

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 Resourcenknappheit 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.

unabhängiges Gremium ist und somit durch den IP-Prozess ein institutioneller Raum ernsthafter Auseinandersetzung geschaffen wurde. Die Unabhängigkeit gegenüber dem Management scheint dabei in Abhängigkeit zu *Leadership* (Kap. 5.2.2) innerhalb des IP zu variieren, da die Positionierung gegenüber dem Management und die Arbeitsweise im Hinblick auf die Interpretation der Richtlinien stark durch Einzelpersonen geprägt wurden. Für die IP-Mitglieder besteht zudem die fortwährende Notwendigkeit, ihre Unabhängigkeit zu erhalten. Es wurde Kritik an der Rolle derjenigen IP-Mitglieder geäußert, die als dem Management zu nahestehend galten. Die Nähe gehe mit der Gefahr einher, dass man der dem Management zugeschriebenen Zielsetzung, IP-Beschwerden abzuwenden, öfter nachkomme. Andererseits muss das IP darauf achten, nicht als den NGOs zu nahestehend gesehen zu werden.

Im Hinblick auf die die Unabhängigkeit des IP wurde auf Interessenskonflikte des Managements verwiesen. Einerseits im Hinblick auf deren Einfluss auf die Personalrekrutierung (Kap. 5.2.1.4) im IP als auch hinsichtlich der alltäglichen Arbeit des IP (OPCS, GRS). Der Einfluss auf die Personalrekrutierung wurde dabei als strategisches Instrument beschrieben, um den Einfluss des IP strukturell zu verringern. Sowohl die informellen Interaktionsverhältnisse (Kap. 5.1.2) als auch die Organisationskultur lassen den Schluss zu, dass es sich beim IP um ein weitestgehend unabhängiges Gremium handelt, dessen administrativen Prozesse politisch umkämpft sind.

5.3.3 Die frühe Projektphase stellt einen blinden Fleck im Rechenschaftsrahmenwerk dar (5B3)

Derzeit werden keine Evaluationen der Projektvorbereitung durchgeführt, sodass zu Beginn der Projektdurchführung keine vom operativen Bereich unabhängigen Daten zur Projektqualität vorliegen (Kap. 5.1.1). Dies unterstreicht die Relevanz des IP, welches als einzige unabhängige Einheit die Auswirkungen vor Ort bereits vor und während der Projektdurchführung feststellen kann. Da das IP nur im Falle einer Beschwerde aktiv werden kann, besteht das Risiko, dass negative Auswirkungen zu spät identifiziert werden. Hinzu kommt, dass das IP durch sein Mandat und insbesondere die Zulassungskriterien hinsichtlich einer frühen Wirksamkeit beschränkt ist (Kap. 5.1.1.1). Der Einflussfaktor externer politischer Druck verweist darauf, dass die zuständigen Ministerien, im Falle der Bundesrepublik Deutschlands das BMZ, in die Projektprüfungen und Kreditvergaben involviert sind (Kap. 5.2.3.4). Da es jedoch keine klaren Kriterien gibt, nach denen Kreditvergaben im Exekutivdirektorium diskutiert werden, und zudem die Anreize eine schnelle Kreditvergabe begünstigen, obliegt es externen Akteuren politische Aufmerksamkeit zu einem frühen Zeitpunkt zu erzeugen (Kap. 5.2.3.5).

5.3.4 Mangelnde öffentliche Aufmerksamkeit und Aufsicht über das Management erschweren die Arbeit des Inspection Panels (5B4)

Die öffentliche Aufmerksamkeit für die WBG hat im Vergleich zu der Phase zwischen den Entstehungsjahren des IP bis hin zu den Gipfelprotesten zwischen 1998 und 2001 deutlich abgenommen. Seit 2001 haben keine vergleichbaren Proteste zu den Jahrestagungen der WB und des IWF stattgefunden. Dadurch bleibt die mediale Aufmerksam-

keit als auch der politische Druck auf die WBG aus. Durch die zunehmende Nutzung indirekter Finanzierungsinstrumente lassen sich die negativen Folgen von Weltbankaktivitäten schwerer in Zusammenhang mit der Verantwortung der WBG bringen (Kap. 5.2.3.1).

Im Hinblick auf die Übertragung von externem politischem Druck auf die WB hat sich das Exekutivdirektorium als zentraler Akteur bestätigt. Als eine Ursache für geringeren politischen Druck wurde aufgeführt, dass im Vergleich zu der Zeit vor und kurz nach der Entstehung des IP deutlich weniger NGOs regelmäßig mit einflussreichen EDs interagieren. Der politische Druck durch die zivilgesellschaftlichen Akteure der Anteilseigner sei jedoch entscheidend, um institutionelles Handeln anzuregen (Kap. 5.2.3.2, 5.2.3.5). Die Interviews verweisen in Bezug auf die Bundesrepublik Deutschland auf eine eher geringe parlamentarische und ministeriale Aufmerksamkeit für die Arbeit des IP. Dem Management und insbesondere dem operativen Bereich wird eine hohe Autonomie innerhalb der WB zugeschrieben, die mit der Passivität der Aufsichtsorgane zunehme (Kap. 5.2.3.4). Die Möglichkeiten zur Förderung von OL durch das IP sind demzufolge von einer wirksamen Aufsicht über das Managements abhängig, welche wiederum durch externen politischen Druck angeregt wird.

5.3.5 Die Förderung von Organisationslernen steht in Konkurrenz zur Beschwerdearbeit (5B5)

Während sich in Bezug auf die Beschwerdearbeit keine Hinweise identifizieren ließen, die auf Ressourcenknappheit hindeuten, wurde im Hinblick auf Aktivitäten zur Förderung von OL für den Zeitraum 2003 bis 2007 darauf verwiesen, dass es an Zeit und Geld gefehlt habe, da die Bearbeitung der Beschwerden letzterem gegenüber priorisiert werde (Kap. 5.1.3). Das IP hat seine Beratungstätigkeiten bis Ende 2018 informell umgesetzt, weshalb es nicht verwunderlich ist, dass, abgesehen von Publikationskosten, bisher keine Ausgaben explizit für Lernaktivitäten ausgewiesen werden. Alle Lern- und Beratungsaktivitäten belasten jedoch das Budget. Formelle und informelle Interaktionen zur Bekanntmachung des IP sowie zur Anregung von Lernprozessen nehmen zu (Kap. 5.1.4.4). Es ist deshalb anzunehmen, dass die zeitlichen Ressourcen der Lernaktivitäten in Abhängigkeit zu der Anzahl zu bearbeitender Beschwerden stehen.

5.3.6 Von den Praktiken des Inspection Panels resultierende Reputationsrisiken bewirken präventive institutionelle Reaktionen (5B6)

Die informellen Interaktionsverhältnisse (Kap. 5.1.2), bürokratischen Kämpfe (Kap. 5.2.1) und Reaktionen auf Beschwerdeverfahren (Kap. 5.1.4.4) verweisen auf den hohen politischen Gehalt des IP-Berichtswesens. Dazu zählen u.a. die Konflikte hinsichtlich der Zulassungskriterien (5B2), sowie informelle Versuche den Ablauf von Untersuchungsprozessen zu erschweren. Die Auseinandersetzung mit IP-Beschwerdefällen wird im Management als unproduktive Zeit betrachtet, die von der Projektarbeit abhält. Je disruptiver sich politischer Druck auf das Tagesgeschäft auswirkt, desto eher reagiert das Management darauf, damit die Kreditvergabe fortgeführt werden kann.

Es konnten zudem zahlreiche Hinweise auf die präventive Wirkung des IP identifiziert werden. In Reaktion auf die Arbeit des IP beschäftigen sich Projektbeteiligte intensiver mit den risikobehafteten Bereichen. Projektteams bekommen zudem mehr Geld und Zeit für die Projektvorbereitung zur Verfügung gestellt, um auf die Arbeit des IP zu reagieren. Das Management reagiert auf das IP zudem in Form von Risikovermeidungsstrategien. Dies erfolgt, indem das Management Themen im operativen Bereich integriert, die zuvor unberücksichtigt blieben oder indem riskante Projekte zeitweise nicht finanziert wurden (Kap. 5.1.4.4). Gleichwohl bisher keine Hinweise auf freiwilliges Lernen identifiziert wurden, ist von diesen Reaktionen eine präventive Wirkung zu erwarten. Bisher ist es vor allem die potenzielle Richtlinienüberprüfung durch das IP und das damit im Zusammenhang stehende Reputationsrisiko, welches den Anreiz zum präventiven institutionellen Handeln setzt. Die Richtlinien können wiederum als Verklausulierungen grundlegender Rechte betrachtet werden. Diese werden durch die IP-Untersuchungen aufgedeckt bzw. benannt und verstärken somit den politischen Gehalt der Richtlinienverstöße.

5.3.7 Seit Jahrzehnten kritisierte Anreize wirken fort und reproduzieren eine für *Citizen-driven-Accountability* hinderliche Organisationskultur (5B7)

Gutes *Monitoring* und Evaluierungen werden im Arbeitsalltag selten honoriert und häufig als hinderlich für die Projektarbeit betrachtet. Dem Prozess der Projektvorbereitung mit dem Ziel einer Kreditgenehmigung durch das Exekutivdirektorium hingegen, kommt die höchste Priorität zu. Es fehlen zudem Karriereanreize im Bereich *Monitoring* und Richtlinienüberprüfung. Tätigkeiten bei der IEG, dem IP oder im Bereich des *Monitoring*s werden als karriereschädigend wahrgenommen. Insbesondere als Mitglied eines Beschwerdemechanismus könnte sich ein Ruf als Unruhestifterin negativ auf zukünftige Anstellungen auswirken (Kap. 5.1.4.1, 5.1.5).

Projektbeteiligte berichten von Druck immer komplexere Projekte zu identifizieren, da ihre Leistung anhand von Großprojekten definiert werde. Große Kredite sowie Krediterweiterung haben den Vorteil, dass eine große Geldmenge mit geringem Verwaltungsaufwand vergeben werden kann. Daraus resultiert zudem der Anreiz, Projektentwürfe auf weitere Kontexte zu übertragen. Dies geschehe trotz des Wissens darum, dass diese Projekte zu Problemen führen.

Es wurden Anreize beschrieben, die bewirken, dass Risikoeinschätzungen nicht zu kritisch ausfallen, da sich dies negativ auf mögliche Folgebeschäftigungen auswirken könne. Alternative Projektdesigns werden nicht ernsthaft in Erwägung gezogen. Zudem wird der Anreiz beschrieben, alle Maßnahmen und Risiken, die den Kreditvergabeprozess verlangsamen könnten, in die Umsetzungsphase zu verlagern. Diese Tendenz wird mit flexiblen Projektmanagementmethoden begründet (Kap. 5.1.4).

Die bestehenden Anreize reproduzieren somit eine Organisationskultur, die jene Bemühungen, die auf die Verbesserung von Wissenstransfer und Kooperation abzielen, unterlaufen. Zudem werden jene Maßnahmen, die auf eine bessere Zusammenarbeit abzielen, durch das Management nur sehr langsam umgesetzt. Die Bekenntnisse des Managements zu institutioneller Rechenschaftspflicht und OL als gemeinsames institu-

tionelles Ziel werden von vielen WB-Mitarbeiterinnen als rhetorisch interpretiert (Kap. 5.1.5).

5.3.8 Entscheidungsprozesse im Exekutivdirektorium sind weitestgehend von der Wissensproduktion entkoppelt und (geo-)politisch dominiert (5B8)

In Bezug auf die Rolle der EDs erscheinen die jeweiligen nationalen Interessen als strukturelles Hindernis für die Umsetzung institutioneller Rechenschaftspflicht. Die Kreditgeber haben großes Interesse daran Unternehmen den Zugang zu neuen Märkten zu ermöglichen.⁴⁶ Umwelt- und Sozialrichtlinien sowie die Projektüberwachung und damit in Zusammenhang stehende Sorgfaltspflichten werden sowohl von Kreditgeber- wie auch Kreditnehmerstaaten als Kostenfaktoren bzw. Investitionshindernisse betrachtet (Kap. 5.2.3.7). Informell werden bilaterale Druckmittel genutzt, um Abstimmungsverhalten innerhalb der WB zu beeinflussen. Prozesse der Entscheidungsfindung im Exekutivdirektorium erfolgen demnach nicht faktenbasiert, sondern basieren auf *Power Politics*. Über die Interaktionen zwischen zivilgesellschaftlichen Akteuren, Mitgliedern des Exekutivdirektoriums und dem IP wird wiederum ein Gegengewicht zu geo- und nationalpolitischen Interessen geschaffen. Die Konfliktlinien verlaufen dabei häufig entlang der Grenzen des IP-Mandats. Der informelle Austausch im Kontext der Arbeit des IP dient dazu, innerinstitutionellen Druck auf das Management zu erzeugen (Kap. 5.1.2.3, 5.2.2, 5.2.3.6). Ziel ist es, die mangelhafte Aufsicht über das Management durch das Exekutivdirektorium zu intensivieren, um bspw. die geplanten Abhilfemaßnahmen im Projektgebiet zu verstärken (5B4).

5.3.9 Der Einfluss der Kreditnehmer nimmt zu und verkompliziert die Rolle des Inspection Panels (5B9)

Im Hinblick auf das Verhältnis zwischen Kreditgeber und Kreditnehmer wurde darauf verwiesen, dass Letztere an Einfluss gewonnen haben. Die Kreditnehmerstaaten verlangen seit langem mehr Einfluss innerhalb der WB. Da ihnen dies nicht ausreichend gewährt wurde, versuchen sie zunehmend ihre Interessen in den regionalen *Entwicklungsbanken* zu realisieren und haben neue Banken wie die AIIB gegründet. Diese Institutionen erhöhen wiederum den Druck auf die WB selbst, da Kreditnehmer ihre Kredite nunmehr von verschiedenen Institutionen beziehen können (Kap. 5.2.3.7). Die Tatsache, dass China, Indien und Brasilien noch immer große Kredite von der WB erhalten, verdeutlicht ihre Rolle als sichere Kreditnehmer, die den Mittelabfluss ermöglichen. Die Möglichkeit, die Kredite nicht bei der WB aufzunehmen zu müssen, verhilft ihnen zu großem politischem Einfluss auf die Bedingungen, unter denen Kredite vergeben werden.

46 Ein neues Betätigungsgebiet sind in diesem Zusammenhang sogenannte fragile und von Konflikten betroffene Staaten (*Fragile, Conflict and Violence States – FCV*). Die WBG hat eine Strategie veröffentlicht, die beschreibt, wie sie zukünftig zunehmend in FCV-Staaten investieren wird (WBG 2020).

Der Einfluss der Kreditnehmer konnte in Form von bürokratischen Kämpfen um das Mandat des IP auch in Reformprozessen identifiziert werden (Kap. 5.2.3.7). Kreditnehmer werden als hinderlich für die Umsetzung von Rechenschaftspflicht beschrieben. Das Erstarken der Kreditnehmer innerhalb der WB führe dazu, dass das IP in den Staaten der Kreditnehmer weniger zugänglich ist. Die Bearbeitung einer IP-Beschwerde in einem einflussreichen Kreditnehmerstaat gehe mit größerer Gegenwehr einher, da die Arbeit des IP Konflikte im Exekutivdirektorium im Hinblick auf Demokratie und Regierungsführung erzeuge (Kap. 5.1.2.3).

5.3.10 Die Priorisierung niedriger Kreditkosten stellt ein strukturelles Hindernis für die Wirksamkeit des Inspection Panels dar (5B10)

Die aus der geopolitisch-wirtschaftlichen Konkurrenzsituation resultierenden Anreize sowie das Streben zur Erschließung neuer Betätigungsfelder wurden als die prägendsten Einflussfaktoren beschrieben. Das *lowest-bidders*-Prinzip führt zu gering bemessenen Ressourcen für Sorgfaltspflichten, welche die Nichteinhaltung der Vertragsbedingungen begünstigen (Kap. 5.1.4.2). Kosten für die Vorbereitung und Überwachung der Projekte werden als unnötige Kreditkosten betrachtet, welche wiederum hinderlich im Konkurrenzkampf zu anderen MFIs seien (5B9). Die daraus resultierenden Anreize erschweren Lernprozesse und wirken sich negativ auf die Kooperations- und Lernbereitschaft der Projektteams über alle Phasen des Projektzyklus hinweg aus. Der für die Projektbeteiligten limitierende Faktor im Hinblick auf die Bedingungen, um OL zu fördern, sind die Ressourcen zur Bewältigung der alltäglichen Aufgaben. Unabhängig davon, wie viele Trainings und Weiterbildungen angeboten werden, stehen diese stets in Konkurrenz zur Projektarbeit. Die Anforderungen an die alltägliche Projektarbeit im Hinblick auf die Erfüllung von Sorgfaltspflichten haben sich über die Jahre hinweg erhöht, weshalb diese gegenüber individuellen Lerngelegenheiten priorisiert werden (Kap. 5.1.4.3).

Institutionelle Reaktionen auf Probleme gehen zudem häufig mit zunehmenden Anforderungen an die TTLs einher, die wiederum nicht automatisch mehr Ressourcen zur Verfügung bekommen, um die Anforderungen in der alltäglichen Projektarbeit zu integrieren. Diese Bedingungen begünstigen, dass Versprechen für die Zukunft abgegeben werden, und verhindern Lösungsansätze, die auf strukturelle Veränderungen abzielen. Die Anreize, denen die Projektbeteiligten ausgesetzt sind, strukturieren dabei das institutionelle Umfeld des IP und begrenzen dessen Möglichkeiten zum OL im Sinne der Stärkung von *Citizen-driven-Accountability* beizutragen. Aufbauend auf den dargelegten empirischen Zwischenergebnissen der institutionellen Bedingungsanalyse, folgt im nächsten Kapitel die Wirkungsanalyse im Hinblick auf die Arbeit des IP.