eben machen lassen. Jedes Land habe seine Ansprüche und an denen orientiere man sich. Diese würde auch in der bilateralen Zusammenarbeit befolgt und nicht abgeschwächt, weil das andere Staaten ebenso machten (I.15: 901–906).

Zudem verweist eine Projektbeteiligte darauf, dass die Verantwortungsabgabe an die Kreditnehmer einem Muster entspreche, welches bereits in den 1980er Jahren vorhanden war. In Bezug auf ein Straßenbauprojekt im Amazonas in Brasilien 1982/83 (Polonoreste) hätte das Projektteam gewusst, dass der Kreditnehmer Vereinbarungen im Hinblick auf die Umweltmaßnahmen, Umsiedlungen und Indigene nicht einhalten würden. Außer-

dem habe man gewusst, dass die WB im Falle von Problemen kein Interesse daran habe, die Kreditauszahlung zu stoppen. Es gab WB-Mitarbeiterinnen, die argumentierten, dass die brasilianische Regierung mit oder ohne Beteiligung der WB umsetzen würde. Letztendendes habe das Projekt, wie zu erwarten, schreckliche negative Auswirkungen gehabt. Befördert wurden diejenigen, die das Projekt unterstützt hatten, nicht die, die Probleme vorausgesehen hatten (I.39: 211–219).

Der Einfluss der Kreditnehmer habe nach der im Jahr 2008 in Accra durchgeführten *United Nations Conference on Trade and Development* (UNCTAD XII)⁴¹ deutlich zugenommen. Diese Entwicklung habe auch starken Einfluss auf Diskussionen im Exekutivdirektorium genommen (I.11: 203–210). Ein IP-Mitglied gibt an, dass die Stimmen der Kreditnehmer zunehmend wichtiger werden und diese ebenso wichtig seien im Hinblick auf die Reformprozesse der Beschwerdemechanismen (I.11: 502–514).

Die WB versuche mittlerweile verzweifelt, mehr und mehr Geld zu verleihen, um relevant zu bleiben, so eine externe Expertin (I.3: 812–815). Der größere Einfluss der Kreditnehmer wirke sich auch auf die Möglichkeit aus Projektdesigns zu ändern, da man immer Gefahr laufe, dass der Kreditnehmer das Projekt ablehne. Die Kreditnehmer seien in der Regel nicht mehr gewillt, die WB, um jeden Preis zu beteiligen. Die TTLs müssten sich da schon bemühen (I.39: 204–209). Der Druck auf die TTLs, zusätzliches Geld zu verleihen, steige je mehr alternative Finanzinstitute auf dem internationalen Markt verfügbar seien. Das Problem der Vergabeanreize habe sich nicht entscheidend verändert und werde in Zukunft vermutlich eher zunehmen.

Eine Projektbeteiligte gibt zu bedenken, dass es heute zwar viele alternative Finanzquellen zur WBG gebe »but it is still better to play inside than outside« (I.32: 263–264). Deshalb würden Staaten der WB erlauben, ihnen Kredite zu geben, damit sie im Umkehrschluss die Möglichkeit hätten, Einfluss auf die WB zu nehmen. Der machtpolitische Hebel resultiere aus dem Drohpotenzial, die Kredite nicht mehr anzunehmen und somit den Abfluss der zur Verfügung stehenden Mittel auszubremsen (I.32: 263–267).

Eine weitere externe Expertin gibt an, dass die großen Kreditnehmer fast so einflussreich seien wie die Kreditgeber. Sie benötigten sich gegenseitig. Die Kreditgeber müssten immer mehr Geld verleihen, sonst würde die WB irgendwann durch Kapitalrückflüsse mehr aus dem globalen Süden erhalten, als sie an die Kreditnehmer verleihe. Deshalb seien China, Brasilien und Indien sehr einflussreiche Akteure im Hinblick auf die Arbeit des IP (I.12: 312–320).

Chile habe für eine lange Zeit keine Kredite aufgenommen. Die WB habe Chile deshalb angeboten, *Technical Assistance* zur Verfügung zu stellen. Chile nehme dafür Kredite auf und zahle sie wieder zurück. Dadurch erziele die WB Gelddurchfluss. So funktioniere es mit anderen Staaten, wie China, ebenfalls. Es sei in gewisser Weise absurd. China nehme Kredite bei der WB auf und gebe gleichzeitig Geld und finanziere Projekte in der ganzen Welt. Die Chinesen nähmen das Geld nicht, weil sie es bräuchten, sondern weil sie das technische Wissen der WB nutzen. Für die WB sei dies von Vorteil, da einige Staaten viel Geld leihen und pünktlich zurückzahlen. Die WB brauche finanzstarke Kreditnehmer wie Brasilien, Indien und Südafrika. Ökonomisch schwächere Staaten hingegen nähmen ein bisschen Geld auf und würden manchmal nicht zurückzahlen. Die

41 https://unctad.org/system/files/official-document/iaos20082_en.pdf (letzter Aufruf: 30.08.2023).

großen Kreditnehmer spielten eine zentrale Rolle für die finanzielle Zukunft der WB (I.8: 953–972).

Die chinesische Exportbank vergebe jedes Jahr zwei- oder dreimal mehr Kredite als die WBG. Hinzu komme die AIIB. Es sei zudem eine bewusste Strategie, wenn in Staaten 20 oder 30 Prozent des Geldes gestohlen werde, weil sie dann wüssten, dass die lokalen Regierungen die Kreditvorhaben unterstützen (I.3: 388–394).

Neben den chinesischen Finanzinstitutionen sei es auch die brasilianische *Entwicklungsbank* (BNDES), die viel Geld, mit deutlich schwächeren Richtlinien verleihe, und so die WB unter Druck setze. Somit seien die geopolitischen Bedingungen schwieriger geworden im Hinblick auf die Stärkung der Beschwerdemechanismen (I.3: 419–429). Die zunehmende Rolle des Privatsektors und die Kofinanzierung mit der IFC seien Hinweise auf den zunehmenden Druck auf die WB (I.3: 246–253). Es gebe immer mehr Geld aus dem privaten Sektor. Die Bedeutung der WB sinke deshalb seit vielen Jahren und so werde es für die WB auch immer schwieriger, den einzelnen Staaten vorzuschreiben, was sie zu tun hätten (I.5: 654–662).

Besonders fragile und konfliktbehaftete Staaten rückten zudem in den Fokus der Kreditvergabe, dies seien schwierige Umstände (I.11: 577–602). Eine Projektbeteiligte gibt an, dass es das Geschäftsfeld der IBRD sei, welcher Gewinne erzeuge. Die WB sei zwar stolz darauf, eine Wissensbank zu sein und die WB möchte auch neuen Trends folgen, aber am Ende ginge es um Projekte (I.38: 151–157). Eine der größten Herausforderungen für das IP im Hinblick auf die Kreditvergabe in fragilen und konfliktbehafteten Staaten sei, dass es dort immer schwieriger werde, die Projektaufsicht umzusetzen, weil nicht immer die Sicherheit der Mitarbeiterinnen gewährleistet werden könne. Die Gouverneure und EDs drängten darauf, in diesen Bereichen zu investieren, die Überwachungssysteme seien wiederum nicht angepasst worden (I.11: 603–614). Es werde wenig Geld für die Projektvorbereitung ausgegeben, weil sich dadurch die Kosten für ein Projekt erhöhten. Zudem haben diese Maßnahmen Einfluss auf die Dauer eines Projekts. Beide Faktoren würden die Wettbewerbsfähigkeit beeinflussen (I.15: 852–858).

5.2.3.8 Verantwortungszurückweisung und Immunität

Eine externe Expertin gibt an, dass die Entstehung des IP ein Prozess gewesen sei, der von den Kreditgebern gegenüber den Kreditnehmern durchgesetzt wurde. Deshalb hätten diese immer das Gefühl, dass das IP eine Zumutung sei, die ihnen aufgezwungen wurde und dass sie nie wirklich eine freie, volle Stimme bei der Diskussion darüber gehabt hätten. Das sei ein ernstes Problem. Es sei zudem antidemokratisch. Auch wenn man sagen möchte, dass die betroffenen Regierungen nicht immer ihr Volk gut vertreten, seien sie noch immer legitime Regierungen, die deshalb eine Stimme haben sollten, zumindest so laut wie alle anderen. Das hätten sie jedoch nicht (I.22: 630–639).

Die Mandatseinschränkung des IP, welches nicht den Kreditnehmerstaat untersuchen darf, sondern nur untersuchen könne, was das Management falsch gemacht habe, sei eine Bedingung gewesen, die die Kreditnehmer vor der Gründung des IP gestellt hatten (I.21: 519–527). Demnach habe es bezüglich der Rolle des IP schon immer eine Spaltung zwischen Nord und Süd- im Exekutivdirektorium gegeben (I.3: 132–134). Bis heute bestünde der Kernkonflikt in Bezug auf die Rolle des IP zwischen den EDs im

Hinblick auf die Abgrenzung der Verantwortungsfrage der WB und den Kreditnehmern (I.44: 90–94).

Ein Mitglied des Exekutivdirektoriums erläutert, dass es in der Grundtendenz eine Aufteilung zwischen denjenigen gäbe, die hinsichtlich der Einhaltung von Richtlinien und der Untersuchungsprozesse des IP betroffen seien, und denjenigen, die Forderungen an hohe Standards stellen können, ohne davon betroffen zu sein. Hieraus resultieren die unterschiedlichen Argumentationen der einzelnen EDs. Es sei heute differenzierter zu betrachten, denn es gäbe Kreditnehmer, die den Wert des IP für die Institution schätzen. Denn auch sie müssten als EDs die Reputation der WB schützen, da dies ansonsten auf alle Mitgliedsstaaten zurückfalle (I.15: 158–182). Ein weiteres Mitglied des Exekutivdirektoriums sagt aus, dass sich bspw. die Einstellung Brasiliens gegenüber dem IP deutlich verbessert habe. Sie erkläre sich dies damit, dass Brasilien bereits mehrere IP-Prozesse durchlaufen habe und dies dazu führe, dass der Wert des IPs für die Institution erkannt werde (I.35: 133–137).

Die Aussage, dass das Projekt in der Verantwortung des Kreditnehmers liege, sei ein typisches Managementargument, welches darauf abziele, die eigene Verantwortung kleinzureden. Die größte Angst sei, dass die WB rechtlich haftbar gemacht werden könne, weshalb man jegliche Verantwortung zurückweise bzw. dem Kreditnehmer zuschreibe (I.39: 118–122).

Mehr und mehr Gerichtsentscheidungen führten dazu, dass die Haftbarkeit der IOs diskutiert werde. Somit gerate derzeit die über Jahrzehnte sicher geglaubte Immunität ins Wanken. Sowohl IP als auch CAO-Berichte würden als Beweisgrundlage in nationalen Gerichtsprozessen verwendet. Damit gehe ein neues Risiko für die IOs einher (I.5: 557–562).

Einer dieser frühen IP-Fälle sei der Yacretá-Staudamm⁴² gewesen. Der Beschwerdeprozess habe sich über Jahre gezogen und sei im Jahr 1999/2000 in einen Gerichtsfall vor dem internationalen Rechtssystem in Argentinien gemündet. Dort seien nicht nur die Berichte des IP genutzt, sondern auch die WB verklagt worden. Der *General Counsel* habe am Ende erfolgreich die Immunität der WB verteidigt, aber der Rechtsstreit sei weiter gegangen.

Gerichtsklagen könnten weiter zunehmen, da aus der Entscheidung des *Supreme Courts*⁴³ einige Kriterien im Hinblick auf kommerzielle Aktivitäten für IOs resultierten, die dazu führen könnten, die Immunität der IOs aufzuweichen (I.36: 237–264). Diese Gerichtsfälle hätten bereits Auswirkungen auf andere Beschwerdemechanismen.⁴⁴ Eine externe Expertin, die an der Ausgestaltung eines Beschwerdemechanismus beteiligt war, hat angegeben, dass sie sich mit einer ganzen Reihe von VN-Anwältinnen auseinandersetzen musste, weil diese befürchteten, dass die Einrichtung des Beschwerdemechanismus zu Gerichtsklagen führen würde (I.36: 272–286).

42 IP-Beschwerde Nr. 7: Yacretá Hydroelectric Project (Argentinien und Paraguay, 1996).

43 US Supreme Court: Jam et al. versus International Finance Corp.: <https://earthrights.org/case/budha-ismail-jam-et-al-v-ifc/#media> (letzter Aufruf: 30.08.2023).

44 Zum Einfluss des Prozesses auf die Verantwortung von IOs Abhilfe zu leisten siehe auch OHCHR (2022: 16–18).

Ich habe die Codierergebnisse im Hinblick auf das institutionelle Umfeld des IP entlang der Faktorenbündel Infrastruktur und Politik sowie der am Material induktiv identifizierten Kategorien dargelegt. Im folgenden Abschnitt fasse ich die zentralen Erkenntnisse zusammen. Dabei verzichte ich auf die Trennung der Einflussfaktoren, sondern stelle die Zwischenergebnisse im Hinblick auf ihre wechselseitige Beeinflussung und Zusammenhänge dar.

5.3 Zwischenergebnisse der institutionellen Bedingungsanalyse

5.3.1 Die Praktiken des Inspection Panels sind als formell entkoppelt, aber informell verwoben zu betrachten (5B1)

Auf Grundlage des Mandats und der Berichtlinien des IP konnten keinerlei formelle Verknüpfungen mit dem IEG-Berichtswesen identifiziert werden (Kap. 5.1.1). Obwohl beide Einheiten explizit institutionelle Rechenschaftspflicht und OL fördern, verweisen die informellen Interaktionsverhältnisse (Kap. 5.1.2) darauf, dass keine strukturelle Kooperation zwischen IEG und IP stattfindet und das IP in den Analysen der IEG im Hinblick auf Wissenstransfer, interne Kooperation und OL bisher kaum berücksichtigt wird. Zudem gibt es keinen Automatismus für eine abschließende Qualitätsprüfung (PPAR) durch die IEG für jene Projekte, die Gegenstand einer Richtlinienüberprüfung durch das IP geworden sind.⁴⁵ Auch zwischen dem IP und dem CAO findet aufgrund von Zeit- und Ressourcenknappheit nur unsystematische Kooperation statt (5B5). Das Rechenschaftsrahmenwerk besteht demnach aus heterogenen, nur bedingt kooperierenden Akteuren. Die informellen Interaktionsverhältnisse haben hingegen verdeutlicht, dass das IP nicht als vereinzelte Einheit innerhalb der WB zu betrachten ist, sondern informell vielfältig verwoben ist. Die identifizierten Reaktionen auf Beschwerdeverfahren (Kap. 5.1.4.4) weisen darauf hin, dass das IP von Beginn an informelle Bemühungen unternommen hat, den Wissenstransfer und Kooperation innerhalb der WB zu intensivieren und dies bis heute im Rahmen der verfügbaren Ressourcen fortführt.

5.3.2 Das Inspection Panel ist ein weitestgehend unabhängiges Gremium und stellt einen umkämpften politischen Raum dar (5B2)

Der Einflussfaktor *Bureaucratic Politics* (Kap. 5.2.1) verweist auf vielfältige Kontinuitäten der konflikthaften Beziehung zwischen dem IP und verschiedenen Beteiligten im institutionellen Umfeld des IP. Die Konfliktlinien lassen sich bis auf die Entstehungsgeschichte des IP zurückverfolgen und wirken bis heute fort. Die Konflikte zwischen IP und Management verweisen darauf, dass das IP ein vom Management weitestgehend

45 Anknüpfend ließe sich überprüfen, inwiefern die Projektbewertung der IEG im Widerspruch zu den Untersuchungsergebnissen des IP stehen. Anhand der ICRR, PPAR oder PCR der IEG ließe sich überprüfen, inwiefern die Erreichung der *Entwicklungsziele* eines Projekts auch dann bestätigt werden, wenn negative Auswirkungen durch das IP dokumentiert wurden. Zudem ließe sich überprüfen, inwiefern die IP-Untersuchungsergebnisse mit Bewertungen der TTLs (ICR) übereinstimmen.